

SÉNAT
DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
DIRECTION : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

COMPTE RENDU INTÉGRAL

45^e SÉANCE

Séance du mercredi 21 juin 1989

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX

1. **Procès-verbal** (p. 1701).

2. **Conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.** - Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 1701).

Discussion générale (*suite*) : MM. Max Lejeune, Pierre Joxe ministre de l'intérieur ; Charles Pasqua, Jean-Pierre Fourcade, Rodolphe Désiré, André Diligent, Mme Hélène Missoffe, MM. Marcel Lucotte, Emmanuel Hamel, Paul Masson.

Clôture de la discussion générale.

Suspension et reprise de la séance (p. 1714)

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

3. **Communication du Gouvernement** (p. 1715).

4. **Conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.** - Suite de la discussion et rejet d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 1715).

MM. le ministre, Paul Masson.

Question préalable (p. 1719)

Motion n° 28 de la commission. - MM. Charles Jolibois, rapporteur de la commission des lois ; François Autain, Jacques Larché, président de la commission des lois ; le ministre. - Adoption, au scrutin public, de la question préalable entraînant le rejet du projet de loi.

5. **Candidatures à une commission mixte paritaire** (p. 1727).

6. **Adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.** - Discussion d'un projet de loi (p. 1727).

Discussion générale : MM. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt ; Jean Arthuis, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Jacques Machet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; Roland du Luart, rapporteur pour avis de la commission des finances ; le président, Geoffroy de Montalembert, Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois.

7. **Nomination de membres d'une commission mixte paritaire** (p. 1740)

Suspension et reprise de la séance (p. 1740)

8. **Adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1740).

Discussion générale (*suite*) : MM. Serge Mathieu, Fernand Tardy, Michel Souplet, Désiré Debavelaere, Louis Minetti, Jean Boyer, Raymond Poirier, Alain Pluchet, Pierre Louvot, Marcel Daunay, Alain Gérard, Louis de Catuelan, Pierre Lacour.

Renvoi de la suite de la discussion.

9. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 1758).

10. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 1758).

11. **Dépôt de rapports d'information** (p. 1758).

12. **Ordre du jour** (p. 1758).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHÉRIOUX,

vice-président

La séance est ouverte à dix heures vingt.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

CONDITIONS DE SÉJOUR ET D'ENTRÉE DES ÉTRANGERS EN FRANCE

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi (n° 351, 1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers. [Rapport n° 398 (1988-1989) de M. Charles Jolibois.]

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Max Lejeune.

M. Max Lejeune. Une fois n'est pas coutume, je suis tenté, monsieur le ministre, de vous témoigner quelque compassion, car vous seriez en droit, si vous n'étiez pas lié par la discipline de votre parti et soumis aux ordres du chef de l'Etat, d'engager une action en désaveu de paternité au sujet de la loi dont nous discutons, baptisée « loi Joxe ».

Il est en effet de notoriété publique qu'elle est due non pas à l'initiative du Gouvernement, mais aux exigences de M. Harlem Désir, et les « désirs » de ce personnage sont satisfaits par M. Mitterrand. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*) Il faut bien payer les services rendus dans différentes circonstances par une organisation qui sert les manœuvres du parti socialiste. Cette loi devrait donc s'appeler « loi Mitterrand-Désir » ou « loi Harlem-Mitterrand ».

M. François Autain. « Loi Harlem-François » !

M. Max Lejeune. Ce qui est très grave, c'est que non seulement le Gouvernement n'en a pas pris l'initiative, mais surtout qu'il n'en voulait pas. Je rappelle qu'en vertu des règles constitutionnelles c'est la prérogative du Premier ministre et non celle du Président de la République que de déposer un projet de loi.

Nous pourrions donc, à cette occasion, ajouter un paragraphe au livre bien connu : *Le Coup d'Etat permanent*. En lançant ses sarcasmes contre le général de Gaulle, son auteur dénonçait par avance ses propres excès.

Il est grave, très grave, monsieur le ministre, que, connaissant pourtant tous les dangers, vous présentiez ce texte détestable pour la sécurité de l'Etat et la protection des intérêts essentiels des Français, notamment sur le plan de l'emploi.

Je ne veux pas me lancer dans une discussion détaillée de cette loi. Je laisse ce soin à la commission des lois et à un certain nombre de mes collègues plus particulièrement compétents. Je retiendrai, pour ma part, un certain nombre de constatations essentielles.

Si ce texte est adopté, la carte de résident de dix ans devra désormais être accordée de plein droit à différentes catégories d'étrangers, même si la présence de ceux-ci sur notre territoire est irrégulière et même si cette présence constitue une menace pour l'ordre public.

Si ce texte est adopté, la carte de résident devra être accordée, sans aucun délai, même si le mariage de l'étranger avec un conjoint français n'est pas suivi d'une communauté de vie effective et constitue, en réalité, un mariage blanc, procédé bien connu utilisé notamment par des truands étrangers ou par des espions. Vous supprimez, en effet, le délai d'un an et la cohabitation effective d'un an prévus par la « loi Pasqua ».

Si ce texte est adopté, la carte de résident devra également être accordée de plein droit à l'étranger qui a sa résidence en France depuis l'âge de dix ans au moins ou à l'étranger qui peut justifier résider habituellement en France depuis plus de quinze ans, même si son séjour est irrégulier ou clandestin, et même s'il a fait l'objet d'une condamnation.

Cette loi comporte, en outre, des dispositions qui placent l'administration préfectorale sous la complète tutelle des magistrats de l'ordre judiciaire.

Elle institue, en effet, une commission de trois membres, composée de deux magistrats de l'ordre judiciaire, dont le président et un conseiller du tribunal administratif.

Cette commission doit être obligatoirement saisie par le préfet « lorsqu'il envisage » de refuser la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour ou d'une carte de résident.

En réalité, il s'agit non pas d'un avis - c'est une rédaction hypocrite - mais d'un ordre, puisque le préfet doit s'y soumettre et renoncer au refus envisagé, quelles que soient ses objections, même si l'étranger est en situation irrégulière et même si l'individu concerné est dangereux pour l'ordre public.

Si un préfet prend un arrêté de reconduite à la frontière, l'étranger concerné peut saisir le président du tribunal de grand instance, qui a le pouvoir d'annuler la décision préfectorale. Certes, le préfet peut faire appel devant le premier président de la cour d'appel de la décision d'annulation ainsi prise.

Le premier président a un mois pour statuer, mais votre loi va jusqu'à préciser que, dès l'annulation de l'arrêté, il est immédiatement mis fin aux mesures de surveillance. Par conséquent, dans l'hypothèse où la décision du président du tribunal est annulée par le premier président de la cour d'appel, l'étranger en situation irrégulière, entré clandestinement ou repris de justice ou encore présentant un danger pour l'ordre public, aura un mois devant lui pour se plonger dans la clandestinité et échapper à toutes recherches.

Enfin, la procédure d'expulsion elle-même est soumise à la tutelle judiciaire. On retrouve la même commission qui décide des refus de délivrance du titre de séjour et, dans ce cas aussi, l'avis de la commission constitue en réalité un ordre pour le préfet.

Il est difficile d'aller plus loin dans le complaisance, j'allais dire dans la complicité à l'égard des étrangers dangereux pour notre pays.

Une question se pose : pourquoi cette méfiance à l'égard du corps préfectoral, qui est pourtant complètement soumis à vos ordres, à ceux du Gouvernement et, bien entendu, à ceux du Président de la République ?

Vous avez pris soin d'écarter de la carrière à peu près tous ceux qui n'étaient pas - selon une formule bien connue - « de sensibilité socialiste » ou qui n'étaient pas, selon vous ou votre entourage, susceptibles d'évoluer dans la bonne direction.

Pourquoi donc une telle méfiance à l'égard de hauts fonctionnaires qui peuvent à tout moment se voir retirer leur fonction, sans aucune explication, selon le bon plaisir ? Auriez-vous peur que, malgré tout, quelques-uns, quels que soient les risques encourus, faisant preuve d'un courageux sens de l'Etat, prennent des décisions susceptibles de contrarier les idéologues du parti socialiste ?

Vous les soumettez aux ordres de magistrats qui, s'ils appartiennent au syndicat de la magistrature, dont nous connaissons le parti pris systématique à l'égard des rapports de police, serviront leur idéologie - comme, hélas ! ils le font trop souvent - et non pas les légitimes intérêts de la nation.

Les magistrats ne sont pas responsables de l'ordre public dans leur département. Ce sont les préfets, et les préfets seuls. (*Applaudissements sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen et de l'union centriste, ainsi que sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Vous leur enlevez une attribution essentielle dans un domaine qui touche à la lutte contre le terrorisme. C'est d'autant plus inadmissible que les décisions préfectorales, en vertu des textes en vigueur, pouvaient faire l'objet d'un recours hiérarchique adressé au ministre de l'intérieur ou d'un recours contentieux devant les tribunaux administratifs. Nous savons que le Conseil d'Etat est particulièrement strict en ce qui concerne la notion de menaces contre l'ordre public.

Il est donc évident qu'avec un minimum d'astuces - et Dieu sait si les conseillers n'en manqueront pas ! - tout étranger pourra se maintenir sur notre sol, à moins d'avoir tué père et mère, et encore ! à condition qu'il ne puisse pas prétendre être réfugié politique ou apatride.

Si tous ces éléments figuraient en clair dans les articles du projet de loi, toute la France se soulèverait d'indignation, mais vous avez pris la décision hypocrite de dissimuler tout ce que je dévoile à cette tribune - sans craindre aucun démenti - en procédant par abrogation de tel ou tel article. Ainsi, à moins d'être un spécialiste et d'avoir tous les textes précédents sous la main, les mesures que vous prétendez nous faire adopter sont parfaitement camouflées.

Par ce texte détestable, vous bouleverserez les règles établies, y compris les dispositions d'ordre constitutionnel, vous mettrez en danger la sécurité de l'Etat, vous découragerez tous ceux qui, gendarmes ou policiers, ont à faire face, trop souvent au péril de leur vie, à des individus dangereux, tout cela pour complaire à M. Harlem Désir, qui avait proclamé au moment de l'élection présidentielle que, s'agissant de l'application du statut des immigrés, il fallait que ce soit l'autorité judiciaire qui soit chargée du contrôle des décisions administratives.

M. Mitterrand a ordonné l'exécution d'un accord passé ainsi au mépris des intérêts de la nation ! (*Applaudissements sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen ainsi que sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, j'observe sur le document de séance que M. Charles Pasqua, président du groupe du rassemblement pour la République du Sénat, est inscrit pour intervenir dans cette discussion générale. Or, je suis, depuis un an, à la recherche de la vérité sur les accords passés entre le gouvernement précédent et ses interlocuteurs iraniens et j'ai pris connaissance d'une déclaration récente de M. Chirac, ancien Premier ministre et président du rassemblement pour la République.

Au moment où le président du groupe du R.P.R. du Sénat, qui fut le ministre de l'intérieur du gouvernement de M. Chirac, s'appête à prendre la parole, je voudrais lui dire qu'il rendrait service au pays en éclairant l'opinion, s'il l'accepte, ou en informant le Gouvernement, s'il le préfère, sur la portée et la nature exactes des accords passés en ce qui concerne certains condamnés actuellement détenus dans des prisons françaises. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Pasqua. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

M. Charles Pasqua. Monsieur le président, mes chers collègues, avant d'aborder le projet de loi que le Gouvernement nous présente, je suis donc conduit à répondre aux questions que vient de me poser le ministre de l'intérieur.

Je regrette, tout d'abord, qu'il l'ait fait sous cette forme car il sait comme moi que la lutte contre le terrorisme comme les efforts conduits pour obtenir la libération des otages français retenus au Liban supposaient la discrétion et le secret. Je n'avais, en somme, à en rendre compte qu'au Premier ministre. Mais l'opinion publique française a pu constater le résultat de l'action que nous avons conduite. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

Quant au chef de l'Etat lui-même, il a été parfaitement informé des conditions dans lesquelles ces libérations ont pu intervenir.

Monsieur le ministre, vous avez été ministre de l'intérieur avant moi, et vous voici à nouveau à ce poste. Vous devez vous souvenir dans quelles conditions, à l'époque - je regrette d'avoir à le rappeler publiquement, mais vous m'y contraignez - le gouvernement auquel vous apparteniez avait, par la voix de M. Dumas, ministre des affaires étrangères, donné son accord au gouvernement algérien, qui était votre intermédiaire avec les ravisseurs libanais, pour libérer M. Naccache, en contrepartie de la libération de M. Gilles Perrault. Cela se passait en 1985 et il est vrai que M. Naccache n'était alors retenu que pour des délits mineurs. Il est vrai également que, par la suite, les services du ministère de l'intérieur, notamment la D.S.T. - direction de la surveillance du territoire - ont indiqué qu'il était hautement suspect, au moins de complicité, dans l'attentat commis contre M. Chapiro Bakhtiar.

Ce sont probablement les raisons pour lesquelles le gouvernement auquel vous apparteniez et le Président de la République n'ont pas tenu les engagements qu'ils avaient pris. Et c'est ce qui a causé à Paris un certain nombre d'attentats, vous le savez aussi bien que moi.

C'est à cette situation que nous avons dû faire face.

Monsieur le ministre, le combat politique étant mis de côté, je ne vous suspecte pas, moi, de ne pas avoir une haute idée de votre mission et de votre rôle. J'ai été formé au sein d'un mouvement politique que vous combattez mais dont vous connaissez très bien l'inspiration. Ayez donc à notre égard au moins les mêmes « sentiments » que ceux que je manifeste au vôtre.

Aucun accord de quelque sorte que ce soit n'a jamais été pris concernant une libération éventuelle de M. Naccache pour la simple raison, vous le savez, monsieur le ministre, que nous n'avons jamais eu de contact direct avec les ravisseurs. Les discussions que nous avons pu avoir ont été des discussions d'Etat à Etat, c'est-à-dire entre les représentants de notre gouvernement et ceux du gouvernement iranien.

Que les Iraniens aient, à la suite du rétablissement des relations diplomatiques, profité du voyage de M. Dumas pour, en quelque sorte, lui « rafraîchir la mémoire », c'était de bonne guerre, mais cela ne nous concerne en rien.

Monsieur le ministre, vous attendiez ma réponse, eh bien, vous l'avez. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est une tâche à la fois aisée et difficile pour moi que de faire la critique du projet de loi qui nous est soumis - et qui porte d'ailleurs improprement votre nom, monsieur le ministre.

Tâche difficile au premier abord, parce que l'on pourrait penser qu'il s'agit d'un simple règlement de comptes entre ministres de l'intérieur, l'ancien s'acharnant contre le nouveau, qui fut aussi son prédécesseur.

Mais il n'y a rien de personnel dans cette affaire et, monsieur le ministre, vous êtes bien placé pour le savoir, vous qui avez dû revoir de fond en comble votre copie, sur l'injonction de l'Élysée et sous la pression d'organisations dites « humanitaires » auxquelles il semble que ce Gouvernement n'ait rien à refuser.

La tâche est donc aisée pour moi de traiter d'un dossier que je connais bien pour en avoir eu la charge deux années durant.

Je voudrais, monsieur le ministre, mes chers collègues, m'adresser à vous en fonction de cette expérience, je le dis avec simplicité, mais aussi avec gravité car l'affaire engage l'avenir de notre pays, en me livrant à une analyse aussi concise que possible de la situation de l'immigration avant le vote de la loi qui porte mon nom, du contenu et des résultats de celle-ci et, en regard, des dangers dont le projet de loi tendant à l'abroger est porteur, tant pour la communauté nationale que pour les étrangers résidant régulièrement sur notre sol, qui ont droit à la pleine protection de la loi républicaine.

Qu'on m'entende bien : il s'agit pour moi non de prétendre que ce que l'on a appelé la « loi Pasqua » était sans défauts - aucune ne l'est ! - mais simplement de montrer comment et pourquoi celle qui prétend la remplacer les a, hélas ! tous.

Lorsque nous sommes arrivés au pouvoir, en 1986, nous avons pu juger des effets dévastateurs qu'avaient eus les réformes de 1981 et 1984 : régularisations massives de clandestins, perméabilité des frontières, augmentation très nette de l'insécurité et de la délinquance, liée, dans l'esprit de nombreux Français - et bien souvent, il faut le dire, non sans fondement - à la présence incontrôlée de clandestins, sans même parler des menées terroristes, évidemment facilitées par l'absence de contrôle réel aux frontières.

Bref, il nous est apparu urgent de mettre un terme à la dégradation de la situation créée par la mauvaise politique que vous avait inspirée à vous, socialistes, votre bonne conscience, comme c'est malheureusement trop souvent le cas.

Face à une telle situation, en effet, tout gouvernement a non seulement le droit mais aussi le devoir de prendre les mesures nécessaires pour maîtriser les flux migratoires.

Le Président de la République lui-même n'a-t-il pas reconnu récemment qu'on ne pouvait laisser tous les étrangers pénétrer sur le sol national sans contrôle ? Nous ne disons rien d'autre. Mais il est vrai qu'il dit aussi des choses qui peuvent signifier l'inverse !

Dieu merci, je suis là, non pour décrypter la ou les pensées ou arrière-pensées du chef de l'Etat, mais pour expliquer comment nous nous sommes proposé de rétablir la situation de l'immigration dans notre pays.

La loi du 9 septembre 1986 avait trois objectifs.

Tout d'abord, elle visait à protéger la population immigrée entrée régulièrement sur le territoire et désireuse d'y demeurer, en créant pour tous ceux qui le souhaitaient les conditions d'une intégration maximale, de nature à évoluer, à terme, vers l'obtention de la nationalité française. C'est ainsi que des mesures d'équité ont été prises afin d'attribuer un statut protecteur à l'immigration légale.

Ensuite, s'il s'agissait de mettre en place une politique de contrôle de l'immigration aux frontières, notamment par l'institution du visa obligatoire pour la plupart des pays du monde, en particulier dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Enfin, nous avons souhaité donner à la police, par la réforme des contrôles d'identité, les moyens de vérifier la situation administrative des étrangers. Nous avons organisé la reconduite à la frontière des clandestins sous le contrôle de l'autorité judiciaire. En outre, les étrangers auteurs d'actes de délinquance graves ont été expulsés lorsque leur présence créait un danger pour la population.

Ces mesures ont été prises dans le respect absolu des principes républicains et de la dignité de l'homme, comme le prouve la décision du Conseil constitutionnel qui, saisi à votre initiative, alors que vous étiez président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre, a déclaré, le 3 septembre 1986 : « Sauf deux dispositions mineures, cette loi est conforme à la Constitution et aux grands principes des droits de l'homme. » Il est bon de le rappeler, à l'heure où, sous prétexte de se donner les mains libres pour l'avenir, on prétend diaboliser le passé et ses adversaires !

C'est donc cette loi, à la fois humanitaire, protectrice et dissuasive, qui avait permis de juguler l'immigration clandestine et d'apaiser peu à peu les querelles et les tensions, que vous nous proposez aujourd'hui d'abroger purement et simplement.

Au profit de quoi ? D'une loi caractérisée par un laxisme généralisé, qu'il s'agisse de l'extension de la carte de résident à des catégories supplémentaires d'étrangers, du renforcement des possibilités de séjour, de la révision du statut des mineurs, de la réduction des possibilités de refoulement à la frontière des étrangers en situation irrégulière ou de la régularisation de la situation des clandestins, ce dernier point semblant être la pierre de touche de toute politique de gauche en matière d'immigration !

Oui, c'est bien une loi dans la manière du socialisme, qui « convoie l'anarchie les yeux fixés sur une chimère ». (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

Il est vrai que le Président de la République, encore lui - décidément, il intervient beaucoup dans le débat ! -, nous a assurés que le contrôle de l'immigration était maintenu.

Voilà, certes, une excellente nouvelle ! Mais, pour être efficace, ce contrôle suppose à la fois des reconduites effectives à la frontière et des contrôles d'identité sur le territoire national, mesures efficaces techniquement, mais surtout dissuasives, vous le savez bien !

Pouvez-vous nous dire, monsieur le ministre, combien de contrôles d'identité ont été effectués depuis un an ?

En vérité, mes chers collègues, si le projet de loi qui vous est soumis est adopté, il n'y aura plus ni contrôles d'identité, ni reconduites à la frontière.

Vous prétendez limiter l'entrée sur le territoire en maintenant momentanément la pratique des visas ; mais chacun sait combien la délivrance ou le refus de ces visas sont liés au climat général et institutionnel. Compte tenu de celui que vous allez créer - ou plutôt recréer - vous aurez un certain mal à persuader nos fonctionnaires consulaires de se montrer plus sévères et clairvoyants à Bombay ou à Tripoli qu'on ne sait l'être à Roissy ou à Marseille...

N'importe qui, entré en France légalement avec un visa touristique, sera assuré de pouvoir y rester jusqu'à la fin, non pas de son séjour, mais de ses jours !

Quant à ceux qui sont entrés illégalement, ils n'auront qu'à attendre paisiblement la régularisation de leur situation...

L'institution du jour franc, c'est-à-dire l'admission en France de tout étranger, y compris en situation irrégulière, pour une durée minimum de vingt-quatre heures, va permettre d'organiser toutes les fraudes et pressions de nature à démobiliser la police de l'air et des frontières, qui devra faire face à un déferlement organisé et à un accueil des plus difficiles des nombreuses personnes débarquant sans intention de retour.

Emploierez-vous la force ou comptez-vous utiliser la seule dissuasion des mots pour persuader des hommes et des femmes qui, quoi qu'il advienne, ont décidé de s'installer en France ?

Enfin, il est un problème que votre loi néglige complètement alors qu'il ne cesse de s'aggraver : c'est celui des faux réfugiés politiques qui abusent du droit d'asile. Notre excellente collègue Mme Missoffe en traitera d'une manière plus précise tout à l'heure.

En ce qui concerne le séjour, la loi de 1986 permettait d'attribuer des titres, notamment la carte de résident de dix ans renouvelable, aux étrangers séjournant dans notre pays et y ayant donné quelques preuves de leur volonté d'intégration et d'adaptation à notre vie sociale.

Ainsi étaient exclus de ce bénéfice ceux qui contractaient un mariage de complaisance avec un citoyen français, qui étaient entrés irrégulièrement sur le territoire ou qui troublaient l'ordre public.

Votre projet de loi élargit considérablement les possibilités de bénéfice du séjour, créant ainsi une nouvelle catégorie d'immigrés : ceux qui n'ont pas vocation à l'intégration ou qui la refusent et qui, néanmoins, s'installeront définitivement dans notre pays.

Le représentant de l'Etat qui s'aviserait de refuser l'attribution d'un titre de séjour se verrait aussitôt encadré par une commission, elle-même appelée à statuer sous la pression des groupes divers et associations qui ont fait de la défense de l'immigration un fonds de commerce rémunérateur.

Le régime de l'éloignement constitue un autre exemple. Une catégorie importante d'immigrés n'ayant pas vocation à séjourner sur le sol français, soit qu'ils y soient entrés clandestinement soit qu'ils y créent un danger certain pour l'ordre public, notamment par leurs agissements délinquants, pourra de fait s'y maintenir.

La décision de reconduite à la frontière sera impossible à exécuter dans le délai de quatre jours après le recours devant l'autorité judiciaire.

A Paris *intra muros*, pour les trois premiers mois de l'année 1989, le préfet de police a pris 311 arrêtés de reconduite à la frontière et il n'en a exécuté que 69, c'est-à-dire à peu près un cinquième ! Quel sort doit être réservé aux 242 personnes restées définitivement sur notre territoire ? Voilà un exemple précis !

L'expulsion des indésirables - je pense notamment aux auteurs de violences graves sur les personnes et aux trafiquants de drogue - va devenir une exception compte tenu des conditions de sa mise en œuvre. Au nom de quelle politique, de quelle morale répugnez-vous donc tant à vous séparer d'étrangers dont la présence constitue un danger pour la sécurité et la santé des citoyens français ?

Monsieur le ministre, si je me résume, vous et votre gouvernement ne voulez ni contrôler ni interpeller ni expulser... Mais si, d'aventure, demain, vous le voulez, vous ne le pourriez plus car vous n'en auriez plus les moyens, ainsi que l'a clairement démontré notre excellent rapporteur M. Charles Jolibois.

En fait, votre politique, telle qu'elle transparait dans ce projet de loi, conduira à amnistier, à régulariser, et par là même à encourager l'immigration clandestine.

Vous devez savoir mieux que quiconque, monsieur le ministre, quelles seront les conséquences du projet dont on vous fait assumer la paternité.

La régularisation des clandestins, cumulée avec l'application du revenu minimum d'insertion, constitue une incitation évidente à l'entrée sur notre sol de nouveaux clandestins.

Quant au formidable appel d'air que vous créez ainsi, il sera parfaitement illusoire de prétendre le contrôler avec les mesures prévues.

Une autre conséquence à laquelle, de par vos fonctions, vous ne pouvez être insensible est la démobilisation de la police, qui ne verra plus l'utilité de son rôle dès lors qu'il se réduira à pourchasser des individus que vos lois protégeront !

J'ajoute que le Gouvernement prend la lourde responsabilité de voir se développer, dans certaines villes et dans certains quartiers, en réaction à ce laxisme, des tendances à la xénophobie que vous prétendez précisément combattre !

M. Lucien Neuwirth. Très bien !

M. Charles Pasqua. Le Président de la République, toujours lui, affirme que ce projet de loi est destiné à « permettre aux étrangers » - entrées légalement sur notre sol, je présume - « de vivre tranquillement en France ». Qui ne souscrirait à cette intention ?

Il n'est, hélas ! pas besoin d'être grand clerc pour prévoir que son application aboutirait au résultat inverse !

Une fois de plus, conformément à leur habitude - à moins que ce ne soit leur nature ? - les socialistes se saisissent d'un problème et prétendent le traiter sans le resituer dans son contexte.

Je voudrais insister plus particulièrement sur une lacune grave qui découle de cet irréalisme et que vous avez vous-même sentie, monsieur le ministre, puisque, avant de traiter en détail le projet de loi, vous avez tenu à nous dire ce que seraient les mesures prises à l'avenir par les autres pays européens.

Pour l'instant, purement hexagonal, votre projet de loi ne tient aucun compte de l'abaissement prochain des frontières intérieures européennes ni, plus généralement, de la mondialisation des problèmes et de leur solution, comme si la France était une sorte d'astéroïde flottant seul dans un espace vide...

Voilà un projet qui a été élaboré sans aucune concertation préalable avec nos partenaires européens, alors que c'est à ce niveau que le problème risque de se poser de la façon la plus cruciale.

Résultat : la « France seule » se dote d'une législation résolument laxiste, à l'heure où ses voisins s'apprentent à prendre des mesures exactement inverses.

Est-ce ainsi qu'on prépare l'Europe ?

Il eût fallu, au contraire, adopter, en accord avec nos partenaires, des législations similaires, ou tout au moins envisager une harmonisation des systèmes. Vous l'aviez prévu, vous n'avez pas pu le faire, tout simplement parce que la libre circulation des personnes entraînera - vous le savez - une révision de la politique de l'immigration, qui devra à la fois supprimer les contrôles aux frontières communes et renforcer les contrôles aux frontières extérieures.

Voilà un projet de loi sur la situation des immigrés en France qui ne s'inscrit dans aucune politique globale de l'immigration et qui ne tient aucun compte de l'environnement international.

Quel est-il donc, cet environnement ? Comme le rappelait hier notre collègue M. de Villepin avec d'autres orateurs, nous assistons à une poussée de plus en plus forte des pays déshérités du Sud vers le Nord. Certes, ce comportement est compréhensible mais, comme le reconnaît le chef de l'Etat lui-même - excusez le manque de variété de mes citations ! - ...

M. Claude Estier. Vous êtes fasciné !

M. Charles Pasqua. ... la France ni même l'Europe ne peuvent accueillir le monde entier.

M. Claude Estier. Oui, vous êtes fasciné !

M. Charles Pasqua. Il est le chef de l'Etat, monsieur Estier ! Cela ne vous aura pas échappé ! ...

M. Claude Estier. Je constate que vous êtes fasciné.

M. Charles Pasqua. Non, je ne suis pas fasciné, mais - c'est la moindre des choses - je me tiens au courant, et j'espère que vous le faites aussi.

M. Claude Estier. Absolument !

M. Charles Pasqua. Quoi qu'il en soit, une société responsable a le devoir de ne recevoir chez elle que les étrangers auxquels elle peut offrir un logement et un emploi, faute de quoi ils deviendront vite la proie naturelle de la marginalisation et de la délinquance.

Or la Communauté européenne, qui continue de subir les contrecoups de la crise, compte déjà parmi ses ressortissants quelque 12 millions de chômeurs !

C'est dire qu'il est indispensable de mettre en œuvre une politique européenne de réglementation de l'immigration avant l'échéance de 1993, faute de quoi les ressortissants étrangers à la C.E.E. présents en Europe pourront se promener à leur gré d'un pays à l'autre, sans aucun contrôle possible.

Mais, en vérité - cela a été dit sur diverses travées de cette assemblée - on ne résoudra effectivement le problème de l'immigration qu'en le résolvant dans le cadre d'une grande politique de coopération avec les peuples du tiers monde.

La France, à l'initiative du général de Gaulle, a montré la voie de cette politique, notamment vis-à-vis des pays qui font partie de son cercle de solidarité immédiate : le Maghreb avec l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, l'Afrique noire francophone.

Dans moins de vingt ans - c'est vrai - le Maghreb comptera 100 millions d'habitants, dont 60 p. 100 de moins de vingt ans, et les chiffres sont comparables pour de nombreux pays d'Afrique. Il est impératif d'aider ces nations, jeunes pour la plupart, à sortir de la spirale du sous-développement avant qu'il ne soit trop tard.

Les pays du Maghreb et de l'Afrique noire regardent vers nous. La raison et le cœur nous commandent d'imaginer et de concrétiser les voies et moyens d'un véritable « décollage » économique de ces pays amis.

L'intérêt, le cœur et la raison nous commandent aussi d'aider au développement économique et à la stabilité politique de ces pays. C'est l'objet de cette grande « alliance pour le développement » proposée par Jacques Chirac et le R.P.R., voilà plusieurs années déjà, et qui, grâce à une prise

de conscience commune et à une mise en commun des moyens, permettrait aux pays riches, aux nations industrialisées et aux pays en voie de développement d'organiser ensemble l'expansion harmonieuse de l'économie mondiale.

Nous serons tous d'accord sur cet objectif ! C'est une question d'éthique, de conception de l'homme. En cette fin de XX^e siècle, où chacun n'a à la bouche que les mots de « droit », de « justice », de « dignité », il n'est plus admissible de laisser s'aggraver constamment les inégalités entre les hommes et les peuples.

Combien de temps encore l'humanité se satisfera-t-elle d'être coupée en deux : d'un côté, les nations riches qui gaspillent, de l'autre, les pays pauvres qui n'arrivent pas à sortir du sous-développement ?

C'est notre devoir que de les y aider. Mais c'est aussi notre intérêt bien compris. Chacun le voit bien : ce déséquilibre croissant ne pourra se prolonger indéfiniment sans déboucher sur une situation explosive. Les peuples les plus défavorisés passant de la résignation à la révolte, ce seraient alors l'équilibre et la paix du monde qui seraient remis en cause.

La France s'était dotée en 1986 d'une bonne loi - je le dis sans fausse modestie... (*Sourires ironiques sur les travées socialistes*) - résultant de nombreux travaux et concertations entre l'exécutif et le législatif. Cette loi avait été votée par le Parlement et validée, je le rappelle, par le Conseil constitutionnel.

Cette bonne loi, à la fois dissuasive vis-à-vis de l'immigration clandestine et respectueuse des grands principes républicains, vous prétendez aujourd'hui lui substituer une loi aussi confuse dans la forme que mauvaise sur le fond, une loi qui incitera à l'aggravation de l'immigration clandestine.

Est-il besoin, après cet exposé, de préciser que le groupe du R.P.R. du Sénat refusera de s'associer au vote d'une telle loi ?

C'est bien une loi idéologique, qui marque un retour aux sources de cette utopie qui a toujours été la marque de fabrique de la gauche ; une loi de circonstance, qui vise à relancer artificiellement la querelle de l'immigration avec des arrière-pensées politiciennes (*M. Estier proteste*) ; une loi irréaliste, qui est en contradiction avec la situation de notre société, la volonté du pays, les impératifs de la construction européenne et les réalités géopolitiques du monde ; une loi dangereuse, enfin, qui, en rouvrant grand les portes à l'immigration clandestine, risque de créer des tensions, des sentiments de frustration et d'hostilité, voire de xénophobie, bref, de déchirer le tissu social de la France.

En disant non à ce projet inspiré par François Mitterrand, le groupe du rassemblement pour la République a conscience de s'opposer, avec l'ensemble de la majorité sénatoriale, à l'adoption d'un texte qui mettrait gravement en péril l'avenir de notre nation, son identité et son équilibre. (*Vifs applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur plusieurs travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je remercie vivement le président du groupe du R.P.R. pour son début de réponse. Je lui demandais d'éclairer l'opinion ou d'informer le Gouvernement ; il a commencé à faire un peu les deux. Il m'obligerait en poursuivant dans cette voie.

Il ne peut ignorer ni les origines ni la signification ni les conséquences des déclarations récentes de son ancien Premier ministre. Il rendrait service au pays, je le répète, en informant complètement le Gouvernement sur ce qui a conduit ou poussé M. Chirac à s'exprimer comme il l'a fait et quand il l'a fait. (*Murmures sur les travées du R.P.R.*)

M. Josselin de Rohan. Vous manquez du sens de l'Etat !

M. René-Georges Laurin. Répondez-nous sur M. Dumas. Expliquez-nous pourquoi M. Dumas a promis !

M. le président. La parole est à M. Fourcade.

M. Jean-Pierre Fourcade. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis six ans que j'ai l'honneur de présider, dans cette assemblée, la commission

des affaires sociales, j'ai toujours été confronté à des problèmes d'équilibre de l'ensemble des régimes qui versent des prestations et je me suis toujours posé le problème des conditions d'accès à ces différents régimes.

Monsieur le ministre, si j'ai tenu, ce matin, à prendre la parole, au nom de mon groupe, c'est pour vous dire, d'abord, que vous et le Gouvernement faites une erreur de diagnostic quand vous essayez de limiter les raisons de l'immigration sauvage à la seule recherche de travail et, ensuite, avec toute la gravité qu'inspire un tel moment, et indépendamment des querelles que vous avez abordées, que le Gouvernement sous-estime les conséquences sociales du texte qui vient en discussion.

M. Christian Poncelet. Très juste !

M. Jean-Pierre Fourcade. D'abord, vous faites une erreur de diagnostic.

En effet, quand on regarde ce qui se passe dans les départements urbains comme celui que je représente, les Hauts-de-Seine, en matière de regroupement familial, d'asile politique, de statut de réfugié politique, de travailleurs temporaires, d'entrée d'étudiants, on s'aperçoit que l'autre raison essentielle de ce développement des flux d'immigration, à côté de la recherche de travail qui s'explique par les problèmes que M. Pasqua évoquait à la fin de son intervention, c'est-à-dire la misère d'un certain nombre de pays du tiers monde, c'est la très grande ouverture et la très grande générosité de nos régimes de protection sociale.

Quand on sait que le Parlement français a décidé que tout demandeur d'asile politique, avant même que l'on ait statué sur la validité de sa demande, toucherait une allocation d'insertion de 1 300 francs par mois, il ne faut pas s'étonner que le nombre de gens qui demandent l'asile politique, aujourd'hui, en 1989, soit quatre fois supérieur à ce qu'il était il y a deux ans ! (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

Quand on sait, par ailleurs, que les prestations maladie, les allocations familiales, les indemnités de natalité et autres sont versées quel que soit le statut de la personne qui le demande, quand on s'aperçoit, de plus, que les prestations accordées par le régime général à ceux qui sont en situation irrégulière sont supérieures aux prestations qui sont versées aux ressortissants du régime de la mutualité sociale agricole ou du régime des travailleurs non salariés non agricoles, on comprend les problèmes que peut poser l'immigration clandestine ou l'immigration tout court dans l'ensemble de notre population.

M. José Balarello. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade. Monsieur le ministre, ce qui me paraît grave, c'est que, ne reconnaissant pas ce pouvoir d'attraction que représente la générosité de nos systèmes sociaux pour des populations qui connaissent des conditions de vie si difficiles, non seulement on n'essaie pas de mettre en place un dispositif législatif visant à limiter l'immigration, mais, au contraire - M. Jolibois l'a parfaitement démontré hier soir - on en prévoit un qui va l'accroître.

Monsieur le ministre, cette erreur de diagnostic, le Gouvernement l'a commise - contre votre avis puisque j'ai noté que vous aviez pris des positions publiques qui étaient tout à fait conformes aux miennes à l'époque et, par conséquent, je vous en donne acte - quand on a institué le revenu minimum d'insertion.

En effet, dans son texte initial, le Gouvernement - vous vous en souvenez, mes chers collègues - avait prévu d'en limiter l'attribution aux étrangers qui, conformément aux lois et règlements en vigueur, avaient des moyens d'existence insuffisants mais étaient titulaires de la carte de résident, excluant ainsi de son bénéfice les immigrés clandestins, les épouses sans titre de séjour abandonnées ou séparées, les titulaires de la carte de séjour temporaire et les demandeurs de carte.

C'est alors - vous vous en souvenez, monsieur le ministre - qu'un conflit est né entre le Gouvernement et le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, qui a déposé un certain nombre d'amendements tendant à adoucir les conditions d'attribution du revenu minimum d'insertion, notamment en retenant, plutôt que la carte de résident de dix ans, la carte de séjour d'un an renouvelée trois fois, en ouvrant ce droit aux

demandeurs d'aide ayant sollicité le bénéfice du statut de réfugié et en prenant en compte, pour la détermination du montant de l'allocation, les enfants étrangers entrés en France irrégulièrement avant la publication de la loi.

Le Gouvernement a cédé ; pas sur tout. Au travers de deux amendements - les autres tombaient sous le coup de l'article 40 - il a étendu le bénéfice de l'allocation de revenu minimum d'insertion aux titulaires d'une carte de séjour temporaire portant mention d'une activité professionnelle salariée renouvelée trois fois. Il a surtout pris en compte les enfants étrangers de moins de seize ans entrés irrégulièrement en France avant la publication de la loi.

Alors qu'en 1981 et en 1986 vous avez légitimé par un texte législatif les entrées irrégulières en accordant le bénéfice d'une allocation versée par la République française à des personnes en situation irrégulière, comment voulez-vous faire comprendre à toutes les populations immigrées qu'ayant déjà fait l'opération deux fois vous n'allez pas la faire une troisième ou une quatrième ?

Comment voulez-vous qu'il n'y ait pas une accélération des flux d'immigration à partir du moment où, dans chaque texte à portée sociale, on régularise des situations irrégulières et on ouvre le droit à prestations à un ensemble de personnes dont les situations sont tout à fait différentes ?

Il n'est donc pas étonnant que, à l'heure actuelle, 20 p. 100 des allocataires du R.M.I., c'est-à-dire plus de 60 000 personnes, soient des étrangers. Il n'est pas étonnant non plus que les flux migratoires augmentent et que, au titre du regroupement familial - 25 000 personnes par an - au titre des réfugiés politiques - 45 000 personnes par an - et au titre des étudiants en situation irrégulière qui restent ensuite dans notre pays, plus de 80 000 personnes supplémentaires viennent chaque année bénéficier de nos régimes de prestations sociales.

J'en viens au second élément essentiel : le Gouvernement, monsieur le ministre, sous-estime les conséquences de ce projet de loi.

En effet, il ne faut pas oublier que, du fait des principes mêmes qui le gouvernent, notre régime de prestations sociales est ouvert à toute personne, quels que soient sa situation, son statut juridique, sa position, qui nécessite une hospitalisation, une intervention, une prestation de maternité. De même, à toute personne qui sollicite une place de crèche ou n'importe quelle autre allocation que donnent soit les centres communaux d'action sociale, soit le service départemental d'action sociale, il convient de donner une réponse positive.

On voit donc un Gouvernement qui, d'un côté, recherche des économies et les fait porter sur les médecins, les auxiliaires médicaux, les laboratoires pharmaceutiques et, d'un autre côté, ouvre largement les portes de l'ensemble des régimes sociaux, instruction étant donnée aux caisses d'allocations familiales de ne pas faire le départ entre les citoyens français, les citoyens de la Communauté et les citoyens hors Communauté européenne.

Ainsi, à l'heure actuelle, personne n'est capable, mes chers collègues - la commission des affaires sociales a interrogé sur ce point, l'ancien et le nouveau directeur général de la C.N.A.F. - de dire à qui sont attribuées les prestations familiales, notamment les allocations de maternité, et ce en raison de la structure même de l'ensemble des fichiers des organismes.

Monsieur le ministre, je pourrais insister sur ce point, mais je n'entends pas épuiser le temps de parole de mon groupe, afin que mon ami, le président de notre groupe, M. Lucotte, puisse également intervenir. Je me contente donc de poser trois questions.

Première question : si, d'aventure, votre loi est votée, allez-vous prendre les mesures qui s'imposent pour renforcer le contrôle de ceux qui demandent le droit d'asile et pour éviter que ne restent en France, pendant deux ou trois ans, ceux qui ont utilisé cette filière pour venir dans notre pays et pour bénéficier de nos avantages sociaux, le mécanisme de la commission des recours des réfugiés ne jouant, à l'heure actuelle, que dans ce délai - M. le rapporteur l'a indiqué - de deux à trois ans ? Allez-vous prendre des mesures administratives pour statuer sur tous ces cas de demandes d'asile - 45 000 en 1989 - dans un délai que nous pourrions fixer à six mois, de manière à éviter l'encombrement de nos régimes sociaux ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. La réponse est oui !

M. Jean-Pierre Fourcade. Deuxième question : quelles mesures financières envisagez-vous pour réduire le déficit de nos régimes maladie et de nos régimes de prestations familiales, du fait de cette augmentation des flux migratoires et de l'impossibilité dans laquelle nous sommes de financer l'ensemble de ces prestations supplémentaires par les ressources actuelles de ces différents régimes ?

Troisième question, fondamentale à mes yeux : êtes-vous décidé, oui ou non - il faudra le dire - à modifier les conditions d'accès à l'ensemble de nos régimes de prestations sociales pour rétablir dans ce pays un minimum d'équité et pour qu'un agriculteur, un commerçant perçoivent au moins les mêmes prestations que le faux réfugié politique qui, trois mois après son entrée en France, bénéficie des prestations complètes du régime général de sécurité sociale ? (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

Telles sont les trois questions précises que je voulais poser. C'est parce que j'ai la conviction, après avoir entendu le rapport de M. Jolibois et les excellents exposés de MM. Bonnet et Pasqua, que votre loi va aggraver l'ensemble de ces flux migratoires et donc faire peser sur l'ensemble de nos régimes sociaux des charges supplémentaires, que j'ai cru de mon devoir d'intervenir.

On ne peut pas, monsieur le ministre, faire deux politiques à la fois : on ne peut pas dramatiser le déficit de la sécurité sociale en demandant à tous nos concitoyens de consentir des sacrifices complémentaires, et, par ailleurs, ouvrir la porte de l'immigration car, finalement, ces deux politiques finissent par devenir contradictoires, je dirai même incohérentes. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. le président. La parole est à M. Désiré.

M. Rodolphe Désiré. Monsieur le ministre, permettez-moi de vous lire une lettre datée du 15 juin 1989 que j'ai reçue, hier, du conseil général de la Martinique :

« Monsieur le Sénateur,

« Le conseil général de la Martinique a été saisi pour avis d'un projet de loi relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire français.

« Ce projet de loi contient en ses articles 5 et 8 des dispositions fondamentales qui, aux termes de l'article 16, ne seront applicables dans les départements d'outre-mer que dans un délai de cinq ans. » - Vous aurez compris qu'il s'agit des articles 18, 6 et 9.

« L'exposé des motifs de ce document précise que ce régime discriminatoire est dû à "la structure spécifique des départements d'outre-mer" et aux "problèmes pratiques que pourraient soulever l'application immédiate des dispositions des articles 6 et 9 du projet de loi".

« Le caractère laconique de ces motifs n'apporte pas les précisions nécessaires pour rendre un avis en pleine connaissance de cause.

« Aussi, je vous saurais gré de me faire parvenir les éléments d'information en votre possession, susceptibles de définir clairement le contenu des expressions "situations spécifiques des D.O.M." et "problèmes pratiques", utilisées dans l'exposé des motifs.

« Je vous prie, etc. »

Je vous signale que le conseil général de la Martinique présente la particularité d'avoir un président de droite - il est R.P.R. - et un bureau qui est en totalité de gauche. Cette lettre prouve que ce conseil général ressent une certaine perplexité à la lecture de ce texte...

Monsieur le ministre, permettez à un parlementaire de votre majorité de vous dire qu'il adhère pleinement à la philosophie qui inspire votre projet de loi : humanité et solidarité envers les étrangers qui souhaitent vivre en France selon nos lois, rigueur envers les étrangers qui immigreront clandestinement.

C'est parce que j'adhère à ces principes que je ne puis accepter les dispositions de votre projet relatives aux départements d'outre-mer. J'en arrive, parfois, à me demander si, aux yeux de nos gouvernants, les D.O.M. font bien partie du territoire national lorsque je vois avec quelles nuances on manie les concepts d'égalité et de spécificité dans les rapports métropole - outre-mer.

Lorsque nous manifestons notre inquiétude à l'égard de l'Europe de 1993 et que nous mettons en avant la spécificité des D.O.M., on nous répond : « égalité », sans tenir suffisamment compte des retards considérables de notre développement économique. Mais quand nous demandons l'égalité sociale, nous devons nous battre pour l'obtenir, comme lors de la discussion du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion.

L'application aux départements d'outre-mer du couple égalité-spécificité revient-elle à nous imposer des mesures défavorables au nom de l'égalité, et à nous refuser des mesures égalitaires au nom de la spécificité ?

S'agissant de l'entrée des étrangers en France, on multiplie les obstacles pour les D.O.M. J'ai déjà eu l'occasion de vous interroger, monsieur le ministre de l'intérieur, sur les restrictions en matière de visas, qui sont préjudiciables à notre développement économique, notamment touristique ; je pense plus particulièrement aux Antilles. Aujourd'hui, avec le projet de loi qui est proposé à notre assemblée, on invoque des raisons pratiques et spécifiques pour maintenir dans les départements d'outre-mer un régime dont on ne veut plus pour la métropole. On invoque le grand nombre d'étrangers dans les D.O.M., le nombre très élevé des dossiers à traiter et le nombre peu élevé des juridictions ; je fais référence au rapport de M. Michel Suchod, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Quel aveu d'impuissance et de fatalisme ! Une fois de plus, outre-mer, c'est l'insuffisance des moyens qui commande la politique gouvernementale !

C'est, notamment, pour souligner ce phénomène que j'ai récemment posé une question écrite à M. le Premier ministre sur l'efficacité des services extérieurs de l'Etat dans les départements d'outre-mer. Comment croire que l'institution d'un délai de cinq ans, retardant l'application outre-mer de dispositions essentielles du projet de loi, n'est pas une tentative de fuite en arrière ? Comment croire que l'on fera en cinq ans ce que l'on n'a pas voulu faire depuis des décennies ? La seule politique crédible dans les D.O.M., c'est que les moyens suivent les décisions, et non l'inverse.

Quant au fond, comment le Gouvernement peut-il combattre les propos de M. Toubon à l'Assemblée nationale, relatifs à la métropole, et admettre les mêmes propos de Mme Michaux-Chevry, concernant les D.O.M. ? La droite ne s'y est d'ailleurs pas trompée quand elle a tenté, à l'Assemblée nationale, de faire tomber le Gouvernement dans son propre piège en déposant des amendements visant à étendre à l'ensemble des départements de la République ce qu'il a prévu pour les D.O.M. Cette démarche de la droite n'était-elle pas suffisante pour faire comprendre au Gouvernement que certaines exceptions finissent par ruiner la générosité des meilleurs principes ?

Il n'y a pas deux vérités, l'une pour la métropole et l'autre pour l'outre-mer. A l'Assemblée nationale, Mme Michaux-Chevry a pris prétexte de certains comportements racistes dans nos départements pour approuver la « loi Pasqua ». Eh bien, sachez-le, monsieur le ministre, il se trouve au moins un parlementaire de votre majorité pour s'inscrire en faux contre son affirmation ! Non, il n'est pas vrai que, dans les D.O.M., on soit content de la « loi Pasqua » !

Monsieur le ministre, ce n'est pas une bonne manière de lutter contre des comportements racistes que de les conforter par des lois. Je ne peux croire que vous entendiez exclure les D.O.M. de l'humanité et de la solidarité pour n'y maintenir que la rigueur.

Et puisque je parlais précédemment de l'Europe, je ne voudrais pas qu'à l'échéance de 1993 - avec la libre circulation - on puisse dire que, dans les D.O.M., on reconnaît finalement plus de droits aux marchandises qu'aux hommes !

Ce n'est pas ma philosophie, et je sais, monsieur le ministre, que ce n'est pas la vôtre. C'est pourquoi, sans déposer aucun amendement, j'attends avec confiance votre réponse. J'attends avec confiance les aménagements que vous proposerez vous-même à votre texte, écoutant les voix autorisées, comme celle de la commission nationale consultative des Droits de l'homme. J'attends avec confiance vos engagements quant aux nouveaux moyens à mettre en œuvre sans délai pour que tout progrès en métropole ne soit pas ressenti comme une discrimination supplémentaire au détriment des départements d'outre-mer.

Par ailleurs, je ne suis pas sûr, monsieur le ministre, que l'article 18 de votre projet soit tout à fait conforme à la Constitution.

D'une part, si l'article 73 de la Constitution admet des adaptations du régime législatif des départements d'outre-mer, vous savez que le Conseil constitutionnel, dans ses décisions de 1982 et 1984, conçoit restrictivement cette notion d'adaptation. Or, vous conviendrez qu'une inapplication dans le temps, c'est un peu plus qu'une adaptation !

D'autre part, à ma connaissance, le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer sur le régime transitoire institué pour les départements d'outre-mer par la loi du 29 octobre 1981. Il a, certes, admis la constitutionnalité d'une différence, prévue par la loi du 9 septembre 1986, entre la métropole et les départements d'outre-mer, mais la différence était mineure : dans nos départements, c'était le préfet et non le ministre de l'intérieur qui prononçait l'arrêté d'expulsion, mais il s'agissait toujours d'une autorité administrative.

En revanche, dans votre projet de loi, la différence entre la métropole et les départements d'outre-mer est de taille, puisqu'il s'agit de l'absence outre-mer d'une commission composée de magistrats et de l'impossibilité de former un recours juridictionnel. Il faut rappeler une décision du Conseil constitutionnel des 19 et 20 janvier 1981, qui admet des règles de procédure pénale distinctes selon les situations et les personnes, à condition - je le souligne - qu'il ne s'agisse pas de discriminations injustifiées et que des garanties égales soient assurées aux justiciables. Vous conviendrez, monsieur le ministre que, eu égard à cette décision, l'article 18 de votre projet de loi peut poser problème.

Pour terminer, je citerai Robespierre qui, le 13 mai 1791, disait à propos de la liberté des hommes de couleur : « Périssent vos colonies s'il doit vous en coûter votre honneur, votre gloire, votre liberté, vos principes. » N'obéissant pas à ce précepte, dix ans plus tard, Napoléon Bonaparte décidait de rétablir l'esclavage aux Antilles, ce qui entraîna la guerre que vous savez, notamment en Guadeloupe et en Haïti. Ce fut la ruine définitive des intérêts de la France dans le monde américain.

Concernant les principes, monsieur le ministre, plus que partout ailleurs, c'est dans le domaine des Droits de l'homme qu'aucune dérogation ne doit être acceptée. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Diligent.

M. André Diligent. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à ce stade du débat, nous pouvons dire que nous avons entendu de nombreuses critiques, parfois acerbes et impitoyables ; certaines, à mon goût, étaient même quelque peu exagérées alors que d'autres étaient plus redoutables parce que plus modérées.

J'approuve un certain nombre d'objections et de réserves qui ont été émises, mais je ne les prendrai pas toutes à mon compte. Par exemple, je ne ferai pas reproche à ce texte d'être le fruit d'une volonté purement élyséenne. Après tout, si mes souvenirs sont bons, il en fut souvent ainsi depuis le début de la V^e République ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

D'autres vous font grief de ne pas avoir attendu qu'en 1993 les pays européens trouvent un accord sur une politique commune. Autant je crois qu'il ne convenait pas d'envisager des modifications profondes de la loi Pasqua, autant j'estime qu'il fallait prendre des dispositions pour mettre fin à certaines mesures qui, à l'expérience, se sont révélées irréalistes dans un domaine si complexe.

Je m'efforcerai de parler non pas en juriste, mais en homme de terrain. En effet, il se trouve que je suis maire d'une commune d'une certaine importance : plus de la moitié des jeunes vivant dans cette ville de 100 000 habitants appartiennent à une famille d'origine immigrée !

Je puis vous assurer que, quand on est à la tête d'une telle commune, on entend à longueur de journée d'innombrables récriminations, très souvent justifiées, venant de la population d'origine locale qui est confrontée quotidiennement aux difficultés de la cohabitation, mais aussi des immigrés qui se trouvent souvent dans des situations absurdes. Je fais allusion, par exemple, à ces étrangers qui n'ont pas obtenu de titre de séjour parce qu'ils sont en situation irrégulière, mais que la police est dans l'impossibilité de reconduire aux frontières parce qu'ils ont soit un enfant, soit un conjoint français.

Sur ce point, j'ai un léger reproche à vous adresser. Vous avez interrogé de nombreuses associations. C'est très bien, mais j'aurais aimé que vous interrogiez aussi les maires des communes semblables à la mienne. Si l'un de vos collaborateurs était venu dans ma mairie, il aurait mesuré en quelques heures les innombrables difficultés pratiques auxquelles nous nous heurtons pour interpréter ou appliquer les textes, ne serait-ce qu'à l'occasion de la délivrance du certificat d'hébergement, le véritable casse-tête devant lequel se trouvent les préfetures que nous interrogeons, l'importance des correspondances que nous avons échangées avec votre prédécesseur.

Je regrette, d'ailleurs, que le projet de diptyque prévu par Mme Dufoix n'ait pas eu de suite. C'était une idée intéressante qui, malheureusement, a été abandonnée en cours de route.

J'aurais pu parler aussi des imbroglios invraisemblables devant lesquels nous nous trouvons ; c'est un véritable catalogue de situations tantôt pittoresques, tantôt dramatiques - car elles concernent des hommes - que j'aurais pu dresser. Si vous aviez laissé le temps au temps, un très grand débat aurait pu s'instaurer ; il n'aura pas lieu et je le regrette.

J'ai été assez surpris en constatant que ce texte prétendait traiter des conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France. Les conditions de séjour visent l'observation d'un certain nombre de formalités administratives, mais aussi la vie sociale, économique, culturelle de l'étranger, c'est-à-dire le logement, l'école, la formation.

J'ai été stupéfait de lire, sous la plume du rapporteur de ce projet de loi, devant l'Assemblée nationale, que « ce texte présente la particularité d'avoir été précédé par des travaux approfondis qui éclairent notre réflexion ; il s'agit, en particulier, du rapport élaboré dans le cadre du commissariat au Plan, sous la conduite de M. Stéphane Hessel », un haut fonctionnaire qui a fourni un grand travail.

J'ai eu l'honneur de participer aux travaux de cette commission. Je ne retrouve, dans ce texte, rien ou presque, de ce que nous avions étudié, car nous nous étions intéressés à de tout autres aspects.

S'il est vrai que, pour la plupart des immigrés, le retour au pays n'est pas envisageable, notamment pour les jeunes - on ne retourne pas dans un pays dont on n'est jamais parti - ce projet de loi devrait, par conséquent, nous préparer à une véritable politique globale d'insertion.

M. Louis Jung. Très juste !

M. André Diligent. Dès lors, le Gouvernement aurait été sage de s'inspirer de la méthode employée par la commission du code de la nationalité. Cela lui aurait permis, dans un délai de six mois à un an, d'entendre non seulement des juristes, des policiers, mais aussi des spécialistes du logement, de la santé, de la formation professionnelle, ainsi que des dirigeants d'entreprise et des enseignants.

Le projet de loi que nous aurions examiné aurait alors été le fruit d'une véritable volonté commune.

N'oublions pas que la commission du code de la nationalité, a permis à ses membres, qui venaient souvent d'horizons différents, a permis grâce à leur bonne foi et à leur valeur, de se rejoindre alors qu'au départ leurs points de vue étaient très divers.

On aurait pu arriver à un résultat identique si l'on avait fait preuve de patience et de volonté.

Oui, monsieur le ministre, un véritable débat aurait permis de mieux cerner les réalités et de démythifier un certain nombre d'apparences.

Les statistiques ou les faits qui sont souvent cités dans les discussions me font sursauter. Prenons, par exemple, le nombre d'étrangers en France, qui fait l'objet de faux calculs.

Dans ma commune, sur 100 Maghrébins - on les reconnaît facilement - 65 à 70 ont déjà la nationalité française. Leur culture est encore différente, mais ils sont comptés parmi les Français. Cela signifie qu'en réalité le nombre des personnes de culture étrangère est encore plus important qu'on ne le croit.

Qui est étranger, qui ne l'est pas ? Je me souviens qu'un homme célèbre, M. Senghor, s'est fait, un jour, tutoyer par un célébré du métro. Les apparences sont souvent très déconcertantes.

J'ai des exemples assez tragiques en mémoire.

Peu de temps avant mon arrivée à la mairie de Roubaix, à la suite d'une dispute dans un atelier, un ouvrier dit à un autre : « Retourne dans ton pays ». L'autre lui réplique : « Je suis dans mon pays ! » Alors, le premier revient à la charge en disant : « Comment tu es dans ton pays ? Pourquoi ? » L'interpellé sort son portefeuille. C'était un ancien harki, qui avait fait la guerre de 1939 et avait été décoré de nombreuses médailles. Le premier lui déclare : « Tu as trahi ton pays et si tu as trahi ton pays une fois hier, tu le trahiras demain ! ». Rouge d'indignation, l'autre rentre chez lui, prend un fusil et tire sur le premier.

C'est vous dire qu'il y a des confusions tragiques. Il convient de se rappeler qu'une nationalité, c'est d'abord la volonté de vivre ensemble.

Sur ce plan, il y aurait matière à réfléchir, comme nous aurions pu réfléchir, par exemple, aux relations entre la France et l'islam.

Dans ma mairie, j'ai reçu un jour deux imams ; l'un parlait français mieux que moi. Vous me direz que ce n'est pas difficile. (*Sourires.*) Il avait une grande culture, il était marocain.

Je leur ai demandé pourquoi ils venaient à Roubaix. Ils m'ont répondu qu'ils étaient auparavant dans le quartier de Barbès à Paris, mais qu'ils avaient appris que la misère et la petite délinquance régnaient dans ma ville et qu'ils avaient donc décidé de se consacrer au relèvement de cette jeunesse. Que voulez-vous que je dise d'autre, sinon que c'était une initiative positive ?

J'ai passé une partie de mon temps à essayer de démanteler des filières khomeinistes, mais je garderai toujours un souvenir ému du recteur de la Mosquée de Paris, récemment décédé, le cheikh Abbas...

M. Roger Romani. Très bien !

M. André Diligent. ... venu à Roubaix, voilà quelques années. Il m'avait invité à une réunion publique, où je ne me suis rendu très volontiers. A ma demande, il a accepté d'avoir à ses côtés non seulement l'archiprêtre représentant l'évêque, le pasteur protestant, mais aussi le président de la fédération israélienne de la métropole lilloise. Ils ont conversé.

Si la religion peut inciter au chauvinisme et à la haine, elle peut aussi être un facteur de réconciliation.

Nous devons réfléchir à l'avenir du statut de l'islam en France. Il n'est pas raisonnable qu'un certain nombre de mosquées, de lieux de travail ou de religion dépendent de nationalités étrangères.

M. Roger Romani. Très bien !

M. André Diligent. Je m'exprime avec précaution car il s'agit de problèmes délicats.

Je poursuis très rapidement mon incursion sur ce qui aurait pu être une véritable politique d'insertion.

Je suis particulièrement bien placé pour ne pas rêver, pour ne pas vivre d'illusions, sinon les chiffres de la délinquance dans ma région auraient vite fait de me rappeler la réalité.

Si certaines dispositions de la « loi Pasqua » étaient nécessaires - la meilleure preuve, c'est qu'elles ont été maintenues - l'angélisme ne suffit pas pour assurer la sécurité.

Il nous faut préparer une véritable politique d'insertion pour tous ceux qui entendent respecter les lois de la République et participer à notre avenir commun.

Le gouvernement de 1981 a fait voter, entre autres choses, la loi sur les associations étrangères. Elle m'avait au départ choqué. Je la trouvais dangereuse.

A présent, je m'en félicite parce que j'ai, dans ma commune, un grand nombre de communautés étrangères organisées en associations, dirigées souvent par de bons pères de famille, des travailleurs indépendants, des cadres qui pratiquent une solidarité quotidienne et qui n'ont qu'un seul souhait : vivre en paix, élever leurs enfants et s'entraider. Les pouvoirs publics, les mairies doivent les aider et s'appuyer sur eux, car ils sont un facteur d'insertion.

Ces associations ont connu, tout d'abord, une époque communautaire quand des personnes originaires d'un même pays se sont retrouvées. Elles ont, ensuite, connu une époque nationaliste quand les adhérents se sont regroupés pour accompagner les luttes d'indépendance de leur pays.

Maintenant, ces immigrés peuvent devenir des agents actifs de l'insertion en France.

Je pense notamment à ces milliers de jeunes « beurs » à qui, voilà un certain nombre d'années, confier un local représentait un risque immense, car, parfois, trois jours après, ce local était totalement dégradé.

Je m'aperçois maintenant qu'un certain nombre de jeunes, généralement des étudiants en première, deuxième et troisième année de médecine, de droit ou d'économie, forment des associations régies par la loi de 1901, créent des clubs.

Nous pouvons signer des conventions avec eux et leur prêter ou leur louer des locaux. Ils consacrent leur action, notamment au sport.

Il faut offrir à tous ces jeunes une passion, quand on ne peut leur offrir du travail. Cette passion peut être sportive, culturelle ou autre. Ils passent également une partie de leur temps, après le sport, au rattrapage scolaire.

Ces jeunes de bonne volonté, en raison de leur activité, sont peut-être encore plus crédibles et plus efficaces que nous.

Par conséquent, il faut encourager et aider la vie associative dans cette perspective, surtout lorsque les intéressés ont une véritable volonté d'insertion.

Oui, monsieur le ministre, un vrai débat aurait permis de poser les problèmes quotidiens. Pour terminer, je poserai celui de l'habitat.

J'attire votre attention sur un passage du rapport Hessel, selon lequel certaines communes qui ont fait un effort particulier en matière de logement social estiment que, compte tenu du nombre d'immigrés, elles en ont fait assez.

Le rapport précise : « Ces municipalités qui ont le sentiment d'avoir fait le trop-plein, dénoncent l'absence de solidarité intercommunale en matière de logement social. Celui-ci est, en effet, essentiellement regroupé sur certaines communes, qui, de ce fait, se trouvent devoir supporter le poids de la crise et aider des populations massivement précarisées françaises et étrangères, alors que d'autres, en s'abstenant de construire ou en jouant le jeu de la construction privée, plus valorisante, ne se sentent pas concernées. »

Attention ! Il n'est de l'intérêt ni du pays ni de nos citoyens ni des immigrés eux-mêmes de voir se développer de telles concentrations qui se transforment vite en ghettos. On a cité, hier, les cas de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis.

Alors, que faire pour développer cette solidarité intercommunale à l'époque de la décentralisation et de l'autonomie des collectivités locales ?

Il ne faut pas laisser passer l'occasion qui nous est offerte. L'Etat signe un certain nombre de contrats : contrats de plan Etat-région, contrats-villes, contrats P.A.C.T. Il peut apporter son concours à condition que certaines communes, qui n'ont pas encore fait l'effort nécessaire mettent en place des logements sociaux ou des foyers d'accueil.

Alors, nous assisterons à une réelle répartition des tâches et à une véritable solidarité intercommunale.

Je sais bien que mon propos ne fera pas plaisir aux maires nantis, mais nous sommes à une époque où la justice sociale doit s'instaurer non seulement entre les individus, mais également entre les communes.

L'insertion exige une longue patience. Elle doit être envisagée dans son ensemble et être entourée de multiples précautions. Elle doit également être envisagée avec prudence, mais aussi avec détermination. Elle ne se limite pas à des mesures administratives.

Il serait souhaitable de prendre un certain nombre de mesures positives qui, pour l'avenir, s'inspirent du plus large consensus possible.

Une volonté d'union nationale n'aurait pas été de trop en ce domaine, car il s'agit d'un certain visage de la France et, aussi, de son avenir. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, sur les travées socialistes et sur certaines travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et du rassemblement démocratique et européen.)*

M. Guy Allouche. Je demande la parole.

M. le président. Monsieur Allouche, vous demandez la parole pour un rappel au règlement ?

M. Guy Allouche. Oui, s'il le faut, monsieur le président.

M. le président. Sur quel article du règlement demandez-vous la parole ?

Un sénateur socialiste. Sur tous les articles du règlement !

M. Guy Allouche. Je veux seulement porter témoignage des propos de M. Diligent.

M. le président. Dans ces conditions, je ne peux pas vous donner la parole.

M. Josselin de Rohan. Ce n'est pas un rappel au règlement !

M. Guy Allouche. Une fois n'est pas coutume ! Je connais bien M. Diligent et je voulais lui rendre hommage...

M. le président. Je vous en prie, monsieur Allouche, vous n'avez pas la parole.

M. André Diligent. Pour une fois, vous pourriez la lui donner !

M. le président. La parole est à Mme Missoffe.

Mme Hélène Missoffe. Monsieur le ministre, je n'approfondirai dans mon propos qu'un seul thème. En effet, le projet de loi a été étudié par ceux qui se sont déjà exprimés et par ceux qui interviendront après moi.

On trouve de tout dans votre texte : du lyrisme et une leçon de morale pour les enfants de l'école à l'article 1^{er} B nouveau, des contraintes nouvelles pour les représentants de l'Etat, faisant d'eux, on pourrait dire des suspects, aux articles 6 et 9 et même l'exclusion - en effet, redoutant vous-même les effets de votre propre loi dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, vous les écarterez de son application.

L'humanisme guidant vos pas, comme chacun le sait, cela signifie-t-il qu'on doit être généreux à Marseille mais pas à Pointe-à-Pitre ?

En fait, votre loi est une loi de revanche : revanche à l'égard de la législation du 9 septembre 1986 qui tenait compte de la situation créée par vos réformes de 1981 et 1984 et avait pour objet d'en limiter les conséquences désastreuses ; revanche à l'égard d'un choix qui privilégiait le bon sens par rapport à l'idéologie.

Quoi qu'il en soit, votre projet de loi, parmi ses nombreux défauts et imperfections, laisse de côté toute une partie du problème qui constitue pourtant la manifestation la plus élaborée de l'immigration clandestine : la pratique du droit d'asile à l'égard des faux réfugiés politiques. Sur ce point, votre texte est muet, bien que vos inquiétudes, j'en suis certaine, rejoignent les nôtres.

Or - il faut le savoir - près de 100 000 étrangers, dont 50 000 réfugiés politiques, tenteront par différents moyens d'immigrer en France en 1989, désirant obtenir un titre de séjour dans le but d'y demeurer durablement. Il s'agit, pour la quasi-totalité d'entre eux, de personnes qui fuient les conditions économiques et la précarité sociale de leur pays d'origine. Près de la moitié d'entre eux solliciteront, soit dès leur entrée en France, soit au terme de la validité de leur visa touristique, le statut de demandeur d'asile auprès de l'O.F.P.R.A. - office français de protection des réfugiés et apatrides - créé par la loi du 25 juillet 1952, en application des dispositions de la convention de Genève du 28 avril 1951. Or ce texte est totalement inadapté à la situation nationale et internationale des réfugiés durant cette décennie. L'O.C.D.E. a d'ailleurs constaté que les années soixante étaient celles de l'immigration en Europe, les années soixante-dix celle du regroupement familial, les années quatre-vingts celles du droit d'asile ou des réfugiés.

On doit replacer cette loi dans le contexte historique de la première moitié du siècle. Elle était alors destinée à faciliter l'accueil des réfugiés des pays de l'Est européen, ainsi que d'Espagnols fuyant le régime franquiste, puisqu'elle s'appliquait à des situations provenant d'événements politiques survenus avant le 1^{er} janvier 1951.

Jusqu'en 1970, le nombre de demandeurs d'asile en France était de quelques centaines par an, ce qui permettait d'assurer un accueil dans des conditions favorables.

L'adhésion de la France, en 1971, au protocole de New York dit de Bellagio, relatif au statut des réfugiés, du 31 janvier 1967, a entraîné l'afflux de nouvelles populations du tiers monde qui sollicitaient le statut de demandeur d'asile.

Depuis une dizaine d'années, la situation s'est largement aggravée, à tel point que l'O.F.P.R.A. ne remplit plus la mission qui lui a été confiée et peut légitimement être qualifié de "machine à fabriquer des clandestins".

La France semble être le seul pays occidental à donner une interprétation aussi libérale aux conventions internationales concernant le statut de réfugié. Cette attitude a créé dans le tiers monde un effet tel que, au cours des huit dernières années, les ressortissants des pays d'Afrique et du sous-continent indien qui ont sollicité la protection de l'O.F.P.R.A. peuvent être estimés à 203 300. Ces personnes sont, pour la quasi-totalité d'entre elles, des immigrants pour raison économique n'ayant jamais subi de persécutions dans leur pays d'origine.

Elles ont trouvé, dans notre système de protection, un moyen très efficace de tourner la réglementation sur le séjour des étrangers. En effet, ces étrangers sachant qu'ils ne remplissent pas les conditions d'obtention d'un titre de séjour sont informés, souvent avant leur arrivée en France, qu'un passage par l'O.F.P.R.A., non seulement leur ouvrira la voie du séjour régulier mais, surtout, leur conférera des avantages sociaux exorbitants - M. Fourcade y a fait allusion - par rapport à ceux qui sont attribués à l'étranger non demandeur d'asile.

Ce moyen est aussi utilisé par des étrangers installés en France, en voie d'expulsion, de reconduite à la frontière ou interdits de territoire pour trafic de stupéfiants, afin d'échapper à l'exécution de ces mesures administratives ou judiciaires, alors qu'en théorie l'administration ne devrait pas leur accorder de titre de séjour.

Il suffit à l'étranger désireux d'obtenir l'asile de se présenter à l'autorité administrative dépendant de votre ministère ; celle-ci est tenue de lui délivrer un titre provisoire de séjour en qualité de demandeur d'asile.

Ce titre, d'une validité d'un mois, permet de formuler la demande à l'O.F.P.R.A., qui, sur simple déclaration et sans vérification préalable, délivre un récépissé ouvrant droit, premièrement, à l'obtention d'un titre de séjour renouvelable jusqu'à examen définitif de la demande, deuxièmement, à l'exercice d'un emploi salarié, troisièmement, à une allocation de subsistance de 1 300 francs par mois environ, quatrièmement, aux allocations d'insertion ou de chômage, en particulier les prestations du R.M.I., enfin, cinquièmement, aux prestations familiales dans certains cas.

En conséquence, il existe une grande différence de traitement entre le statut des demandeurs d'asile, qui confère des avantages, et la situation des immigrés clandestins. Les premiers ont été bien conseillés, ont accompli une démarche administrative plus contraignante et se retrouvent protégés ; les seconds ont omis de le faire.

Ainsi assistons-nous à un déferlement de demandes d'asile de la part de ressortissants de pays d'Asie ou d'Afrique et plus particulièrement, vous le savez, de Pakistanais, de Sri-Lankais, d'Indiens, de Ghanéens, de Zaïrois, de Congolais, de Gambiens, d'Angolais, etc. Parmi ceux-ci, de nombreux nationaux de pays anglophones obtiennent, à Paris, l'asile qu'on vient de leur refuser à Londres ou à Bruxelles le mois précédent.

Fait nouveau, de nombreux ressortissants de pays du tiers monde, dont le régime politique est démocratique et non attentatoire aux libertés, demandent, pour les raisons que j'ai déjà énoncées, à bénéficier de ce statut.

Enfin, des individus font plusieurs demandes successives d'asile sous plusieurs identités, et parfois dans plusieurs pays d'Europe. Là aussi, la fraude pervertit le système qui ne devrait être que protecteur.

Le délai moyen d'examen d'un dossier par l'O.F.P.R.A. est - il faut le savoir - de quelques mois à un ou deux ans. Après rejet de la demande d'asile, l'étranger s'adresse à la commission de recours des étrangers qui statue, au mieux, à l'issue d'une nouvelle année.

Ainsi, dans le pire des cas, le solliciteur aura bénéficié d'un séjour de plusieurs années sur le territoire français, alors qu'en réalité il n'a aucun droit à l'asile. Rien ne l'empêche alors de présenter une nouvelle demande sous la même iden-

tité, sous prétexte que la situation politique de son pays d'origine est modifiée, ou bien de présenter cette demande sous une identité différente.

Sachons que certains tracts ou formulaires imprimés dans des pays d'Afrique constituent de véritables modes d'emploi à la disposition des immigrants pour séjourner en France en qualité de demandeur d'asile. Tout y est décrit en détail : formalités, adresses, etc.

De nombreuses associations dites charitables, tels le C.I.M.A.D.E - comité inter-mouvement d'aide aux déportés et évacués - France Terre d'Asile, etc., facilitent très largement les démarches et l'accueil des nouveaux arrivants, sans se préoccuper de leurs véritables motivations.

Comme on peut l'imaginer, cette situation générale a des conséquences importantes sur le développement de certaines formes de délinquance. En effet - l'actualité judiciaire nous le rappelle - certains étrangers demandeurs d'asile profitent des avantages qui leur sont attribués pour se livrer à des actes graves de délinquance.

Il n'est pas dans notre intention, loin de là, de démontrer que les demandeurs d'asile sont globalement des délinquants. Toutefois, il est particulièrement regrettable de constater que l'ordre public national est parfois troublé par des étrangers à l'égard desquels on a agi avec la plus grande générosité. La police constate régulièrement que de nombreux réseaux de Sri Lankais, Pakistanais ou Zaïrois, composés de demandeurs ou de bénéficiaires de l'asile, alimentent le marché de la drogue au stade de la distribution en gros ou de demi-gros.

D'importantes escroqueries aux Assedic, facilitées par de faux documents administratifs, ont été commises par des réseaux congolais ou zaïrois bénéficiant de la protection du statut de l'O.F.P.R.A. Cette situation est particulièrement choquante car elle repose sur une transgression complète des devoirs minimaux que l'on serait en droit d'attendre de personnes recherchant aide et protection.

Ces nombreux abus nuisent gravement à la réputation et à l'accueil des vrais réfugiés, compte tenu de la suspicion qui plane sur leurs motivations. En outre, l'effort important de la part, tant des différentes collectivités publiques, que des associations privées, se dilue et se perd compte tenu de l'afflux des faux réfugiés. Aussi est-il urgent de réserver ces droits à ceux qui ont souffert et méritent protection, afin de préserver la véritable tradition du droit d'asile et d'accueil en France.

Ce sont notamment toutes ces formes de fraude à l'immigration que votre texte ne réprime pas, monsieur le ministre, alors même qu'il s'agit du véritable et plus important facteur d'immigration non contrôlée. Certes l'O.F.P.R.A., organisation non gouvernementale, est placé, non pas sous votre tutelle, mais sous celle du ministère des affaires étrangères. Celui-ci, qui n'a jamais eu à exercer des responsabilités dans le domaine de l'immigration, ne peut être tenu pour responsable des abus. Il appartient, à vous et à vous seul, de mettre fin à ces déferlements sans précédent de vagues d'immigration clandestine et par fraude.

Il est urgent d'envisager un véritable contrôle de l'O.F.P.R.A. et une réelle réforme de son fonctionnement en France. Vous pourriez vous inspirer, pour cela, des exemples donnés par certains de nos partenaires de la Communauté pratiquant, comme les Pays-Bas ou la République fédérale d'Allemagne, la règle dite du « premier asile ». Celle-ci consiste à refuser l'entrée sur le territoire et le statut de demandeur d'asile à l'immigré qui aura séjourné plus de trois mois dans un autre Etat démocratique. C'est d'ailleurs la meilleure manière pour ces Etats de détourner le flot vers la France.

L'Italie, quant à elle, observe la clause de la réserve géographique, n'acceptant, pour réfugiés, que les ressortissants de certains pays.

Il est urgent de mettre fin à cet étrange paradoxe qui accorde, aux réfugiés économiques en France, des subsides et allocations diverses dont le montant est supérieur à celui des sommes que perçoivent les chômeurs en fin de droit et les bénéficiaires du R.M.I.

J'ai voulu, monsieur le ministre, m'en tenir uniquement à ce constat. Je l'ai d'ailleurs peu commenté car les faits sont parlants. Toutefois, les chiffres que j'ai cités montrent qu'il est indispensable de revoir le problème des réfugiés dits « politiques », particulièrement à l'époque où les frontières des différentes nations de l'Europe vont s'ouvrir. Nous sommes déjà submergés à l'heure actuelle. Mais qu'en sera-t-

il demain si notre législation n'est pas prête ? (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Lucotte.

M. Marcel Lucotte. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au nom de la majorité sénatoriale et de mes collègues présidents de groupe qui l'ont déjà souligné, je tiens à remercier et à féliciter M. Jolibois pour la qualité remarquable du travail qu'il a accompli en qualité de rapporteur de notre commission des lois. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*) Il a montré, tout au long de l'examen de ce texte, son souci de ne pas escamoter le débat au fond. Cela a été partagé par l'ensemble du Sénat qui a souhaité consacrer plus de temps qu'il n'avait été initialement prévu à la discussion générale. Nous avons en effet le souci d'instaurer un véritable débat autour de ce texte.

Est-ce à dire que, malgré la grande qualité, la plupart du temps, de notre discussion, ces quelques heures pourront tenir lieu de véritable débat sur l'un des plus graves problèmes qui se posent, non seulement à notre pays, mais également au monde d'aujourd'hui et, plus encore, à celui de demain ?

Lorsque l'on prend conscience des évolutions démographiques et des déséquilibres profonds que celles-ci suscitent, il va de soi que l'on ne peut se satisfaire ni de notre débat ni de votre projet de loi, monsieur le ministre.

S'il est vrai que le temps est venu d'avoir cette grande réflexion nationale sur l'immigration, était-il pour autant réellement urgent de présenter ce nouveau projet de loi ? Non. En effet, la loi du 9 septembre 1986 était, de l'avis de tous ceux qui ont la charge de l'appliquer, une bonne loi. Permettez-nous de dire que la loi qui porte le nom de votre prédécesseur, l'un des nôtres, M. Charles Pasqua, avait pour qualités équilibre, souplesse et sens humanitaire. Elle pouvait, certes, faire l'objet de quelques aménagements, mais non du bouleversement actuel. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste.*)

Il n'y avait pas urgence non plus à un moment où il aurait été de bonne politique, avec nos partenaires européens, de mettre en œuvre une action commune et d'avoir une attitude semblable, sans lesquelles ce problème ne se réglerait pas ou se réglerait mal. Tous les précédents qui se sont terminés par des reflux sur la France, terre d'asile universelle, d'immigrés rejetés par d'autres pays de la Communauté sont là pour nous rappeler le danger que nous courrons, demain plus encore que par le passé.

Pourquoi une telle préoccupation, sinon une volonté idéologique de supprimer ce qu'un autre gouvernement avait fait - et, en la matière, réussi - une volonté idéologique aussi de mettre en œuvre une action imposée de quelque manière par certaines associations ?

Il y avait grand risque à agir ainsi dans l'immédiat. On l'a vu à l'occasion des élections européennes, où certaines formations politiques, une fois de plus, ont bénéficié du climat de crainte développé et suscité par le texte dont nous discutons au même moment

Un sénateur de l'U.R.E.I. Très bien !

M. Marcel Lucotte. L'objectif à atteindre dans ce domaine est double : arrêter de façon effective le flux de l'immigration et donner aux immigrés des possibilités réelles d'intégration. On ne peut pas traiter un seul de ces problèmes. Et encore, comme l'a souligné tout à l'heure notre collègue M. Diligent, les problèmes d'insertion et d'intégration sont-ils les plus sérieux !

Monsieur le ministre, votre projet est bien éloigné de cet objectif - sans doute n'aviez-vous pas cette ambition - et, de plus, il contourne les problèmes sans apporter de vraies solutions. Il se contente de poser des questions.

Les immigrés séjournant en France dans la clandestinité voient leur situation régularisée, et cela au détriment des étrangers qui ont toujours agi dans la légalité. Notre rapporteur a eu une très bonne formule : c'est comme s'il y allait avoir désormais un statut des immigrés en situation régulière et un statut des immigrés en situation irrégulière. C'est tout de même particulièrement inquiétant !

Les autorisations de travail octroyées sans la détention d'un titre de séjour représentent une grave menace pour l'emploi.

D'autres mesures contenues dans votre projet de loi sont aussi lourdes de conséquences pour la France.

La procédure de regroupement familial sans condition de ressources ni de logement pour les membres de la famille d'un étranger qui a le statut de réfugié politique ou d'apatride aura un coût financier considérable. L'expérience faite aujourd'hui avec le revenu minimum d'insertion vient confirmer nos inquiétudes. Là encore, monsieur le ministre, votre texte ne fera qu'aggraver la situation. M. Jean-Pierre Fourcade l'a démontré, chiffres à l'appui.

L'absence prolongée du pays pendant trois ans n'est plus un motif de perte de la carte de résident. Cette nouvelle disposition va à l'encontre d'une politique d'intégration et d'insertion des immigrés.

En matière d'expulsion, vous avez réduit le quantum pénal de façon telle qu'un nombre important de délinquants, parmi lesquels se trouvent souvent les trafiquants de drogue, ne peuvent plus être expulsés. Quel avenir envisagez-vous alors pour la France, monsieur le ministre ?

Dans un très bref délai, votre texte transformera les étrangers en résidents perpétuels qui, n'ayant pas notre nationalité, deviendront, au sein de notre communauté, un élément permanent de ségrégation.

Ce projet de loi n'est autre qu'un texte idéologique et politique. Il va à l'encontre des intérêts de la France et, qui plus est, il ne protège pas réellement les immigrés, car, dans la réalité, vous leur ouvrez une porte qui donne dans le vide.

La majorité sénatoriale, unie comme elle l'a toujours été depuis 1981 pour lutter, critiquer, rejeter ou transformer des textes qui présentaient un réel danger pour notre démocratie, a décidé, une fois encore, de manifester solennellement devant le pays sa désapprobation. C'est la raison pour laquelle, à l'issue de la discussion générale, elle déposera une question préalable.

Notre démarche comporte une logique. En effet, lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, les députés de l'opposition ont voté la motion de censure. La majorité sénatoriale se situant sans ambiguïté dans l'opposition nationale utilisera, si j'ose dire, sa motion de censure sénatoriale en déposant cette question préalable.

Notre vote témoignera, devant le pays, de notre inquiétude quant aux graves conséquences de la politique laxiste dont ce projet de loi fait preuve, et cela sans aucun bénéfice réel pour les immigrés, même ceux qui sont installés régulièrement en France, qui y ont travaillé depuis de longues années, que nous respectons et que nous nous réjouissons même de voir s'intégrer progressivement. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste.*)

Il y va aussi de notre identité nationale. Hier soir, à cette tribune, M. Christian Bonnet a rappelé, en termes excellents, la gravité de ce problème.

M. Christian Poncelet. C'est juste !

M. Marcel Lucotte. Peut-on encore oser, dans une assemblée parlementaire, parler de notre identité nationale ? Oui, c'est notre devoir.

Mes chers collègues, pour être généreuse la France doit d'abord être elle-même. « Liberté, égalité, fraternité », ces mots sonnent tous les jours à nos oreilles en cette année du Bicentenaire. Oui, « liberté, égalité, fraternité », mais à condition de ne pas détruire les grandes idées que la France a lancées dans le monde, à condition de ne pas détruire notre tissu social, car nous en sommes menacés, et à condition de ne pas étouffer notre âme nationale ! (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Hamel.

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, une large majorité de nos compatriotes est déjà, et à juste titre, inquiète des risques que font courir à la sécurité, à l'ordre public, à l'équilibre de nos régimes sociaux et à notre identité nationale l'immigration

clandestine et la présence, dans nombre de nos villes, de minorités étrangères d'origine non européenne, à la forte croissance démographique et qui, loin d'exprimer une volonté de se fondre dans la communauté française et de s'y intégrer, affirment leur identité culturelle, leur pratique religieuse, leurs liens idéologiques et politiques avec des courants de pensée qui nous sont fondamentalement étrangers et hostiles.

Votre projet de loi va aggraver l'inquiétude de nos compatriotes et engendrer une propension à des réactions hostiles dont risquent d'être injustement victimes les étrangers installés régulièrement en France, qui souhaitent sincèrement leur intégration et celle de leurs enfants dans notre communauté nationale. Le laxisme aux frontières et la régularisation de la situation des immigrés sans titre leur portent un mauvais coup.

Les collectivités locales, qui assument déjà les lourdes charges du financement de l'aide sociale, vont devoir supporter encore les conséquences de votre projet de loi, qui va fatalement susciter l'intensification de l'immigration clandestine, d'autant plus que les étrangers vont, après un court temps de présence en France, pouvoir bénéficier du revenu minimum d'insertion.

La constatation de bon sens des dangers de l'immigration clandestine que faisait, voilà peu, M. Bockel, maire socialiste de Mulhouse, nous la partageons. Notre désaccord profond avec votre politique d'immigration laxiste et d'intégration molle ne vous donne pas le droit de nous accuser faussement de racisme - nous l'avons combattu au prix de notre sang - ou de mépris des droits de l'homme.

En ce temps d'idéologie déferlante, de fanatisme, de menaces de mort proférées par-delà les frontières, de nouvelles vagues de terrorisme, le respect en France des droits de l'homme doit aller de pair avec la protection la plus efficace possible de la communauté nationale contre les risques d'un environnement international fanatique et hostile dans nombre de pays extraeuropéens.

Vous-même l'avez souligné, monsieur le ministre, le 29 mai dernier à l'Assemblée nationale : non seulement l'intérêt national, mais encore les droits de l'homme imposent de lutter contre l'immigration clandestine, car cette dernière repose sur leur violation.

Pourquoi une telle contradiction entre vos propos d'alors et ce dispositif d'abrogation de la « loi Pasqua » ? Vous reconnaissez une menace, mais, au lieu d'y faire face, vous l'aggravez par votre texte. Quelle contradiction ! Et comment, dans ces conditions, pourrions-nous voter votre projet de loi ? Quelles vont être, en effet, les conséquences de l'abrogation de la « loi Pasqua » sur l'entrée et le séjour des étrangers en France ?

Cette « loi Pasqua » était la traduction, dans les faits, de la volonté exprimée le 9 avril 1986 par le Premier ministre Jacques Chirac. « Le Gouvernement - disait-il - est déterminé à prendre des mesures d'une grande fermeté pour renforcer la sécurité des personnes et des biens, lutter contre le terrorisme, préserver l'identité de notre communauté nationale. »

Cette « loi Pasqua », à deux dispositions près, fut approuvée par le Conseil constitutionnel. Elle n'était donc ni contraire à la Constitution ni en contradiction avec la philosophie politique du respect des droits de l'homme, qui fonde la démocratie. A l'épreuve, elle se révèle efficace. Elle fit reculer le terrorisme et accrut la sécurité. Quelle faute de l'abroger !

Par quelles dispositions voulez-vous la remplacer ? A vous entendre hier, on pouvait penser que le dispositif de contrôle de l'entrée des étrangers en France demeurerait inchangé. Non ! Ainsi que vous avez dû en convenir après les observations présentées par notre collègue M. Paul Masson, votre projet de loi modifie le régime en vigueur sur un point fort important : les modalités d'exécution du refus d'entrée.

En effet, ainsi que l'a démontré, avec sa clarté habituelle, notre collègue M. Jolibois, rapporteur de la commission des lois, votre article 17 renverse le principe relatif de un jour franc séparant la décision du refus d'entrée de son exécution. Désormais, en aucun cas le refus d'entrée ne pourra donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé, avant ce délai de un jour franc.

L'article 4 du projet de loi supprime la condition de régularité du séjour pour l'obtention de plein droit de la carte de résident. L'irrégularité du séjour en France d'un immigré

clandestin n'est donc plus un obstacle à son obtention. Notre collègue M. Jolibois est donc fondé à parler d'innovation fondamentale.

Cet article 4 contient d'autres modifications très graves du système actuellement en vigueur : la « loi Pasqua » avait sagement disposé que les étrangers bénéficiant de plein droit de la carte de résident ne pourraient obtenir cette carte si leur présence constituait une menace pour l'ordre public. Cette réserve d'ordre public est supprimée.

De plus, vous abolissez les réserves d'ordre pénal, c'est-à-dire que les étrangers entrés en France avant l'âge de dix ans ou en situation irrégulière depuis plus de dix ans ne perdront plus le droit à l'attribution de la carte de résident, même s'ils ont été condamnés à six mois de prison ou à un an avec sursis.

Dans la foulée de ces innovations consternantes, le conjoint étranger d'une personne de nationalité française va désormais bénéficier de plein droit de la carte de résident, sans même avoir à justifier d'un an de mariage ou d'une communauté de vie effective.

Quelle incitation au mariage de complaisance !

L'étranger résidant irrégulièrement en France depuis quinze ans entre dans le groupe des bénéficiaires de plein droit de la carte de résident. Je n'invente rien : c'est le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale qui l'affirmait lui-même, le 29 mai : « Afin de permettre la délivrance d'une carte de résident à un bénéficiaire de plein droit dont la situation est irrégulière au moment où il présente sa demande, le projet de loi prévoit que cette condition ne pourra plus être opposée. » Ainsi le séjour irrégulier ne sera plus un obstacle à l'attribution de la carte de résident !

Vous portez à trois ans la durée de péremption de la carte de résident. Ainsi, un étranger pourra quitter notre pays pour l'étranger, y faire pendant trois ans ce qu'il veut, puis revenir au doux pays de France.

Vous consacrez quatre articles de votre projet au régime d'expulsion - que dis-je ! - à l'adoucissement du régime d'expulsion. Une menace pour l'ordre public ne suffira plus pour expulser, il faudra une menace grave.

Votre projet altère considérablement le système actuellement en vigueur en matière d'expulsion.

Les préfets - comme si vous mettiez en cause ou en doute leur esprit républicain et leur sens de l'Etat ! - seront liés par les avis de la commission d'expulsion, devant laquelle l'étranger pourra être assisté de « toute personne de son choix ». Voilà qui permettra à des associations spécialisées d'invoquer de prétendues menaces contre les droits de l'homme parce qu'on voudra expulser un étranger qui, entré clandestinement, se trouvera en situation irrégulière, menaçant l'ordre public.

Monsieur le ministre, votre projet conduira à l'affaiblissement de la défense de la France contre l'immigration clandestine, contre la présence d'étrangers dangereux, menaçant l'ordre public et la paix civile.

C'est donc, pour nous, un devoir national et républicain de le rejeter, parce que nous l'estimons fondamentalement contraire non seulement à l'intérêt national mais aussi à la paix civile. En effet, il est également contraire à l'intérêt des étrangers se trouvant en France en situation régulière et souhaitant leur intégration dans notre communauté nationale.

Votre projet, il faut le refuser non seulement ici, monsieur le ministre, mais aussi, je tiens à le dire, dans le pays, que nous allons avertir, comme nous en avons le devoir, de sa perversité, des dangers qu'il comporte, des menaces qu'il crée. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R. et sur quelques travées de l'union centriste de l'U.R.E.I.)*

M. le président. La parole est à M. Paul Masson.

M. Paul Masson. J'ai encore dans l'oreille, monsieur le ministre, les propos que vous teniez en novembre dernier. Pour vous, alors, la modification de la loi du 9 septembre 1986 ne se posait pas en termes d'urgence. Il convenait de procéder à une réflexion d'ampleur sur l'immigration clandestine, dont l'importance, disiez-vous, renouvelait totalement les données du problème.

Vous ajoutiez que les études en cours sur la législation relative aux conditions d'entrée des étrangers en France n'étaient pas encore sur le point d'aboutir. Nous attendions

donc, tout naturellement, une concertation sur un sujet dont la complexité naturelle prend de plus en plus une dimension européenne. Vous l'avez vous-même souligné avec clarté à l'Assemblée nationale : « L'Europe ne peut être l'espace privilégié où se rassembleraient, vague après vague, les déshérités des autres continents, les victimes de guerres fratricides ou de systèmes économiques imbéciles. »

Quel problème mérite plus que celui qui fait l'objet du texte que nous discutons une réflexion approfondie et globale ?

Hélas ! rien de tel ne s'est passé.

Vous avez dû renoncer à votre ambition de conduire cette grande réflexion. Parce qu'il fallait faire une mesquine opération politique, vous avez bousculé le calendrier et « bricolé » à la hâte un texte de loi qu'il est difficile de qualifier sans entrer dans l'impertinence. (*Sourires sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Je ne reprendrai pas ici la démonstration excellente et l'analyse pertinente de notre éminent rapporteur de la commission des lois, M. Jolibois. Dans un exposé de grande qualité, il a su montrer les conséquences de droit et de fait de cette loi de circonstance. Je me contenterai de mettre l'accent sur deux particularités de votre texte.

La première concerne l'Europe.

Quoi que vous puissiez en dire, monsieur le ministre, et malgré l'article 16 du projet, celui-ci tourne le dos à l'Europe. Délibérément, vous mettez la législation française en matière d'immigration en marge de la réglementation habituellement appliquée chez nos voisins.

Plutôt que de développer des idées générales, je prendrai quelques exemples concrets. S'agissant de l'expulsion, la décision, en France, ne pourra être prise que pour des motifs graves d'ordre public ; en outre, le ministre sera lié par un avis défavorable de la commission d'expulsion. Il ne pourra passer outre.

Si nous comparons sur ce point ce que peut devenir notre législation et celle de tous nos partenaires européens, nous constatons que nous risquons d'avoir les dispositions les plus restrictives d'Europe. Partout ailleurs, en Europe, l'expulsion peut être prononcée pour d'autres motifs que l'ordre public.

Par exemple, la commission d'un délit ou l'absence de ressources peuvent entraîner l'expulsion de ressortissants étrangers. Dans aucun des autres Etats de la Communauté, l'autorité du ministre n'est battue en brèche comme elle pourrait l'être en France.

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. Paul Masson. S'agissant de la reconduite à la frontière, la mesure dépendra d'une décision de justice qui pourra annuler un acte administratif, en l'occurrence la décision préfectorale. A cet égard, on peut d'ailleurs se demander sur quoi portera l'éventuel recours devant le premier président de la cour d'appel : sur la forme ou sur le fond ?

Dans aucun autre pays de la Communauté, une disposition semblable n'existe. En R.F.A., en Grande-Bretagne, l'assistance aux clandestins est passible d'une amende illimitée. En Grande-Bretagne, même les compagnies aériennes peuvent être condamnées.

Rien de tout cela ne figure dans votre dispositif.

S'agissant du non-renouvellement d'une carte de séjour, le préfet devra obligatoirement soumettre son intention de refuser le renouvellement aux avis d'une commission départementale sur la nature juridique de laquelle nous pouvons nous interroger. En cas d'avis défavorable, le préfet sera tenu d'optempérer.

Là encore, aucune disposition semblable n'existe chez nos partenaires de la Communauté. L'autorité administrative y reste toujours maîtresse de sa décision.

S'agissant de l'entrée des étrangers sur le sol national, aucune mesure de refoulement ne sera chez nous exécutoire avant l'écoulement du délai d'un jour franc. Cette disposition multiplie les facultés de recours devant le tribunal administratif. Elle n'existe dans aucun autre pays de la Communauté !

S'agissant, enfin, de la régularisation des clandestins, le dispositif introduit par l'article 12 est unique en son genre.

Rarement texte soumis au Parlement aura si bien organisé l'irrespect de la loi ! (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Ce système automatique d'émergence après quinze ans de séjour irrégulier n'existe, bien évidemment, dans aucun autre pays de la Communauté.

Ainsi, sur tous les points qui régissent l'entrée, la sortie, le séjour, le refoulement ou la clandestinité, points substantiels et non conjoncturels, votre texte va à l'encontre des dispositions actuellement en vigueur chez nos partenaires européens.

Monsieur le ministre, vos intentions pour le futur sont sans doute raisonnables ; on ne peut que les approuver ; on peut aussi estimer que celles-là vous appartiennent. Mais les dispositions déraisonnables, dont on nous dit qu'elles ne vous appartiennent pas, sont les seules sur lesquelles nous pouvons vous juger et avons à débattre aujourd'hui.

Les textes régissant la matière ont été modifiés quatre fois en dix ans. C'est regrettable, avez-vous dit. Il est encore plus regrettable, monsieur le ministre, de penser qu'il faudra encore les modifier dans peu de temps, afin de nous retrouver à l'unisson de nos voisins.

Ma deuxième considération portera sur le caractère inutilement vexatoire de certaines dispositions de ce texte à l'égard de nos hauts fonctionnaires. Ces serveurs de l'Etat paraissent, en effet, frappés de « suspicion illégitime ».

J'ose à peine évoquer ici l'article 1^{er} A, qui, ayant été introduit par l'Assemblée nationale, ne vous doit rien, je le sais.

Il est étonnant qu'un dispositif législatif puisse donner à croire que certains détenteurs de l'autorité publique soient susceptibles de se livrer à des agissements discriminatoires. Le sens du devoir, la loyauté de notre haute fonction publique seraient-ils en cause ? Est-il convenable de morigéner ceux qui, par vocation, se sont, pour une vie, engagés au service de l'Etat ? (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Christian Poncelet. Très bien !

M. Paul Masson. Cette même suspicion illégitime se retrouve à l'article 9. D'autres que moi ont évoqué cette entorse inédite aux principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs. Je me contenterai de souligner ici l'aspect psychologique de ces dispositions :

En dessaisissant le juge administratif, vous témoignez d'une méfiance certaine à son égard. Personne ne sera convaincu par les arguments fonctionnels que vous développez dans l'exposé des motifs et que vous avez encore rappelés hier, monsieur le ministre. En considérant que le juge administratif n'est plus qualifié pour pouvoir juger d'un acte administratif, par ces dispositions exorbitantes du droit commun, vous déniez la confiance qui est due à ces juges. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Ces magistrats - car ce sont bien des magistrats - sont venus chercher des explications. Ils n'ont pas été reçus.

La concertation à laquelle vous vous êtes livré n'a pas été jusqu'aux représentants qualifiés d'une juridiction dont personne ne peut dire, ici ou ailleurs, qu'elle ait, en quoi que ce soit, démerité.

Enfin, le préfet est lui-même frappé : le représentant de l'Etat dans le département va se trouver assisté par une commission de séjour des étrangers, dont on ne perçoit pas très bien la nature.

Elle doit être administrative puisqu'elle peut être multipliée, dans certains départements, par un acte préfectoral. Cependant, elle est composée de trois magistrats. Trois collaborateurs du préfet seront directement concernés par ce tribunal : un chef de service de préfecture agira comme rapporteur ; deux directeurs seront entendus comme témoins.

Dès lors que le préfet envisagera de refuser la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour pour un étranger, il devra faire développer par ses collaborateurs, devant ces trois magistrats, mais aussi devant le requérant, et cela en public, les raisons de sa proposition.

Ainsi, toute information de nature confidentielle, un commentaire de voisinage, une appréciation professionnelle, tout cela sera banalisé.

Ensuite, la commission, ou le tribunal - je ne sais comment l'appeler - rendra des avis qui s'imposeront au préfet.

Ainsi, l'homme qui est, dans son département, le responsable de l'ordre public et le porte-parole du gouvernement, deviendra, en l'espèce, un exécutant, dont la seule utilité sera de légitimer, par sa signature, le faux acte administratif rendu par un faux tribunal dans la pire confusion des genres. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

M. Michel Crucis. Très bien !

M. Paul Masson. Croyez-vous, monsieur le ministre, que vous allez ainsi restaurer la confiance du corps préfectoral ? Vous n'ignorez pas le malaise dont il est frappé. Comment les préfets ne verront-ils pas, dans cette démarche inédite, un nouveau témoignage de la suspicion où on les tient ?

M. Emmanuel Hamel. A tort !

M. Paul Masson. Comment ne percevraient-ils pas le procès d'intention qui leur est ainsi fait, notamment dans certains milieux associatifs ?

Vous, monsieur le ministre, qui connaissez bien la force de l'institution préfectorale, à qui voulez-vous faire croire que ce système peut conduire à autre chose qu'à la facilité et à l'irresponsabilité ?

Votre texte aura au moins un mérite : il confirmera l'extrême sensibilité de l'opinion aux problèmes de l'immigration. L'écho dans le pays, nous n'en doutons pas, sera grand. Il y a, en ce moment, non seulement chez nous mais dans toute l'Europe, une rapide et forte prise de conscience des phénomènes migratoires.

Les résultats des élections du 18 juin montrent amplement combien il faut se méfier d'un processus de crainte et de refus. Il est déjà engagé et vous allez contribuer à le nourrir.

On compte 8 millions d'étrangers extra-communautaires dans l'Europe des Douze, auxquels viennent s'ajouter environ 3 millions de clandestins, dont la moitié séjourne en Italie, en Espagne et au Portugal. Cette population étrangère croît régulièrement et les raisons en sont connues : les regroupements familiaux qui favorisent les naissances, les régularisations périodiques de situations clandestines et, enfin, depuis peu, l'usage abusif d'un droit d'asile qui est, aujourd'hui, en Allemagne, dans le Benelux et en France, ouvertement dénature. Ce phénomène ne peut qu'inquiéter. Or, Mme Missoffe l'a souligné, rien de cela n'est abordé dans ce texte.

L'Europe, victime d'une démographie exsangue, n'aura pas, au XXI^e siècle, la force de mener à terme le formidable recyclage des immigrés qui a été réalisé par l'Amérique du Nord au XIX^e siècle.

Ce sera une Europe ouverte parce que telle est sa tradition démocratique, mais ce ne devra pas être une Europe offerte, sauf à renoncer à son identité en acceptant un abaissement substantiel de son niveau de vie.

Il faut, en effet, bien mesurer la portée du système de l'ouverture des frontières intérieures, qui sera, si j'en crois les traités et les engagements pris, exécutoire en 1993. Un ressortissant d'un pays tiers homologué, même à titre provisoire, dans un Etat de la Communauté pourra, demain, circuler librement dans les onze autres pays de la Communauté.

La Cour de justice de Luxembourg est très attentive, à cet égard, au respect de la totalité de ce droit, qu'elle interprète toujours largement, dans toutes ses conséquences économiques et sociales, chaque fois qu'elle est saisie d'un contentieux.

C'est donc au Sud de l'Europe, à l'Est et au Nord, mais aussi dans chacun des aéroports et des ports de la Communauté que s'effectuera le filtrage. Tout étranger conforté dans son droit à stationner dans l'espace européen pourra choisir son pays de résidence sans aucune entrave. Il ira là où il aura la plus grande facilité à vivre, là où la législation lui assurera les meilleurs avantages sociaux, là où il trouvera l'environnement le plus favorable.

C'est avec cet éclairage qu'il faut lire votre projet de loi et c'est à partir de cette analyse que l'on en perçoit bien le côté archaïque.

M. Emmanuel Hamel. Et dangereux !

M. Paul Masson. Aujourd'hui, tout assouplissement des procédures aura un effet d'attraction non seulement sur les étrangers qui résident dans un Etat communautaire voisin mais aussi sur les étrangers résidant dans un pays tiers extérieur à la Communauté.

Si la panoplie des solutions offertes à l'immigrant pour régulariser sa situation est plus fournie chez nous, si les conditions de refoulement ou de reconduction à la frontière sont plus compliquées chez nous, donc moins efficaces, c'est par la France que l'étranger cherchera à s'introduire.

Toute modification de nos règles internes a donc aujourd'hui des effets sur nos partenaires. L'espace européen ouvert à l'immigration pousse de moins en moins les étrangers des pays tiers à l'intégration, mais les conduit de plus en plus à l'itinérance.

Il se crée aujourd'hui, sous nos yeux, une nouvelle génération de migrants dont beaucoup préfèrent circuler en répondant, eux aussi, aux lois du marché unique plutôt que de s'intégrer.

Toute décision unilatérale d'un Etat membre crée un appel d'air dont les effets se feront automatiquement sentir chez nos partenaires. Il ne peut y avoir, à terme, pour l'Europe, qu'une seule politique homogène à l'égard des étrangers des pays tiers, sauf à renoncer à contrôler des flux qui chercheront toujours à s'infiltrer par le point le plus faible du périmètre commun pour s'installer ensuite, à leur convenance, là où le meilleur environnement leur assurera les meilleures conditions de vie.

M. Josselin de Rohan. Très juste !

M. Paul Masson. Votre projet, monsieur le ministre, ne prend rien en compte de cette nouvelle dimension d'une politique d'immigration qui s'imposera à nous comme aux autres dans peu de temps. Vous avez préféré légiférer « à la petite semaine », en négociant, avec des groupes de pression influents qui défendent leur fonds de commerce, une situation invraisemblable juridiquement et néfaste socialement et économiquement.

Vous avez cherché à camoufler ces dispositions en présentant un texte volontairement illisible pour les non initiés, afin qu'il puisse donner le moins de prise possible à l'opinion. En cherchant ainsi l'impossible compromis entre les exigences de ceux qui prétendent affirmer le droit imprescriptible d'entrer chez nous sans contrôle et sans contrainte et les exigences de notre collectivité nationale, vous avez abouti à un mauvais dispositif.

Il en résultera un contentieux permanent qui encombrera les juridictions administratives et les nouvelles instances que vous avez inventées pour les besoins de la cause. Cette paralysie croissante conduira à l'insupportable désordre dont pâtiront, en premier lieu, les étrangers qui recherchent chez nous la paix à l'abri de nos lois.

En d'autres temps, certains hommes responsables surent bousculer les habitudes de pensée du parti socialiste pour parvenir, sur la défense nationale, à un consensus aujourd'hui quasi unanimement partagé dans la nation. Il reste à trouver, aujourd'hui, les hommes d'Etat qui sauront réconcilier les Français autour d'une grande politique de l'immigration, d'une politique qui ne peut être qu'attentive, lucide et européenne.

Certaines de vos déclarations nous donnaient à penser que vous auriez pu être de ceux-là, monsieur le ministre. Hélas ! vous n'êtes que l'auteur présumé et malheureux d'une loi qui portera votre nom. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Conformément au souhait exprimé par M. le ministre, nous allons interrompre maintenant nos travaux pour les reprendre à quinze heures trente.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures quarante, est reprise à quinze heures trente-cinq, sous la présidence de M. Etienne Dailly.)

PRÉSIDENT DE M. ÉTIENNE DAILLY,
vice-président

M. le président. La séance est reprise.

3

COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication en date du 21 juin 1989 relative à la consultation des assemblées territoriales de Wallis-et-Futuna, de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française sur le projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances.

Acte est donné de cette communication.

Ces documents ont été transmis à la commission compétente.

4

CONDITIONS DE SÉJOUR ET D'ENTRÉE DES ÉTRANGERS EN FRANCE**Suite de la discussion et rejet d'un projet de loi déclaré d'urgence**

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

Je rappelle que la discussion générale a été close.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le débat très intéressant et très riche qui a eu lieu depuis quelques heures va maintenant déboucher sur la discussion d'une question préalable.

Pour ma part, je poserai une question non préalable mais terminale : pourquoi une question préalable ? N'y a-t-il pas lieu de délibérer sur cette question ? N'y a-t-il pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi ?

Sur quels motifs se fonde cette question préalable ? Je lis le texte de la motion.

« Considérant que le projet de loi relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France aurait pour conséquence immédiate de régulariser de plein droit la situation de la plupart des étrangers séjournant irrégulièrement en France ; » Inexact !

Considérant « que cette opération ne s'accompagne d'aucun effort concret en faveur de l'intégration des populations étrangères ; » Inexact !

Considérant « qu'elle ne s'accompagne pas davantage des indispensables négociations avec nos partenaires européens... » Inexact !

« Considérant que la loi du 9 septembre 1986, ..., a été acceptée par l'opinion publique ; » (*Ah oui ! sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Souvenons-nous de cette époque et de ce que l'opinion publique exprimait alors ! Plus qu'inexact !

M. Roger Romani. Pas acceptée par Harlem Désir !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Harlem Désir était accompagné de pas mal de gens !

Je poursuis ma lecture.

Considérant « qu'aucune de ses dispositions n'a donné lieu à des difficultés graves d'application ; » Inexact ! J'en ai déjà parlé longuement.

Enfin, « qu'en conséquence, sa remise en cause ne se justifie en rien ; » Conséquemment inexact !

Bref, cette question préalable signifie que le Sénat considère qu'il n'est pas utile de vouloir amender, améliorer, ni même discuter un certain nombre de dispositions de ce projet de loi ; autrement dit, il ne délibérera pas sur un certain nombre de questions que j'ai évoquées hier.

Oui ou non est-il justifié, par exemple, de modifier la règle des titres de séjour pour les jeunes de seize à dix-huit ans ? Il n'en sera pas délibéré !

Oui ou non est-il utile de prendre un certain nombre de mesures, comme certains d'entre vous l'ont demandé, en ce qui concerne les conjoints et les enfants ? Il n'en sera pas délibéré !

Je pourrais continuer cette énumération. Soit ! Vous ferez ce que vous voudrez.

Je remercie, toutefois, ceux qui ont participé au débat de la grande qualité de leurs interventions et de l'intérêt qu'ils ont témoigné, à commencer par M. le rapporteur et beaucoup d'orateurs de la majorité du Sénat, mais de l'opposition dans le pays... (*Exclamations sur les travées du R.P.R.*) ... qui même s'ils ont exprimé des points de vue avec lesquels je suis en profond désaccord, ont montré, par leur participation au débat, que ce dernier était utile.

Je regrette d'autant plus qu'il ne se poursuive pas sur le texte...

M. Henri de Raincourt. Il est mauvais !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. ... alors que les interventions tout à fait remarquables de plusieurs des membres du Sénat permettaient de bien augurer de la discussion des articles.

Je voudrais répondre à ce qui a été dit à l'envi par plusieurs d'entre vous sur l'auteur du projet.

J'ai présenté ce texte au conseil des ministres, et il est vrai, comme l'a dit M. Masson, que j'avais déclaré, dans le courant de l'année dernière, que le Gouvernement n'avait pas inscrit à son programme de travail l'abrogation des principales dispositions de la loi de 1986. Mais, j'avais dit aussi que je « m'échinai » à ne pas en appliquer certaines dispositions tant elles étaient - M. le Président de la République l'a fort bien dit - injustes et inefficaces et tant vous étiez nombreux à me demander de pratiquer des dérogations et des exceptions.

Par conséquent, avant même d'être formellement abrogé, ce texte avait déjà été interprété - l'un d'entre vous l'a dit - par plusieurs circulaires du gouvernement précédent et avait fait l'objet d'une circulaire de M. Pandraud, que j'ai citée à l'Assemblée nationale, que j'avais approuvée et qui tempérait fortement le texte de la loi.

Moi-même j'ai pris un certain nombre de circulaires, de mesures, j'ai donné des orientations d'interprétation que certains d'entre vous ont bien voulu juger intelligentes.

Il est donc vrai que, à l'usage, il s'est révélé nécessaire de modifier ce texte.

En ce qui concerne la concertation, je ne voudrais pas ouvrir de polémique, d'autant qu'il existe des sujets de polémique beaucoup plus intéressants, y compris avec mon prédécesseur, ces temps-ci.

Cependant, quelles mesures de concertation avaient été mises en place lors de l'élaboration de la loi de septembre 1986 ? Moi, je suis allé devant le conseil national des populations immigrées. C'est normal. J'ai consulté de nombreuses associations, c'est vrai.

M. Masson, à la limite de l'impertinence selon lui - mais il n'y a pas d'impertinence entre un parlementaire et un membre du Gouvernement - a employé un terme que je qualifierai non pas d'impertinent, mais de très peu pertinent. Il a en effet parlé des associations dont la défense contre le racisme était, a-t-il dit - il le regrette sûrement déjà et sans doute le regrettera-t-il encore plus dans un instant - leur « fonds de commerce ».

Oui, la ligue des droits de l'homme, depuis quelques dizaines d'années a, on peut le dire, dans son fonds - de commerce, je ne crois pas, mais dans son fonds - la lutte contre le racisme.

Oui - j'en citerai quelques-unes seulement car il y en a plus de cent - la fédération des conseils de parents d'élèves qui, tous les jours, a à traiter des problèmes de relations entre communautés dans les écoles, a, dans son fonds, la lutte contre le racisme.

Oui, la confédération syndicale des familles, qui a été consultée, a, dans son fonds quelques préoccupations sur les problèmes de l'intégration des étrangers.

Oui, le service national de la pastorale des migrants ou encore le C.I.M.A.D.E...

Un sénateur sur les travées du R.P.R. Qu'est-ce ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Le comité intermouvement d'aide aux déportés et évacués, une œuvre protestante qui s'occupe de personnes déplacées depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Je citerai également une organisation « mineure », la C.F.D.T.

La C.F.D.T., c'est la confédération française démocratique du travail.

Ainsi, plus de cent organisations que je ne citerai pas ont été consultées.

Mme Hélène Luc. Le M.R.A.P.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples, effectivement.

Un sénateur sur les travées du R.P.R. S.O.S.-Racisme !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. S.O.S.-Racisme est une organisation si jeune par rapport à la Ligue des droits de l'homme ou d'autres que j'ai citées.

M. René-Georges Laurin. Et si influente !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. C'est vrai, toutes ces organisations ont, dans leur fonds, cette préoccupation.

Je comprends donc que M. Masson et plus encore ses amis politiques regrettent cette parole impertinente, non pas envers moi, mais envers les bons sens. Je n'en dirai pas plus.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Paul Masson. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Si M. Masson veut exprimer des regrets, comment ne lui permettrais-je pas, monsieur le président ? (*Rires sur les travées du R.P.R. - Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Un sénateur sur les travées du R.P.R. On peut rêver !

M. le président. La parole est à M. Masson, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Paul Masson. Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir la courtoisie de me permettre de vous répondre. Je suis tout à fait comblé d'avoir les honneurs de la tribune, et de la bouche d'une personnalité aussi pertinente et aussi observatrice que la vôtre.

Vous avez cité à volonté et avec maints détails un certain nombre d'associations que vous avez, à juste titre, consultées. J'ai dit non pas que toutes avaient un fonds de commerce mais simplement qu'il en existait et je ne les ai pas citées. J'ai été très bref là-dessus.

Je vous reprochais surtout, monsieur le ministre, que, dans cette concertation dont vous avez rappelé l'ampleur voilà un instant, vous n'avez pas cru devoir consulter aussi la représentation qualifiée et professionnelle des tribunaux administratifs qui vous a demandé audience.

A partir du moment où vous vous livrez à une concertation aussi ample et justifiée que celle-là, je pense que vous pouviez accorder une demi-heure aux représentants des tribunaux administratifs. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. J'ai reçu de nombreuses organisations. Parmi celles-ci figurent un grand nombre d'associations de magistrats, d'avocats, de juristes et d'autres encore.

Ce n'est pas vous qui organisez mon emploi du temps, monsieur Masson. Je le répète, j'ai reçu un certain nombre d'associations ; il y en avait une qu'il fallait recevoir, selon vous, je ne l'ai pas fait. Toutefois, monsieur Masson, s'agissant du propos en question, je regrette que vous ne l'avez pas regretté.

Je m'adresserai maintenant aux orateurs qui ont bien voulu apporter leur soutien à ce texte dans des interventions que j'ai écoutées avec le plus grand intérêt, voire avec émotion en raison de la qualité, de la beauté de certaines analyses et de certaines expressions. MM. Allouche et Collin même si, dans certains domaines, ils ont eu une approche qui peut être différente de celle du Gouvernement, puisque M. Collin, par exemple, a exprimé un soutien critique, ont, je crois, participé de façon utile à ce débat.

Je répondrai de façon un peu plus détaillée à M. Désiré qui, tout en soutenant ce texte et son orientation, regrette, critique, reproche même, que son application soit différée dans les départements d'outre-mer. C'est ainsi qu'il a parlé de fatalisme et d'impuissance. Non ! Le fait de différer de cinq années l'application de cette loi dans les départements d'outre-mer, comme le prévoit ce texte, ne correspond ni à du fatalisme ni à de l'impuissance mais à du réalisme. Il est vrai que, si nous pouvons - je sais que tel est le vœu du garde des sceaux - prendre des mesures susceptibles de permettre aux services compétents de traiter ces dossiers, compte tenu de la situation particulière de la Guyane notamment, plus rapidement que dans cinq ans, évidemment nous le ferons ! Il aurait peut-être fallu écrire « dans un délai de cinq ans maximum » pour que l'on comprenne bien que ce délai était institué pour des raisons pratiques.

Mme Fraysse-Cazalis me soumet à la douche écossaise ! En effet, elle soutient quelques-unes des propositions de mon projet de loi, en expliquant qu'elles constituent une avancée ; mais, au fond, elle n'est pas loin de penser que je serais plutôt sur le « reculoir ». Elle combat ainsi non pas le projet de loi, mais son auteur - ce faisant elle a d'ailleurs l'air de considérer que je n'en suis pas l'auteur.

Mme Hélène Luc. Elle voulait vous dire que vous n'alliez pas jusqu'au bout !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Vous savez, madame Luc, c'est la difficulté de la vie politique. On cherche toujours, dans le domaine législatif en particulier, à tenir compte non seulement de l'expérience passée mais aussi des temps à venir.

Voilà pourquoi je suis allé jusqu'au bout d'une certaine logique. Nous modifions, pour la quatrième fois depuis dix ans, une législation qui remonte à 1945. D'ailleurs, celle-ci n'avait que la forme législative puisqu'elle résultait non pas d'un texte législatif mais d'une ordonnance. C'était juste après la Libération de Paris.

Par ce projet de loi, le Gouvernement cherche, comme j'ai déjà été amené à le dire plusieurs fois, sans toucher au dispositif concernant les règles d'entrée sur le territoire national, à améliorer les conditions de séjour et à modifier, dans différents domaines, les conditions d'éloignement du territoire national. Je rappelle que je reprends souvent des dispositions de la loi de 1981 ou de celle de 1984, c'est-à-dire des lois que vous aviez adoptées.

Mme Hélène Luc. On vous a rappelé vos positions lorsque vous étiez président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je reconnais cependant que, sur ce sujet, le débat est souhaitable, nécessaire et utile. Le groupe communiste, pour sa part, avait déposé une vingtaine d'amendements qui, tous, auraient pu être examinés, mais qui ne le seront pas.

Paradoxe, à l'Assemblée nationale, je me suis trouvé face à une centaine d'amendements sans aucun rapport avec le texte mais qu'il a fallu tout de même examiner et, au Sénat, il y a peu d'amendements, tous en rapport avec le texte, et nous ne les discuterons pas !

Je répondrai à présent à plusieurs orateurs qui se sont exprimés avec précision sur des sujets variés, et d'abord à M. le rapporteur.

M. Jolibois s'étonne, ou feint de s'étonner, que le projet de loi ne permette plus d'opposer l'irrégularité de séjour à certaines catégories d'étrangers, ayant certains liens avec les Français.

En réalité, les règles aujourd'hui applicables, qui sont uniquement d'origine jurisprudentielle, aboutissaient à des situations absurdes. Lorsque le séjour des personnes concernées était irrégulier, la carte de résident leur était refusée ; mais d'autres dispositions de l'ordonnance de 1945, qui avaient été

maintenues par la loi de 1986, les protégeaient - et les protègent encore aujourd'hui - contre l'expulsion ou la reconduite à la frontière.

J'ai tenté d'expliquer à plusieurs reprises ce paradoxe mais je me rends compte que cette notion est très difficile à saisir. Quelqu'un a parlé de Kafka à ce sujet. La législation actuelle crée une catégorie de clandestins officiels, dépourvus de titre de séjour mais qui ne peuvent pas être expulsés ni reconduits à la frontière. Et c'est à partir de ce constat que m'arrivent de tout côté des demandes de régularisation.

C'est pour tirer les conséquences de cet état de choses que le projet de loi vise à permettre que ces étrangers puissent obtenir la carte de résident lorsque leur demande paraît justifiée.

Par ailleurs, M. Jolibois, en réunion de commission, a fait imprudemment référence au droit romain. Or c'est la seule discipline juridique que j'ai réellement approfondie pour des raisons de curiosité juvénile. Aucun ministre de l'intérieur n'a jamais reconduit à la frontière pour séjour irrégulier un étranger installé depuis plus de quinze ans en France. Je crois pouvoir dire cela sans risque d'être démenti. Au terme d'une telle durée de séjour - c'est un fait qui a une dimension psychologique et morale - un étranger a, en général, une famille, des ressources, un travail, des liens dans la société. Pour des raisons humanitaires évidentes, il n'est donc pas éloigné.

J'ai dit qu'il n'y avait eu aucun cas ; peut-être y en a-t-il eu un par an, mais je n'en ai jamais entendu parler.

La disposition critiquée par M. Jolibois - je le rappelle, mais il s'en souvient sans doute - avait été adoptée en 1984 par le Sénat. Ce n'est pas entre 1984 et 1986 qu'elle a pu provoquer des ravages, comme je l'ai entendu dire.

Quant à la « loi Dufoux », elle a tiré les conséquences des raisonnements de bon sens en prévoyant l'attribution de la carte de résident au bout de quinze ans de séjour habituel. En 1984, je le répète, le Sénat avait adopté cette disposition. Qu'elle soit aujourd'hui critiquée est légitime et licite - tout le monde peut critiquer - mais un Sénat guère différent de celui d'aujourd'hui a approuvé ces dispositions voilà moins de cinq ans. Pourquoi ne pas y revenir ?

S'agissant de la reconduite à la frontière, M. Jolibois a dit qu'il s'agissait d'un renouement différé qui doit être exécuté sans formalisme. Cet argument est, selon moi, spécieux. En effet, la plupart des étrangers en situation irrégulière sont entrés régulièrement. Ils ne pouvaient donc pas faire l'objet d'un renouement à la frontière puisque cette procédure s'applique à l'entrée irrégulière. En fait, la plupart des séjours irréguliers résultent d'un refus de délivrance ou de renouvellement de la carte de séjour. Il s'agit d'un refus d'attribution du titre d'étudiant pour défaut de ressources ou d'un refus de la carte de séjour temporaire faute d'autorisation de travail. Voilà ce que je puis répondre à M. Jolibois sur ce point.

M. Diligent - je connais l'attention, le cœur et l'efficacité avec lesquels il traite les problèmes de l'intégration des étrangers à Roubaix, ville dont il est maire - a tenu sur l'insertion des étrangers des propos avec lesquels je ne peux qu'être d'accord. Mais me reprocher de ne pas avoir suivi dans ce projet de loi des orientations qui sont, en fait, déjà celles du Gouvernement actuel, et des gouvernements antérieurs, ne me paraît pas fondé. Il était utile, nécessaire et même urgent de légiférer pour stabiliser la situation de ceux qui doivent pouvoir travailler et vivre tranquillement dans notre pays, tout comme il était nécessaire d'affirmer notre volonté de renforcer et d'accroître la lutte contre l'immigration clandestine.

La politique d'insertion des étrangers doit s'accompagner de mesures telles que celles que M. Soisson présentera bientôt devant l'Assemblée nationale dans son projet de loi tendant à lutter contre les employeurs d'immigrés clandestins. Nous avons failli regrouper ces deux textes mais nous les avons dissociés parce que celui de M. Soisson ressortissait à l'évidence à la législation du travail.

Monsieur Diligent, je peux vous confirmer que le ministre de l'intérieur - ainsi que tout le Gouvernement - est parfaitement conscient du fait que la politique menée à l'égard des étrangers ne peut évidemment pas se réduire à des mesures de police, de sécurité, d'administration ou de contrôle. Ce n'est pas la philosophie du Gouvernement.

M. Masson ainsi que M. Max Lejeune, prenant prétexte d'ailleurs d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale et que j'avais moi-même combattu, ont cru trouver dans ce

projet de loi la trace d'une défiance à l'égard de l'administration. Mais il n'en est rien : apporter des garanties à des administrés ou à des étrangers n'est pas faire preuve de défiance à l'égard de l'administration.

Il est vrai que ces questions sont très difficiles à traiter. Dans certains départements, les affaires sont assez peu nombreuses et peuvent donc être instruites de façon satisfaisante dans les préfetures. On y consacre le temps nécessaire et lorsque des difficultés particulières surgissent, on peut remonter dans la hiérarchie, jusqu'au préfet et parfois même jusqu'à mon cabinet, puis jusqu'à moi.

Cela se passe ainsi dans quatre-vingts départements, mais dans les autres, des services souvent débordés doivent s'occuper de dizaines de milliers d'étrangers. J'essaie de mieux équiper ces services. Dans ce domaine, une large initiative est laissée aux préfets, auxquels est confiée la gestion des crédits déconcentrés qui leur sont délégués. Récemment, le préfet de la Seine-Saint-Denis m'a rendu compte de ce qu'il avait entrepris l'année dernière et de ce qu'il projetait déjà pour l'année prochaine ; il veut améliorer les conditions d'accueil des étrangers dans ses services administratifs. Tout à coup, on change d'échelle.

J'ai vu également, à la préfecture de Lyon, voilà deux ou trois mois, les locaux rénovés qui sont destinés à l'accueil des étrangers. L'on m'a fait part aussi des précautions prises par le préfet de la région Rhône-Alpes, qui a mis en place des personnels connaissant certaines langues étrangères, en particulier l'arabe dialectal maghrébin, ainsi que les usages des originaires des pays du Maghreb. Le préfet a même pris soin de recruter d'anciens fonctionnaires en retraite, qui ont accepté, en échange d'une très modeste indemnité, à titre semi-bénévole et à temps partiel, d'accueillir les étrangers.

Cela dit, s'agissant des services administratifs, des règles protectrices sont nécessaires, car le risque existe, non pas de la faute des personnels, mais parce que la gestion administrative est imposante. Autant, lorsque les cas sont rares, lorsque l'instruction est facilitée, lorsque l'atmosphère est détendue, l'administration française, tout naturellement, s'inspire des traditions et des règles générales concernant les droits de l'homme, autant, lorsque nous avons des dizaines de milliers de dossiers à traiter, le risque existe que des erreurs soient commises. Voilà pourquoi légiférer, réglementer, prévoir des voies de recours n'est pas faire preuve de suspicion à l'égard des fonctionnaires ; c'est simplement le signe d'une bonne administration.

M. Bonnet et Mme Missoffe ont longuement parlé du droit d'asile ou, plus exactement, de l'explosion de la demande d'asile, laquelle est utilisée - ils n'ont pas employé l'expression, mais ils connaissent le dispositif - comme un détournement de procédure. En effet, on dépose une demande d'asile pour se créer une situation certes précaire, mais qui peut durer trois ans en raison de l'encombrement de l'O.F.P.R.A.

Voilà quelques années, quelques milliers de demandes d'asile nous étaient soumises en France - 1 500 en 1975 - et il y était fait droit dans les trois quarts des cas. Aujourd'hui, plusieurs dizaines de milliers de demandes d'asile - 40 000 au moins - nous sont présentées. Nous nous apercevons, dans un certain temps, que le nombre d'asiles politiques justifiés ne croît absolument pas dans les mêmes proportions. On sait qu'au cours de ces dernières années plusieurs dizaines de milliers de demandes d'asile étaient infondées, donc utilisées comme un détournement de procédure, et on peut penser que sur les 45 000 demandes qui seront déposées en 1989, plus de 40 000 n'auront rien à voir avec le droit d'asile tel qu'il est traditionnellement reconnu par les démocraties comme la France.

Ce phénomène n'est pas propre à la France. J'ai rencontré récemment, lors de l'une des nombreuses réunions qui ont lieu entre ministres de l'intérieur, mon nouveau collègue allemand. En République fédérale d'Allemagne, 103 000 demandes d'asile ont été déposées l'an dernier. Il est vrai que la R.F.A. a connu, à sa naissance, des arrivées de réfugiés politiques par centaines de milliers, mais, en l'occurrence, il s'agit de demandes d'asile dont un certain nombre viennent de pays d'Europe de l'Est, mais également de Turquie ou du Sri Lanka, bref, des mêmes pays que nous. En vérité, c'est un phénomène général.

Certains d'entre vous - M. Fourcade, notamment - m'ont demandé de m'engager à réclamer des moyens supplémentaires pour l'O.F.P.R.A. Mais l'O.F.P.R.A. en reçoit tous les ans : la première fois que j'ai été ministre de l'intérieur, il en

a reçu, et il en a été de même en 1986 et 1987. C'est le ministre des affaires étrangères qui est chargé de l'O.F.P.R.A., mais plusieurs membres du Gouvernement sont intéressés.

De toute façon, c'est un problème non de moyens supplémentaires, mais de réflexion sur le droit d'asile. J'ai rencontré récemment le délégué, en France, du Haut commissaire aux réfugiés. Il est très inquiet de la multiplication des demandes d'asile, dont les neuf dixièmes aujourd'hui, à travers les pays démocratiques d'Europe, ne sont pas véritables et risquent de nuire à ceux qui ont vraiment besoin qu'on leur accorde ce droit d'asile pour des raisons politiques. Il craint qu'une fois, deux fois, trois fois - ou pourquoi pas cent fois ? - des hommes et des femmes, venant de pays où ils sont victimes de persécutions, ne se voient refuser le droit d'asile parce que les conditions d'accueil seraient devenues trop difficiles.

Je ne suis pas de ceux qui acceptent l'expression « asile économique » parce que je pense que la demande d'asile doit correspondre à une protection politique et que la France n'est pas en état d'assurer cet « asile économique ». Elle ne veut pas avoir une politique d'immigration massive, comme cela a été le cas dans d'autres pays à d'autres époques, ou même chez elle jusque voilà quelques années.

Pour remédier à cette situation, nombre de mesures sont envisagées et vont être mises en œuvre. Je pense, en particulier, à la demande faite par la France en 1985, sous le gouvernement de M. Fabius, tendant à ce que soient systématiquement réadmis dans les pays tiers - ceux qui ont ratifié la convention de Genève - les demandeurs d'asile qui se présentent à nos guichets après avoir transité par ces pays tiers. C'est là un élément de responsabilisation. L'un d'entre vous a fait allusion aux étrangers qui sont transférés d'un pays à l'autre. Le Gouvernement est tout à fait déterminé à appliquer ces accords de réadmission, dont le nombre et le champ d'application doivent être étendus.

J'ai écouté avec intérêt M. Pasqua décrire les objectifs qu'il avait assignés à la loi qui porte son nom. Je ne mets pas en doute sa bonne foi sur ce plan ; je n'ai pas de raison de penser que ce ne sont pas ces objectifs-là qu'il poursuivait.

Il a mentionné, par exemple, la protection des immigrés actuellement sur notre territoire. Il est vrai qu'une politique de contrôle, de limitation, d'interdiction de l'immigration clandestine contribue, si elle est efficace, à protéger la tranquillité et à faciliter l'intégration des immigrés résidant sur notre territoire. Mais la question qui se pose, quelques années après, est la suivante : les restrictions introduites par la loi de septembre 1986 ont-elles effectivement permis d'atteindre ces objectifs ? La réponse est malheureusement : non.

Ce n'est pas un reproche que j'adresse à tel gouvernement ou à tel ministre. En effet, dans aucun pays d'Europe, il n'est possible d'affirmer aujourd'hui que l'on a dégagé des mesures vraiment efficaces qui concilient de façon parfaite les droits de l'homme et l'étanchéité des frontières. C'est un sujet de conversation constant que j'ai avec mes collègues européens - non pas ceux des pays dont le niveau de développement en fait, non des pays d'accueil, mais des pays de transit pour des migrants clandestins - notamment britannique, allemand, belge et néerlandais, voire avec des collègues qui n'appartiennent pas à la Communauté économique européenne, par exemple autrichien ou suisse. Il s'agit là d'une préoccupation générale, d'un problème européen.

La loi de 1986 et son auteur - je remarque que personne ne remet en cause sa paternité, il a de la chance ! - poursuivaient-ils les objectifs affichés ? Je veux bien le croire. Ces objectifs ont-ils été atteints par cette loi ? Non ! D'autres inconvénients se sont-ils révélés ? Oui.

Ces restrictions, qui concernaient un petit nombre de gens installés en France, n'avaient aucune conséquence favorable en termes de politique migratoire ou d'ordre public, mais présentaient de graves inconvénients dont le gouvernement précédent s'est lui-même rendu compte puisque, par plusieurs circulaires, il les a tempérés. Moi-même, je continue à faire appliquer certaines circulaires de M. Pandraud, parce que la loi de M. Pasqua est toujours en vigueur. Je vous signale cette belle continuité, qui va m'être reprochée tout de suite sur ma gauche !

Il n'y a pas lieu de maintenir des procédures inutiles, vexatoires, humiliantes pour l'immense majorité des étrangers qui sont de bonne foi, alors qu'elles n'ont pas démontré - c'est le moins que l'on puisse dire - leur efficacité.

D'ailleurs, tous ceux qui s'intéressent à ces questions - et vous êtes nombreux dans cette enceinte, la qualité de vos interventions l'a montré - savent bien que ce sont d'autres mesures qui ont un impact réel dans ce domaine, en particulier en matière d'harmonisation des visas, de coopération policière et judiciaire entre Etats, d'harmonisation des législations européennes, de coordination des contrôles, que nous pratiquons à grande échelle.

Toutefois, comme tout ce qui concerne la construction européenne, les délais sont ce qu'ils sont. Qui peut donner l'exemple d'une politique de coopération ou d'harmonisation des législations européennes qui se caractérise par la rapidité ? La politique agricole commune a-t-elle été un chef-d'œuvre de rapidité ? Toutes les mesures d'harmonisation sont longues en Europe, et même de plus en plus longues parce que l'Europe est passée de six à neuf, dix et douze. Dans les années qui viennent, et bien au-delà de 1993, nous aurons à poursuivre ces efforts d'harmonisation.

M. Fourcade a évoqué les droits sociaux qui sont accordés aux demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande de statut de réfugié. On retrouve là le problème des demandeurs d'asile, mais je l'aborderai sous l'angle des droits sociaux.

D'abord, il faut rappeler que, contrairement à ce qui se dit parfois, un certain nombre de droits ne sont pas consentis à cette catégorie d'étrangers. Ainsi, ils n'ont pas droit au revenu minimum d'insertion - il ne faut pas s'indigner du fait que le R.M.I. leur est versé, car c'est inexact - ni au versement des prestations familiales, puisque le décret de 1987, pris en application de l'article 512-2 du code de la sécurité sociale, réserve le bénéfice des prestations familiales aux étrangers justifiant d'une résidence régulière, matérialisée par la possession d'une carte de résident. Seuls peuvent bénéficier de ces prestations les étrangers admis souverainement au séjour au titre de l'asile, dans le cadre de procédures organisées spécifiquement en faveur d'un petit nombre de réfugiés du Sud-Est asiatique. Certes, quelques personnes qui ont bénéficié du droit d'asile ont droit à ces prestations, mais c'est une exception.

Je pourrais donner d'autres exemples. Mais il est vrai que se pose un problème, lié au montant de l'allocation d'attente financée par le ministère des affaires étrangères, versée aux immigrants et de façon spécifique aux demandeurs d'asile : 1 000 francs par mois pendant deux mois, auxquels s'ajoutent 350 francs par mois et par enfant, vous voyez ce que cela donne ! Aucune indexation n'est intervenue depuis 1978.

En 1967, à l'époque où votre collègue M. Couve de Murville était ministre des affaires étrangères, il y avait 800, 1 000 demandeurs d'asile par an.

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides devait traiter les dossiers en deux ou trois mois. C'était sans doute pour cette raison qu'on avait fixé ce délai et une indemnité d'attente pendant deux mois. Nous n'en sommes plus là.

Ce problème d'ensemble n'est pas propre à la France, ni à l'Europe. Les Etats-Unis, le Canada se trouvent devant des phénomènes du même genre. Nous pouvons avoir à traiter ces problèmes dans les années qui viennent, mais ils ne méritent pas la description cataclysmique que j'ai entendue hier soir et ce matin.

Si j'avais les nerfs moins solides, certains d'entre vous auraient pu me faire peur. Vous avez la réputation d'être plus sages, plus avisés, plus expérimentés. Vous m'avez fait de telles descriptions que, de temps en temps, je pensais que vous cherchiez à me faire peur. Voilà quelques mois, lorsque je proposais l'émargement des listes électorales, vous m'aviez dit que les Français n'iraient plus voter. (*Exclamations sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Jean Chérioux. C'est vraiment une mauvaise démonstration.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Vous avez pu constater que cela s'est très bien passé.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est vrai.

M. Jean Chérioux. Ce n'est pas très adroit.

M. René-Georges Laurin. Cela n'a pas augmenté le nombre des électeurs.

M. Jean Chérioux. Il y a beaucoup d'abstentions.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. La loyauté vous oblige à reconnaître que de nombreux électeurs sont contents et fiers de signer.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est exact !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je vous remercie de le reconnaître, longtemps après avoir cherché à me faire peur sur cette mesure. Vous étiez unanimes à vouloir l'écarter. Heureusement, les députés étaient unanimes à vouloir l'adopter. Alors, entre les deux ...

M. Raymond Soucaret. Les abstentions ont augmenté !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je répondrai maintenant à M. de Villepin à propos des rapports entre le tiers monde et l'Europe.

Son analyse de la situation actuelle me paraît juste. Les différences entre les taux de croissance de la population et les taux de croissance du revenu national conduisent à une pression croissante de l'immigration vers les pays d'Europe, les pays riches.

Cependant, nous divergeons sur les conséquences à tirer de cette situation. Je ne pense pas que nous devions, pour faire face à cette pression, réduire les droits des étrangers qui résident régulièrement en France. Je ne pense pas que l'on puisse dire que le fait - ce serait tragique - de bien les traiter pourrait nous être reproché comme étant la source de je ne sais quels excès. Faut-il les maltraiter pour que les étrangers aient de la France une autre image ?

Vous comprenez, monsieur de Villepin, que l'on ne peut pas aller très loin dans le raisonnement que vous développez.

Nous devons, par des moyens différents, indépendants les uns des autres, d'une part, lutter contre l'immigration clandestine et, d'autre part, traiter les étrangers qui sont installés en France, depuis plus de dix ans pour 80 p. 100 d'entre eux, et dont les enfants sont français, dans des conditions conformes à nos traditions et à un certain nombre d'orientations que le Sénat a votées en 1984.

M. Balarelo a parlé du problème de l'intégration. Nous voulons que cette politique d'intégration soit générale, qu'elle commence dès l'école, en passant par le droit à la formation, par le droit au logement. Si je n'en ai pas beaucoup parlé dans ce débat, c'est parce que j'ai limité l'objet de mon propos. Par ailleurs, d'autres membres du Gouvernement sont également chargés de ces problèmes d'intégration, même si je suis amené à y prendre ma part.

M. Golliet dit qu'au fond les circulaires prises à la fin de l'année dernière et au début de cette année auraient dû nous dispenser de modifier la loi. En effet, il aurait pu dire que, avec les circulaires Pandraud du début de 1988, les circulaires Joxe de la fin de 1988 et du début de 1989, la loi de septembre 1986 devenait de plus en plus acceptable ! Certes, mais il arrive un moment où, à force de multiplier les circulaires pour faciliter l'application d'une loi, on se demande s'il ne vaut pas mieux modifier la loi.

C'est exactement le problème qui s'est posé. Comme vous le savez, M. le Président de la République, dont c'est la fonction, a tranché en considérant qu'après un an d'expérimentation il valait mieux modifier la loi. C'est ce que je vous propose.

Enfin, M. Hamel, que j'ai retrouvé avec plaisir après l'avoir connu à l'Assemblée nationale, et qui a toujours un ton quelque peu emphatique, voire de la grandiloquence, est l'un de ceux qui auraient pu me faire le plus peur dans cette description erronée ! Je voudrais le rassurer sur un point : ce projet de loi ne comporte aucune disposition qui affaiblit le système de lutte contre le terrorisme.

Ce projet de loi permet de refuser l'entrée ou le séjour en France à quiconque porterait atteinte à la sûreté de l'Etat, voire de l'expulser, par une procédure rarement utilisée, mais toujours utilisable, et dans des conditions qui sont d'une extrême rigueur. C'est un élément de la souveraineté de l'Etat qui, bien que critiqué par certains, demeure dans la législation actuelle.

Par conséquent, il n'y a pas lieu de vous inquiéter et d'inquiéter les autres et, surtout, le ministre de l'intérieur, ce qui ne serait pas conforme à vos objectifs généraux.

M. Lucotte a précisé que le projet de loi permettait le regroupement familial, sans conditions de revenus et de logement. C'est inexact. Ce texte ne remet pas en cause les dispositions existantes.

J'ai entendu : « On ne sait pas qui est l'auteur de ce texte ». C'est moi ! Je ne suis pas le seul. Vos critiques très souvent visent non pas le texte, mais l'idée que vous vous en faites, ce que l'on vous en a dit, ce que vous avez lu dans certains journaux, ce que vous craignez ou ce que vous voulez faire craindre, selon les cas.

Ayant à présent expliqué pourquoi ce texte était nécessaire et utile, pourquoi il ne représentait pas un bouleversement aussi considérable, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous prierais de ne pas l'écarter comme, paraît-il, vous vous préparez à le faire, sans autre forme de procès. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

Question préalable

M. le président. Je suis saisi d'une motion n° 28, présentée par M. Jolibois, au nom de la commission, et tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

« Le Sénat,

« Considérant que le projet de loi relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France aurait pour conséquence immédiate de régulariser de plein droit la situation de la plupart des étrangers séjournant irrégulièrement en France ;

« Que cette opération ne s'accompagne d'aucun effort concret en faveur de l'intégration des populations étrangères ;

« Qu'elle ne s'accompagne pas davantage des indispensables négociations avec nos partenaires européens sur l'harmonisation des législations que la mise en application de l'accord de Schengen et de l'Acte unique nécessite, alors même que le régime social français, particulièrement favorable aux étrangers, incite ceux-ci à choisir notre pays comme lieu de résidence et de travail ;

« Considérant que la loi du 9 septembre 1986, dont l'objet était de doter les autorités gouvernementales des moyens nécessaires pour lutter efficacement contre l'immigration clandestine, le terrorisme et l'insécurité, a été acceptée par l'opinion publique ; qu'aucune de ses dispositions n'a donné lieu à des difficultés graves d'application ;

« Qu'en conséquence sa remise en cause ne se justifie en rien ;

« Que les progrès accomplis dans ces domaines sont de toute évidence la conséquence de cette loi et qu'il serait éminemment paradoxal que ses effets positifs en fassent oublier les bienfaits ;

« Considérant que la République française ne peut renoncer aux moyens juridiques, déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, qui lui permettent de préserver l'ordre public et de contrôler l'accès à son territoire ;

« Qu'il n'est pas admissible d'instaurer au profit de ceux qui violent de façon délibérée nos lois une procédure qui risque d'aboutir à l'embouteillage et à la paralysie des juridictions, ce qui équivaut en fait à un régime d'entrée libre sur le territoire français ;

« Que la France, terre d'asile et terre d'accueil, entend le rester dans les conditions telles que l'immigration clandestine ou incontrôlée ne vienne pas contrarier la sécurité et la tranquillité auxquelles ont droit ceux qui ont manifesté leur volonté de s'intégrer à la nation ainsi que les populations immigrées en situation régulière ;

« Décide, en application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement du Sénat ont seuls droit à la parole sur cette motion : l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. le rapporteur, auteur de la motion.

M. Charles Jolibois, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, hier, j'ai annoncé que la commission des lois avait décidé de vous présenter une question préalable.

J'avais pris soin de vous dire qu'elle ne l'avait pas déposée à la légère. M. le ministre vient de terminer sa réponse en parlant d'une « question préalable sans autre forme de procès ».

Nous avons déposé cette question préalable après une critique approfondie du texte. Nous avons tenu à examiner l'ensemble des articles du projet de loi. Vous retrouverez, tant dans mon rapport écrit que dans mon rapport oral, l'analyse de tous les articles pour tenter de vous aider, mes chers collègues, à comprendre ce texte. En effet, un texte se juge à la fois sur la forme et sur le fond.

M. Paul Malassagne. Très bien !

M. Charles Jolibois, rapporteur. S'agissant de la forme, ce projet de loi présente une particularité assez extraordinaire pour un texte : il est illisible. (*Sourires.*)

Seuls trois articles sont d'une lecture facile, bien que leur rédaction soit maladroite. Il s'agit des articles 1^{er} A et 1^{er} B, qui ont été introduits par l'Assemblée nationale, et de l'article 1^{er}, qui est porteur d'un message bien connu. C'est l'abrogation de la loi du 9 septembre 1986.

L'abrogation d'une loi, par son aspect purement négatif, ne suffit pas à éclairer le lecteur. Par conséquent, il faut lire les autres articles, qui ne renseignent d'ailleurs pas plus, car ils renvoient à toute une série d'articles qui renvoient eux-mêmes à d'autres articles. On est en présence, en définitive, d'une cascade de renvois.

Je me demande si cette sorte d'obscurité ne permettrait pas de faire adopter des dispositions qui, une fois analysées et décortiquées, sont de nature à inquiéter.

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Sur le fond, vous avez entre les mains, mes chers collègues, une motion qui, paragraphe par paragraphe, reprend les critiques principales qui ont été formulées à l'encontre du texte. Examinons-les à nouveau.

Le projet de loi relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France aurait pour conséquence immédiate de régulariser de plein droit la situation de la plupart des étrangers séjournant irrégulièrement en France.

Il s'agit là d'une déduction juridique absolue. Je ne crois pas, monsieur le ministre, que nous puissions nous opposer sur ce point.

Cependant, un des articles de votre projet de loi prévoit que, dorénavant, on ne pourra plus se fonder sur les articles 6 et 9 pour refuser l'octroi de certains droits. Or, ces articles traitent de la condition de régularité.

Il n'est donc pas possible de soutenir que votre texte n'a pas, en supprimant la condition de régularité, régularisé du même coup des situations qui étaient irrégulières, ou alors les mots n'ont plus de sens. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

De plus, votre texte, monsieur le ministre, fait disparaître, à plusieurs endroits, la réserve pénale. Là encore, les opinions peuvent être partagées, je le reconnais.

On peut pardonner à une personne qui a commis quelques petits délits et qui désire entrer dans notre communauté nationale. Lorsque la situation pénale est plus lourde, est-il possible d'agir ainsi ? En supprimant les réserves pénales, vous rendez possible la régularisation.

Dans la majorité des cas, la commission que vous avez créée tiendra la plume du préfet. Celui-ci sera obligé de signer l'arrêté qui aura été pris par cette commission.

Le projet de loi qui nous est soumis ne s'accompagne d'aucun effort concret en faveur de l'intégration des populations étrangères. Comme j'ai aimé entendre mes collègues frontaliers, tel le maire de Roubaix, et mon collègue M. Fourcade dire que, pour aborder un texte de ce genre, il serait prudent de procéder à une simulation sur le nombre de

nouveaux ayants droit, cette simulation permettrait tout simplement d'expliquer aux Français quelles seront les véritables conséquences de la loi.

Ce projet de loi ne s'accompagne pas davantage des indispensables négociations avec nos partenaires européens sur l'harmonisation des législations que la mise en application de l'accord de Schengen et de l'Acte unique nécessite. Pourtant, le régime social français, particulièrement favorable aux étrangers, incite ceux-ci à choisir notre pays comme lieu de résidence et de travail.

Le rapport écrit comporte un tableau comparatif de l'ensemble des régimes des pays européens. Si cette loi est votée, le système français sera, c'est évident, je ne dis même pas le plus libéral, mais celui qui, en Europe, ouvrira le plus ses frontières. La conséquence immédiate, c'est que les étrangers viendront plus facilement chez nous.

Dans le rapport écrit, nous avons cité les chiffres de l'immigration clandestine dans les pays méditerranéens et nous avons, par là même, souligné le risque, peut-être encore plus grand, de voir s'accroître les dangers que nous avons stigmatisés.

Nous avons également indiqué qu'à la veille de l'entrée en vigueur de l'Acte unique et de la mise en application des accords de Schengen il nous paraissait imprudent - par courtoisie, nous avons dit, monsieur le ministre, « précipité » - de nous faire voter cette loi en urgence, à la fin d'une session parlementaire, sans que les consultations suffisantes aient eu lieu.

La loi du 9 septembre 1986, dont l'objet était de doter les autorités gouvernementales des moyens nécessaires pour lutter efficacement contre l'immigration clandestine, le terrorisme et l'insécurité, a été acceptée par l'opinion publique. En effet, à ce jour en dehors de certaines associations, c'est exact, on n'a pas constaté de véritables protestations. Il n'y a pas eu d'incident judiciaire majeur - c'est en effet au sein des tribunaux qu'ont lieu les incidents relatifs à ce genre de législation - et aucune des dispositions de cette loi n'a donné lieu à des difficultés graves d'application.

Comment ne pas reconnaître, monsieur le ministre - je l'ai fait dans mon rapport - qu'il s'agissait d'une bonne loi puisqu'elle permettait d'établir des circulaires d'application ? Celles-ci ont d'ailleurs été prises par les deux gouvernements. Vous ne pouvez pas, dans une loi de ce genre, ne pas prévoir de circulaires d'application. Et vous en aurez avec cette nouvelle loi. En effet, l'écheveau complexe de tous les droits des personnes qui arrivent de pays étrangers rend obligatoires ce que vous appelez, me semble-t-il, des « situations à la Kafka ».

Par conséquent, la remise en cause de cette loi ne se justifie en rien. Les progrès accomplis dans ce domaine sont, de toute évidence, la conséquence de cette loi et il serait éminemment paradoxal que ses effets positifs en fassent oublier les bienfaits.

Il est certain que lorsqu'une bonne loi a produit ses effets, quand elle comporte certaines rigueurs, on a parfois tendance à dire : maintenant, il est possible de lever ces rigueurs. Toutefois, lorsqu'on est législateur, il faut peut-être réfléchir au fait que c'est précisément à cause de ces rigueurs que l'atmosphère est meilleure qu'elle ne l'était lorsque l'ancienne loi était en application (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

Considérant que la République française ne peut renoncer aux moyens judiciaires déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, moyens qui lui permettent de préserver l'ordre public et de contrôler l'accès à son territoire, il n'est pas admissible d'instaurer, au profit de ceux qui violent de façon délibérée nos lois, une procédure qui risque d'aboutir à l'embouteillage, voire à la paralysie des juridictions. Cela équivaut, en fait, à un régime d'entrée libre sur le territoire français.

Tout à l'heure, vous avez évoqué, monsieur le ministre, la situation qui existait lorsque notre collègue M. Couve de Murville était ministre des affaires étrangères et vous avez cité, me semble-t-il, le chiffre de 620 demandes d'asile. Dans le rapport, je crois pouvoir vous dire de mémoire que j'ai mentionné le chiffre de 1 620 et nous en sommes maintenant à près de 50 000. On hésite pour savoir si on n'a pas dépassé ce chiffre de 50 000.

A l'heure actuelle, compte tenu de la législation et des mécanismes quasi automatiques, la demande de droit d'asile constitue, en fait - nous le savons tous - une sorte de détour-

nement pour obtenir le droit d'entrée. Par conséquent, le contentieux du droit d'asile nécessite maintenant un délai de trois ans et il existe des cas qui n'ont pas été jugés depuis trois ans ; il s'agit d'une durée considérable.

C'est la raison pour laquelle les deux nouveaux systèmes que vous proposez dans votre projet de loi sont, je le répète, de nature à encombrer, voire à paralyser les tribunaux. En outre, la modification du bloc de compétences et la soumission des préfets à l'autorité judiciaire ne nous paraissent pas conformes aux grands principes qui ont été rappelés par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur le conseil de la concurrence.

La France, terre d'asile et d'accueil, entend demeurer dans des conditions telles que l'immigration clandestine ou incontrôlée ne vienne pas contrarier la sécurité et la tranquillité auxquelles ont droit à la fois ceux qui ont manifesté leur volonté de s'intégrer à la nation et les populations immigrées en situation régulière.

Une sorte de confusion a été créée, me semble-t-il - par courtoisie envers mes collègues qui ont pris la parole, je n'emploierai pas le terme « entretenue ». En effet, il faut distinguer le problème d'intégration - c'est d'ailleurs le seul - qu'a soulevé l'immigration survenue voilà trente, vingt ou dix ans, du problème que nous vivons actuellement et auquel était confrontée la loi de 1986.

A l'heure actuelle, ce qui nous inquiète, c'est l'arrivée des nouveaux immigrants. Par conséquent, j'indique à notre collègue M. Allouche, qui évoquait tout à l'heure « le droit au droit pour ceux qui arrivent », qu'il n'existe pas de droit particulier, en dehors du respect des droits de l'homme, pour ceux qui arrivent irrégulièrement en tentant de forcer nos frontières. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste.*)

Par conséquent, l'excès de laxité à l'égard des nouveaux entrants risquera, inéluctablement, de porter préjudice à cette communauté régulière que nous aimons. A ce propos, j'ai d'ailleurs remarqué qu'il existait ici un consensus pour souhaiter son intégration dans les meilleures conditions possibles.

M. Roger Romani. Très bien !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Nous sommes obligés de reconnaître que les lois qui faciliteraient la reconnaissance de l'irrégularité nuiraient à ceux qui sont régulièrement installés en France.

En résumé, la commission a estimé que cette loi créait un statut de l'irrégularité et qu'elle était inamendable, illisible, mauvaise dans sa forme et dangereuse dans son application.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission des lois vous a présenté la question préalable qui sera soumise à votre vote tout à l'heure et que je vous ai analysée chapitre par chapitre. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. le président. La parole est à M. Autain, contre la motion.

M. François Autain. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, s'il est un sujet dont il est difficile de parler avec le recul nécessaire et la sagesse requise, c'est bien celui de l'immigration. Il s'agit d'un sujet qui, chaque fois qu'on l'aborde, déclenche les passions et libère les fantasmes les plus extravagants. A cet égard, la discussion qui a eu lieu, à la fois hier et cet après-midi et la conclusion surprenante de M. le rapporteur quant au refus de continuer à délibérer nous en apportent malheureusement, s'il en était besoin, une fois de plus la preuve.

En effet, nous sommes ici quelques-uns à penser qu'il est gravement dommageable que la majorité sénatoriale offre, à l'opinion, l'image d'une assemblée qui semble fuir le débat sur un phénomène de société pourtant particulièrement préoccupant et qui restera, sans aucun doute, le problème majeur des prochaines décennies.

La complexité et le caractère durable de ce problème n'échappent à personne. C'est la raison pour laquelle il nécessite, de la part de chacun d'entre nous, beaucoup de rigueur, beaucoup d'humilité et beaucoup de modestie devant des faits qui sont quelquefois très difficiles à saisir et à maîtriser. En même temps, nous devons savoir, comme l'a très

bien fait remarquer ce matin notre collègue M. Diligent, faire preuve, non seulement de patience et de générosité, mais également de détermination.

Si nous sommes capables de prendre la mesure de ce phénomène avec le sang-froid nécessaire, je pense sincèrement que la société française peut surmonter, comme elle l'a fait par le passé, le formidable défi que constitue, pour les pays riches, la pression des flux migratoires émanant des pays pauvres et l'intégration des immigrés qui en sont issus.

En effet, on ne trouve plus personne - et ce débat a encore été l'occasion de le vérifier - pour prétendre que les migrations auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui sont un accident de l'Histoire. Comme chacun le sait, l'homme est naturellement mobile. Il l'est d'autant plus aujourd'hui alors que les moyens de transport se sont considérablement modernisés et sont devenus beaucoup plus rapides et beaucoup plus accessibles. Bien sûr, il ne s'agit pas pour autant de se laisser aller à des évocations apocalyptiques sur les dangers que ces migrations feraient courir à notre identité nationale à l'horizon 2000. En l'occurrence, je pense essentiellement aux interventions de M. Bonnet et de M. de Villepin qui m'ont particulièrement impressionné, à tel point que, cette nuit, je m'interrogeais pour savoir si mes cauchemars étaient la conséquence du café que j'avais pris ou des discours que j'avais entendus.

M. René-Georges Laurin. Vous avez trop regardé le « Bébête Show » !

M. François Autain. Toujours est-il que ces visions apocalyptiques ne correspondent pas à la réalité.

M. Jean Chérioux. On en reparlera, hélas !

M. François Autain. On veut nous faire croire à la présence, au-delà de la Méditerranée, d'une population de plusieurs centaines de millions d'êtres humains déshérités, dont la seule préoccupation serait de vouloir venir en masse sur le territoire de notre vieille Europe.

En matière d'immigration, notre propos doit être, non pas d'effrayer, mais d'essayer de comprendre un phénomène qui, par certains côtés, nous échappe et tenter de l'enrayer. C'est en cela que la solution au problème de l'immigration ne saurait en rien se limiter à l'Hexagone. Elle doit, au contraire, passer par l'Europe et le tiers monde. C'est la raison pour laquelle le débat juridique que nous avons aujourd'hui, même s'il est nécessaire, peut apparaître, sous certains aspects, cruellement insuffisant, pour ne pas dire dérisoire, par rapport à la dimension planétaire du problème posé.

Parlons tout d'abord de l'Europe. Je ne reviens pas sur les arguments qui ont été développés par M. le ministre dans son intervention liminaire. La dimension européenne ne doit jamais être absente de nos débats, surtout en ce moment, à l'approche de 1992. Toutefois, cette vision européenne n'a aucune raison d'être davantage sollicitée aujourd'hui, en matière d'immigration, qu'elle ne l'est dans d'autres domaines.

A cet égard, je n'ai pas le sentiment que nous soyons moins avancés dans la concertation avec nos partenaires sur ce problème très important que nous ne le sommes, par exemple, en matière de fiscalité ou d'audiovisuel. C'est pourquoi je considère qu'il ne faut pas dramatiser dans ce domaine.

En revanche, ce dont je suis sûr, c'est que l'on ne peut pas en tirer argument, comme vous le faites, monsieur le rapporteur, pour invoquer la question préalable car, à vous suivre dans votre voie, nous serions conduits à ne plus examiner, pour les mêmes raisons, la plupart des projets de loi qui nous sont en ce moment soumis par le Gouvernement.

Nous sommes aussi unanimes, du moins je l'espère, à reconnaître que l'immigration est un phénomène durable qui a pour origine l'inégalité de développement des pays en présence. Les pays ou les régions pauvres ont été, de tout temps, les grands pourvoyeurs de travailleurs immigrés, attirés par les zones géographiques plus prospères. C'est ainsi que, successivement, les Italiens, les Espagnols, les Portugais, les Algériens, les Marocains, les Turcs, les Yougoslaves, les chrétiens, les musulmans et certainement parmi eux des athées sont venus frapper à la porte des pays industrialisés de l'Europe du Nord comme, hier, nos paysans étaient contraints, par la disette, de quitter la campagne pour la ville.

L'immigration, à cet égard, est le symptôme le plus perceptible du sous-développement de la planète. Si nous voulons y remédier avec quelque chance de succès, nous devons intensifier notre aide aux pays pauvres.

Je rappellerai, de ce point de vue, que M. le Président de la République a récemment apporté la preuve de l'attachement qu'il portait à la solution de ce problème en déclarant qu'il allait demander au Parlement d'annuler la dette contractée à l'égard de la France par les pays francophones les plus pauvres d'Afrique.

Nous espérons que cette initiative sera suivie non seulement par nos partenaires européens, mais aussi par les autres pays riches. Quoi qu'il en soit, elle démontre, s'il en était besoin, que notre action en faveur de l'immigration ne se limite pas à la présentation de projets de loi comme c'est le cas aujourd'hui.

Il est une autre donnée qui me paraît difficilement contestable et sur laquelle il devrait être facile de dégager un consensus : la population immigrée qui vit aujourd'hui dans notre pays. Il est évident - plusieurs orateurs l'ont reconnu avant moi - que cette population a naturellement vocation à s'intégrer dans la société française - comme M. le ministre le disait à l'instant, 80 p. 100 des immigrés sont dans notre pays depuis plus de dix ans - et que la composition sociologique de cette immigration et son caractère ont considérablement évolué depuis 1974, date officielle de son arrêt.

Avant cette date, cette immigration était purement économique, constituée d'adultes vivant seuls qui venaient travailler quelques années en France avant de s'en retourner dans leur pays d'origine pour retrouver leur famille.

L'arrêt de l'immigration économique a eu pour première conséquence d'interrompre ces retours au pays et de déclencher un mouvement de familles en sens inverse - c'est ce que l'on a appelé le « regroupement familial ». C'est pourquoi, aujourd'hui, nous sommes en présence d'une immigration de peuplement installée dans notre pays pour y rester. En témoignent, d'ailleurs, toutes les tentatives infructueuses qui ont été faites depuis dix ans pour essayer, grâce à l'aide au retour, d'encourager les travailleurs immigrés à regagner leur pays d'origine.

Face à cette situation, les principes qui ont inspiré la politique de nos gouvernements depuis 1974 sont sensiblement les mêmes. Ils se résument à l'énoncé des mesures suivantes : arrêt de l'immigration, renforcement des contrôles à l'entrée dans notre pays, lutte contre l'immigration clandestine et, enfin, développement d'une politique destinée à favoriser l'insertion des étrangers qui vivent en situation régulière dans notre pays.

Mais cela, c'est le but avoué, le but affiché, qui, malheureusement, diffère de l'objectif effectivement atteint et c'est en cela que, malgré certaines convergences, les politiques mises en œuvre par les gouvernements de gauche et de droite divergent, bien qu'elles puisent leurs inspirations aux mêmes sources. Je me référerai, en l'occurrence, au préambule de la Constitution de 1946 - cette année ne doit pas vous être indifférente puisque c'est en 1945 qu'ont été publiées les ordonnances qui régissent encore de nos jours les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans notre pays - qui dispose : « Le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. »

Comment expliquer ces divergences ? Je crois pouvoir donner la réponse. Les gouvernements de droite ont toujours estimé, en tout cas leur comportement face à l'immigration peut le laisser penser, que la déstabilisation de la population immigrée, à travers une mise en cause directe ou larvée de son statut juridique, était un moyen, parmi d'autres, de lutter contre l'immigration clandestine, au même titre que le renforcement des contrôles à l'entrée des étrangers dans notre pays, avec lequel nous sommes tout à fait d'accord.

La « loi Pasqua », après « la loi Bonnet » de 1980, illustre à mon sens cette confusion des genres, alors que les gouvernements de gauche ont toujours dissocié le traitement de la population immigrée en situation régulière, qui requiert justice et générosité, de celui de l'immigration clandestine (*Rires sur les travées du R.P.R.*), qui nécessite des mesures spécifiques,...

M. Jean Chérioux. Ce n'est pas croyable !

M. François Autain. ... rigoureuses et coercitives,...

M. Jean Chérioux. Comme contrevérité, on ne fait pas mieux !

M. René-Georges Laurin. Arrêtez vos histoires !

M. François Autain. ... même si leur mise en œuvre doit être entourée de garanties.

M. René-Georges Laurin. Ne soyez pas ridicule !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur Laurin, regardez-vous !

M. François Autain. Vous confondez la situation des clandestins avec celle de jeunes - j'y reviendrai tout à l'heure - qui sont certes en situation irrégulière, mais qui ont des liens familiaux avec des personnes vivant régulièrement dans notre pays. C'est là toute la différence !

Pour illustrer ces deux démarches, quoi de plus évocateur que de comparer les déclarations du Président de la République avec celles que faisait, il n'y a pas si longtemps, M. Jacques Chirac alors Premier ministre ? (*Exclamations sur les travées du R.P.R.*) Vous le voyez, j'ai pensé à vous.

M. René-Georges Laurin. C'est gentil !

M. François Autain. M. François Mitterrand à dans sa Lettre aux Français (*Nouvelles exclamations sur les mêmes travées. - M. de Rohan fait le signe de croix.*)...

M. Marcel Lucotte. A tous les Français !

M. François Autain. ... écrivait : « Que l'immigré venu clandestinement en France soit refoulé hors de nos frontières a quelque chose de douloureux. Mais le droit est le même pour tous et doit être appliqué, mais appliqué humainement. Quant à l'immigré en situation dite régulière, il est normal qu'il soit traité comme le sont les travailleurs français. »

M. René-Georges Laurin. En le faisant voter !

M. François Autain. Ce texte doit être comparé, pour que nous puissions en apprécier pleinement la valeur, avec la déclaration de politique générale faite par M. Jacques Chirac, le 9 avril 1986, dans laquelle il déclarait : « Le Gouvernement est déterminé à prendre les mesures d'une grande fermeté pour renforcer la sécurité des personnes et des biens,...

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. François Autain. ... lutter contre le terrorisme et préserver l'identité de notre communauté nationale. » (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

M. René-Georges Laurin. Très, très bien ! Vous avez de bonnes lectures !

M. François Autain. Attendez, je n'ai pas terminé ; vous pourrez applaudir tout à l'heure si vous le souhaitez vraiment. (*Rires.*)

Au lendemain de sa victoire électorale, le Premier ministre apparaissait crispé dans une position de refus et il reprenait à son compte une thèse xénophobe bien connue...

M. Roger Romani. Ah vraiment, félicitations, mon cher collègue !

M. François Autain. ... faisant l'amalgame - vous n'applaudissez pas ? - entre terrorisme, insécurité et immigration, même si ce mot n'a pas été clairement prononcé. (*Protestations sur les travées du R.P.R.*) Cela laissait mal augurer de l'avenir, ...

M. René-Georges Laurin. C'est vous qui le dites !

M. François Autain. ... cela allait d'ailleurs se confirmer...

M. Roger Romani. Ce n'est pas une citation !

M. René-Georges Laurin. Jamais Chirac n'a dit ça !

M. Fernand Tardy. On vous a laissé parler tout à l'heure !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président,...

M. Jean Chérioux. Pas de commentaires fallacieux !

M. le président. Mes chers collègues, je vous en prie ! Nous avons entendu l'auteur de la motion dans le silence, je souhaiterais qu'il en soit de même pour l'orateur d'opinion contraire,...

M. René-Georges Laurin. Qu'il ne dise pas de contrevérités !

M. Claude Estier. Nous avons aussi entendu M. Pasqua dans le silence !

M. le président. ...mais je supplie M. Autain de ne pas provoquer non plus ses collègues. (*Très vives protestations sur les travées socialistes et applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est scandaleux, vraiment scandaleux !

M. le président. Vous permettez ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est une honte !

M. Jean Chérioux. Du calme, monsieur Dreyfus-Schmidt !

M. René-Georges Laurin. Les provocateurs, ce sont eux !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. On ne peut pas interrompre le débat, monsieur le président.

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt,...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est un débat restreint !

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, premièrement, vous n'avez pas la parole !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est un débat restreint !

M. le président. Deuxièmement, il est inutile de crier comme vous le faites. Troisièmement, vous êtes le dernier à pouvoir le faire car vous savez très bien - et mieux que personne - ce que sont les fonctions que j'occupe.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Justement, je suis à même de juger !

M. Jean Chérioux. Il l'oublie quand il est à sa place dans l'hémicycle !

M. le président. Je veux simplement donner à M. Autain le conseil de ne pas inviter telle ou telle partie, quelle qu'elle soit, de l'hémicycle à l'applaudir parce que cela crée ensuite les mouvements que l'on sait. Monsieur Autain, je vous en prie, poursuivez calmement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et librement !

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, je n'ai pas de leçon à recevoir de vous quand je suis au fauteuil de la présidence. Je ne me permets jamais, quand je suis à ma place et que vous occupez ce fauteuil, de faire la moindre remarque !

M. Jean Chérioux. Exactement !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je m'y autorise !

M. le président. Vous exagérez un peu. Je finirai par vous rappeler à l'ordre. Veuillez poursuivre, monsieur Autain.

M. François Autain. Monsieur le président, je vous remercie de me rendre la parole.

M. le président. Je ne vous l'ai jamais retirée ! C'est M. Dreyfus-Schmidt qui vous l'a retirée !

M. François Autain. Je vais essayer de vous être agréable en mesurant la portée de mes propos.

M. le président. Voilà !

M. François Autain. Mais je ne peux tout de même pas ne pas répéter que la déclaration de M. Chirac pouvait laisser place à une interprétation qui rappelle, peut-être en un peu plus édulcoré, certaines thèses xénophobes que nous entendons ici ou là à la télévision (*Non, non ! sur les travées du R.P.R.*).

M. Josselin de Rohan. Il recommence !

M. Roger Romani. Vous n'avez pas le droit de traiter les gens comme cela. Ce débat mérite un peu plus de tenue !

M. François Autain. J'ai le droit de donner mon opinion !

M. René-Georges Laurin. Vous savez très bien que c'est faux !

M. Jean Chérioux. C'est honteux !

M. Roger Romani. C'est un provocateur.

M. le président. Poursuivez, monsieur Autain.

M. François Autain. Je considérais, avec quelque raison, que cette déclaration faisait malgré tout l'amalgame entre terrorisme, insécurité et immigration, même si, je le concède, ce mot n'était pas clairement prononcé. (*M. Michel Dreyfus-Schmidt applaudit.*)

M. René-Georges Laurin. Bien !

M. François Autain. Cela laissait mal augurer de l'avenir. Ces craintes allaient d'ailleurs se confirmer très rapidement. Nous n'eûmes, en effet, pas très longtemps à attendre puisque, en l'occurrence, la précipitation - je m'adresse à vous, monsieur le rapporteur, qui avez tendance à critiquer la précipitation de M. le ministre, alors que nous avons consacré plus d'un an à ce texte en nous entourant de l'avis d'un grand nombre d'associations ; mais je n'y reviens pas car, tout à l'heure, on nous a donné un échantillonnage suffisamment complet sur ce point - la précipitation, dis-je, était du côté des auteurs du projet de loi qui allait devenir la « loi Pasqua » à la fin de l'année 1986. Ce texte avait d'ailleurs été promulgué en même temps que trois autres lois. Cette coïncidence n'avait d'ailleurs pas échappé à mon collègue M. Allouche qui l'a fait remarquer hier. Faut-il y voir une coïncidence ? Faut-il y voir un symbole puisqu'il s'agit du texte relatif à la lutte contre la criminalité et la délinquance, de celui qui concerne la lutte contre le terrorisme et les atteintes à la sûreté de l'Etat et, enfin, de celui sur l'application des peines ? C'est cette loi du 9 septembre 1986 que le Gouvernement nous demande d'abroger, tout au moins de modifier.

A la question qui nous est posée - faut-il changer cette loi ? - ma réponse est « oui » et, par voie de conséquence, je considère que la question préalable n'est pas fondée. L'auteur de cette loi, que nous avons entendu longuement ce matin, a reconnu lui-même qu'elle n'était pas parfaite et que, par conséquent, nous devions nous sentir autorisés à l'améliorer, comme nous y invite d'ailleurs le Gouvernement en nous proposant son projet de loi aujourd'hui.

Nous sommes d'autant plus habilités à modifier cette législation qu'elle ne correspond plus, contrairement à ce que vous indiquez dans votre rapport, monsieur le rapporteur, aux aspirations des Français. Depuis sa promulgation, il s'est quand même produit un fait politique qui n'est pas passé inaperçu.

M. Jean Chérioux. Vous parlez des 23 p. 100 aux élections européennes ? C'est bien cela ? (*Rires sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. René-Georges Laurin. Faites un référendum sur l'immigration, vous allez voir !...

M. le président. Messieurs, je vous en prie ! Vous n'avez pas la parole. Laissez M. Autain poursuivre !

M. René-Georges Laurin. ... ce serait une bonne initiative démocratique !

M. François Autain. Vous perdez votre sang-froid, mon cher collègue ! C'est un sujet...

M. Charles Pasqua. Vous ne pouvez pas dire cela. M. Laurin a fait preuve du plus grand sang-froid dans d'autres circonstances et au péril de sa vie ! (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

M. Claude Estier. S'il vous plaît, épargnez-nous ce genre d'argument !

M. Charles Pasqua. C'est inadmissible !

M. Claude Estier. Il est inadmissible de faire ce genre de référence.

M. le président. Monsieur Autain, veuillez poursuivre et ne pas vous laisser interrompre.

M. François Autain. Depuis la promulgation de cette loi est intervenu un fait politique majeur, je veux parler, bien entendu, non pas du référendum, mais de l'élection du Président de la République, qui avait clairement proposé aux Français un changement de politique en matière d'immigration compte tenu des injustices et des difficultés réelles engendrées par l'application de la loi.

Quels étaient les objectifs de cette loi ? Ils étaient au nombre de trois et, en cela, je suis d'accord avec son auteur : limiter le plus possible les entrées d'étrangers désireux de s'installer en France, éloigner les irréguliers et les clandestins et, enfin, restreindre l'attribution de nouveaux titres de séjour, essentiellement la carte de résident.

Les deux premiers objectifs que s'était fixés le Gouvernement d'alors se sont traduits par un échec. En effet, depuis bientôt trois ans que cette loi est entrée en vigueur, elle n'a pas sensiblement changé les flux migratoires. Ces derniers sont restés constants : 100 000 par an depuis 1974, et ce malgré les nombreux changements de législation qui sont intervenus.

A cet égard, je m'interroge pour savoir si notre rapporteur est favorable à un changement de législation ou s'il estime, au contraire, que de tels changements sont préjudiciables aux immigrés.

Vous reprochez au Gouvernement de proposer une modification du droit en vigueur « au nom de sa nécessaire stabilité », après avoir, à la page 15 de votre rapport, indiqué que « l'argument tiré de la nécessaire stabilité de la législation n'est pas un argument fondé ». On ne peut donc pas refuser de voter le texte gouvernemental, sous prétexte qu'il s'agit du quatrième ou du cinquième en une dizaine d'années et que c'est beaucoup trop.

En revanche, vous indiquez, à la page 20, que « l'instabilité de nos règles de droit... nuit au respect de la loi. » Je suis quelque peu perplexe et j'aimerais que vous puissiez vous en expliquer. Il n'est pas toujours facile de vous comprendre. C'est une des raisons pour lesquelles je ne vous suivrai pas, mais j'aurai l'occasion de revenir ultérieurement sur cet aspect.

Toujours à propos des flux migratoires, le vote de la « loi Questiaux », en 1981, avait permis une innovation et un progrès en renforçant les conditions d'entrée pour les étrangers. Vous avez trouvé ces conditions si satisfaisantes qu'elles ont été reprises, pour l'essentiel, dans la « loi Pasqua ». Les nouvelles dispositions n'ont en rien modifié l'existence de filières organisées qui procurent, à bon marché, une main-d'œuvre esclave à des entreprises clandestines.

L'influence qu'une telle loi peut avoir sur le nombre des étrangers en situation irrégulière est évidemment très difficile à apprécier, car, par définition, ce qui est clandestin n'est pas quantifiable. Je suis étonné, toujours en vous lisant, monsieur le rapporteur, de constater que le chiffre officiel serait, selon vous, de 400 000 personnes en situation irrégulière en France. Pourquoi pas ? Cependant, en la matière, mieux vaut, je crois, avoir recours à des approximations, si l'on veut éviter d'entendre contester les chiffres que l'on avance.

Une chose est sûre : suite au recensement en grandeur nature auquel nous avons procédé - je veux parler de la régularisation - nous avons évalué à 150 000 le nombre de travailleurs en situation irrégulière, dont 130 000 pour qui la situation a été régularisée.

A partir de ces chiffres, doit-on considérer que la loi de 1986 a modifié sensiblement le nombre de clandestins ? J'avoue que je ne me prononcerai pas.

Cette loi n'a pas non plus augmenté de façon spectaculaire le nombre de personnes reconduites à la frontière. Certes, en 1986, qui était une année d'élection, leur nombre a été de 7 911. L'année suivante, il est retombé à 4 978, nombre très voisin de ceux des années 1983, 1984 et 1985, qui ont été respectivement de 4 898, 5 442 et 4 854, alors qu'un gouvernement de gauche était au pouvoir.

Le texte de loi visait aussi les clandestins ou les auteurs de crimes ou de délits graves. Sur ce plan, je ne possède pas de chiffres nous permettant de dire que l'objectif a été atteint. Une chose est sûre : de nombreux innocents ont été touchés - la population étrangère vivant sur notre sol - déstabilisés et fragilisés.

Cette loi a donc été non seulement inefficace eu égard aux objectifs poursuivis, mais encore - je crois l'avoir démontré - intentatoire, sous certains aspects, aux droits de la personne.

Elle a, en effet, dans certains cas, contraint à la clandestinité des personnes ayant pourtant le droit de s'installer en France, mais qui appartiennent à une catégorie tout à fait particulière d'immigrés. Cela était dû non pas à des retards ou à des négligences de l'administration, mais à une « inexistence légale » avant 1986. Je pourrais les qualifier de « non-non ». Ils sont en effet non expulsables et non régularisables.

Citons, parmi eux, les conjoints de Français ou les parents d'enfants français dont la situation ubuesque prêterait à sourire si, malheureusement, il ne s'agissait d'être humains atteints dans leur dignité.

Ils voient leur demande de titre de séjour systématiquement refusée au motif qu'ils sont en situation irrégulière. L'article 4 du présent projet de loi permettra heureusement, s'il est adopté, de mettre fin à ces cas douloureux dont la multiplication ne faisait en rien avancer le problème de l'immigration clandestine.

Dans ces conditions, est-il admissible, comme vous le souhaitez, de refuser de modifier une législation qui génère des situations aussi absurdes et aussi incohérentes que celle de l'étranger à qui on refuse de délivrer une carte de résident parce qu'il constitue une menace pour l'ordre public ? Certes, entendons-nous bien, il ne s'agit pas de donner une prime aux criminels. Mais, de deux choses l'une ou bien l'étranger constitue une véritable menace pour l'ordre public, et alors il doit être expulsé, ou bien il n'est pas expulsé et, dans ces conditions, il est paradoxal de le maintenir dans la clandestinité en lui refusant un titre de séjour !

Cette restriction à la délivrance de plein droit de la carte de résident n'a aucune portée pratique quant à l'objectif poursuivi. Il faut donc l'abroger. C'est aussi le cas des dispositions restrictives qui touchent les personnes ayant une certaine ancienneté de séjour et qui, pourtant, ont vocation à vivre durablement dans notre pays et à s'y insérer.

Si la majorité du Sénat vous suivait, monsieur le rapporteur, il serait regrettable qu'on ne soit toujours pas en mesure d'accorder automatiquement, sans référence à un quantum de peine, la carte de résident aux étrangers entrés en France avant l'âge de dix ans. Cette carte constitue pour ces étrangers souvent jeunes un facteur irremplaçable de sécurité et de stabilité.

Il faut les réinstaller dans leurs droits au même titre que les étrangers condamnés à une peine de six mois de prison ferme ou d'un an avec sursis. Pourquoi doit-on faire preuve de générosité en la matière ? Il s'agit pour nous, bien sûr, non pas de laxisme, mais d'une mesure empreinte de réalisme. En effet,...

M. le président. Monsieur Autain, vous avez épuisé le temps de parole de trente minutes auquel vous donne droit l'article 44, alinéa 8, du règlement.

M. François Autain. Mais j'ai été interrompu !

M. le président. Je vous serais donc extrêmement reconnaissant de bien vouloir conclure.

M. François Autain. Je vais conclure, monsieur le président.

Auparavant, je voudrais vous faire partager l'inquiétude que m'inspire la situation dans laquelle se trouvent les jeunes que j'évoquais à l'instant, en particulier ceux qui sont menacés de mesures d'expulsion.

Pourquoi voulons-nous que cette disposition soit abrogée ? Parce que ces jeunes ont une famille qui réside en France ; ils ne connaissent que ce pays dont, de plus, ils parlent la langue et où ils tentent de s'insérer dans des conditions difficiles. Ils doivent par conséquent être aidés. La condamnation pénale, me semble-t-il, se suffit à elle-même. Elle ne doit pas être aggravée par une privation supplémentaire de droits, lourde de menaces pour leur avenir déjà hypothéqué.

Est-il concevable, pour les mêmes raisons, d'accepter qu'un enfant mineur puisse être expulsé ? Un enfant qui ne connaît pas d'autre pays que la France, qui ne parle pas la langue de son pays d'origine, où il pourrait se trouver brutalement privé de tout lien familial et mis dans l'incapacité de subvenir à ses besoins, ne doit en aucun cas être expulsé, même si, comme l'indiquait hier M. le rapporteur, nous courons le risque de voir venir vers nous - jusqu'à Poitiers tout au moins -... (*Protestations sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*) ... des charters entiers d'adolescents, qui profiteraient de ce laxisme gouvernemental pour venir séjourner dans notre pays ! Je ne fais ici que reprendre les termes du rapporteur.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Autain.

M. Charles Pasqua. Concluez ! Etes-vous pour ou contre la question préalable ?

M. François Autain. Je vais vous répondre, monsieur Pasqua. Mais, avant de conclure... (*Nouvelles protestations sur les mêmes travées.*)

Plusieurs sénateurs du R.P.R. Le règlement !

M. le président. Non, monsieur Autain, il faut conclure maintenant !

M. François Autain. Je vous trouve bien sévère à mon égard, monsieur le président.

M. le président. Je ne suis pas du tout sévère, monsieur Autain. J'applique le règlement, c'est tout. Et, si je l'avais appliqué à la lettre, c'est au bout de trente minutes que je vous aurais retiré la parole ! Voilà ce qu'aurait été la sévérité.

Je vous demande donc à nouveau de bien vouloir conclure.

M. François Autain. Je vais donc conclure pour vous être agréable, monsieur le président. (*Rires et exclamations sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Jean Chérioux. Non, pour appliquer le règlement !

M. François Autain. Et aussi pour appliquer le règlement. (*Ah ! sur les mêmes travées.*) De façon agréable !

M. le président. Merci.

M. François Autain. Je voudrais donc, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour conclure... (*Ah ! sur les mêmes travées.*)

J'avais l'intention de dire quelques mots sur la politique d'insertion des immigrés mise en œuvre par le Gouvernement. (*Nouvelles exclamations sur les mêmes travées.*) Mais j'y renonce car tout le monde peut en constater, sur le terrain, les conséquences.

Je me bornerai donc à vous indiquer les raisons pour lesquelles la thèse développée voilà quelques minutes par M. Jolibois ne correspond pas à ma conception du rôle du Parlement dans notre pays ; ce rôle consiste en effet, selon moi, à débattre, amender et améliorer les textes qui lui sont soumis.

Demander, comme vous le faites, monsieur le rapporteur, au nom de la commission des lois, de ne pas délibérer, c'est donc, en fait, demander à notre assemblée de se dérober à sa mission. C'est aussi accepter délibérément - et c'est l'aspect le plus grave - que soit entravée l'intégration économique, sociale et culturelle, au sein de la société française, des populations immigrées qui ont vocation à rester dans notre pays.

M. Marcel Lucotte. C'est faux !

M. François Autain. C'est la raison pour laquelle, mes chers collègues, je vous invite à repousser la motion tendant à opposer la question préalable. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la procédure de la question préalable peut poser un problème au Sénat, dans la mesure où elle risque de paraître, à première vue, en contradiction avec l'intérêt et peut-être même avec les traditions de notre assemblée.

Contraire à son intérêt puisque, de cette manière, nous disons, en apparence, qu'il n'y a pas lieu de débattre et que nous ne saisissons pas la chance, même si la loi qui nous est proposée est, suivant la vieille formule, « intrinsèquement perverse », d'y apporter des amendements, qui seraient d'ailleurs refusés par l'Assemblée nationale.

Contraire à sa tradition, également, puisque notre assemblée n'a jamais entendu recourir à une opposition systématique.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous le dites à chaque fois !

M. Jacques Larché, président de la commission. Le Sénat sait que c'est par la qualité de ses travaux, par son obstination parfois, qu'il peut le mieux imprimer sa marque à la législation de notre pays, et telle est bien, en général, notre attitude.

Mais la question préalable est aussi le moyen que le Sénat choisit parfois pour dire non. Il est, en effet, des moments où l'on rend mieux service au pays en refusant le compromis qu'en entrant dans la voie de la concession.

L'opposition de la question préalable en première lecture est un phénomène rare mais qui correspond, il faut le souligner, à la responsabilité propre de la Haute Assemblée au sein de nos institutions. Nous avons su, je le rappelle, cette procédure avec efficacité lorsque nous nous sommes opposés, avec sang-froid et détermination, à certains gouvernements, qui se proposaient de porter atteinte à des libertés essentielles.

La Haute Assemblée intervient ainsi comme une sorte de dispositif d'alerte : elle donne un avertissement à un gouvernement trop soucieux de faire prévaloir la partie la plus idéologique de son programme.

M. Amédée Bouquerel. C'est vrai !

M. Jacques Larché, président de la commission. Il ne suffit pas de nous répéter qu'une mesure figurait dans la *Lettre à tous les Français* pour qu'elle soit adoptée ! Ou alors supprimons, ce sera plus simple, toute délibération parlementaire pendant la durée de ce septennat !

M. Amédée Bouquerel. Très bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Heureusement qu'il y a l'Assemblée nationale !

M. Jacques Larché, président de la commission. C'est bien un avertissement solennel que le Sénat entend donner aujourd'hui au Gouvernement.

Chacun est de plus en plus conscient du problème réel, et même vital, que constitue l'immigration et du risque qu'elle fait courir à l'identité nationale. Cette identité, nous y tenons. Elle n'est pas mythique, elle repose sur des traditions qui sont profondément ancrées au cœur de certains d'entre nous.

Selon un des orateurs du groupe socialiste, nos églises seraient vides. Au même titre que les synagogues et les mosquées, nos temples et nos églises, de la plus humble des chapelles à la plus belle des cathédrales, sont des lieux où souffle l'esprit.

Un de vos prédécesseurs, monsieur Allouche, avait déjà affirmé que, d'un geste superbe, il avait éteint dans le ciel des étoiles qui ne se rallumeraient plus.

Nos étoiles brillent toujours, monsieur Allouche. Ecoutez cette grande leçon : après des décennies de martyrs et de destruction des lieux saints en Union soviétique, toutes les cloches de Moscou ont sonné pour célébrer le millénaire de la Sainte-Russie.

A nos yeux, et ce sont les yeux du cœur, nos églises ne sont pas vides, monsieur Allouche, elles sont trop pleines du souvenir de tous ceux qui se sont succédé sur notre terre de France et qui y sont venus célébrer leurs joies et leurs peines.

M. Claude Estier. Parmi lesquels il y avait beaucoup d'étrangers !

M. Jacques Larché, président de la commission. C'est dans l'église d'un humble village, monsieur Allouche, que les pauvres morts d'Oradour-sur-Glane ont été massacrés.

M. Guy Allouche. Puis-je vous interrompre, monsieur Larché ?

M. le président. Monsieur Allouche, j'en suis désolé, mais je ne peux vous laisser interrompre M. le président de la commission. En effet, comme vous le savez, les dispositions de l'article 44, alinéa 8, de notre règlement, disposent que, dans un débat comme celui-ci, seuls ont droit à la parole l'auteur de la motion, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

Veuillez poursuivre, monsieur le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission. Le problème de l'immigration est difficile. Il ne peut être résolu ni par des slogans, ni par de simples mesures administratives.

Il ne doit pas non plus donner lieu à une législation où l'indigence de la pensée la dispute à la faiblesse de l'écriture. En cette année du Bicentenaire, nous pouvions peut-être faire l'économie d'une déclaration des droits au rabais.

Chacun doit avoir une claire conscience de l'enjeu ; tel fut le cas de 1986 à aujourd'hui.

Je tiens à souligner que le Conseil constitutionnel, dûment saisi, n'a rien trouvé à redire à la loi du 9 septembre 1986 du point de vue du respect de nos libertés essentielles.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il a eu tort !

M. Jacques Larché, président de la commission. A cet égard, je voudrais rendre à notre collègue Charles Pasqua l'hommage qui lui revient pour avoir très largement pris le problème dans le bon sens - et avec bon sens - et d'avoir ainsi fait honneur à sa responsabilité de ministre de l'intérieur. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. Nous protestons en outre suffisamment - on le fait aussi beaucoup en dehors de cette enceinte - contre l'instabilité législative pour ne pas souligner, en cet instant, combien cette nouvelle intervention législative nous paraît inutile. Elle l'est d'autant plus que, chacun le sait, le projet qui nous est soumis a correspondu à une manœuvre, désormais fréquente, qui réapparaît dès qu'une consultation électorale se profile.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est de la provocation !

M. Jacques Larché, président de la commission. Cette consultation électorale est passée et il ne semble d'ailleurs pas qu'elle ait donné tous les résultats escomptés. En tout cas, la raison politicienne a donc disparu.

M. Jean Chérioux. Eh oui !

M. Jacques Larché, président de la commission. Il ne reste plus que la « raison » idéologique, dont on s'étonne qu'elle émane d'un gouvernement qui, à tout propos, ne cesse de célébrer le consensus qu'il s'efforcerait d'obtenir ou de créer sur tous les problèmes de société.

Vous vous dites préoccupé par le problème de l'immigration, monsieur le ministre. Je pourrais en convenir car je connais la fermeté dont vous avez parfois faire preuve. Cependant, l'outil dont vous pensez devoir vous doter va à l'encontre de vos intentions. Notre rapporteur l'a suffisamment expliqué, et en termes excellents, pour me dispenser d'y revenir.

Je m'attacherai donc simplement à traiter trois points.

Tout d'abord, je suis souvent intervenu pour défendre l'introduction d'une certaine souplesse dans les mécanismes juridictionnels. Eh bien, cette fois, mes chers collègues, j'entends défendre la compétence de la juridiction administrative car la police des étrangers me paraît relever, par essence, de la souveraineté de l'Etat. Cette police n'est pas exclusive des droits de la défense, mais j'estime que, entre le respect des droits de la défense et cette incitation à des procédures sans fin que vous organisez, il y a une différence et je n'éprouve aucune hésitation en faisant mon choix.

Le deuxième point sur lequel je souhaite attirer votre attention n'est pas juridique, ni même politique : il est sociologique. La France est une terre d'accueil, sans doute ; c'est notre tradition, et vous avez dit, lorsque vous êtes venu devant la commission, que cette réputation était la nôtre dans le monde entier. Nous ne saurions la répudier. Cela signifie-t-il pour autant que nous devons demeurer aveugles face aux pressions gigantesques de populations qui se manifestent très près de nos frontières et aux différents trafics auxquels nous assistons depuis quelques années. ?

Nous savons que la procédure du droit d'asile, symbole même de notre qualité de pays d'accueil, est systématiquement détournée et sert de paravent à une immigration clandestine.

Notre vigilance doit être d'autant plus grande que nous entendons, à l'intérieur de la Communauté économique européenne, assurer la libre circulation des personnes. Est-il vraiment opportun de modifier notre législation avant même de

nous être assurés que des mesures effectives auront été prises à la périphérie de la Communauté ? Nous avons constaté, grâce notamment à la vigilance de notre collègue Paul Masson, que les accords passés n'avaient pas pris la dimension de ce problème, sans doute en raison d'un contrôle démocratique insuffisant.

Mon propos consiste à attirer votre attention sur le fait qu'un laxisme aux frontières et un laxisme à l'intérieur à l'égard de l'immigration clandestine vont à l'encontre de l'intérêt même des immigrés en situation régulière, *a fortiori* contre ceux, comme cela s'est manifesté avec éclat aux dernières élections municipales, qui ont fait le choix de l'intégration. La loi de 1986 n'a pas empêché - c'est un fait extraordinairement positif - plus de 500 jeunes Français de la nouvelle génération immigrée de se présenter et d'être élus sur toutes les listes de l'éventail politique. On comprend que cela n'ait pas fait plaisir à M. Harlem Désir, mais ne leur dites pas que l'intégration est pour eux une notion périmée !

Il n'est pas question pour nous de nier que la France s'est toujours faite de peuples divers. Ce qui a maintenu son unité jusque-là, c'est que ces différents peuples ont accepté de vivre ensemble et de partager un certain nombre de valeurs. Ernest Renan, nous nous en souvenons tous, a su le dire en termes inoubliables. Ce n'est pas la voie vers laquelle nous conduit la politique d'immigration annoncée par ce projet de loi.

Enfin, je voudrais préciser l'esprit dans lequel cette question préalable a été déposée. Certes, elle constitue une prise de responsabilité sans ambiguïté, mais vous pouvez juger à travers nos motivations et aussi par la manière dont ce débat a été organisé que nous ne nous sommes en aucune manière dérobés. Le débat n'a pas été esquivé, monsieur Autain.

M. le rapporteur nous a excellemment présenté chacun des articles. Les intervenants de toutes tendances ont eu le loisir de faire connaître leur point de vue. Il ne semble pas, dans ces conditions, que la procédure choisie ait été la bonne. Sans doute eût-il été préférable de traiter à fond une question qui est sans doute celle qui alimente le plus l'angoisse de nos compatriotes au moment où la France doit accepter de s'ouvrir pour se donner les meilleures chances de conserver son identité et de demeurer elle-même.

Ce projet de loi qui, d'après ce que nous avons compris, est peut-être plus un projet de loi Mitterrand qu'un projet de loi Joxe, va à l'encontre de l'intérêt national. En demandant au Sénat de voter la motion tendant à opposer la question préalable que la commission des lois lui propose, je vous demande, mes chers collègues, de condamner ce texte de façon à affirmer notre volonté de sauvegarder notre identité nationale, notre volonté d'assurer le respect dû aux immigrés en situation régulière, enfin, notre volonté de faciliter l'intégration de tous ceux qui, venus vivre en France, entendent devenir français. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, je serai très bref bien que M. Autain n'ait pas pu développer comme il l'entendait ses arguments contre la question préalable...

M. Henri de Raincourt. Ils étaient mauvais !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. ... et qu'il ait été contraint de conclure précipitamment. (*Protestations sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

Un sénateur sur les travées de l'U.R.E.I. Le règlement !

M. Henri de Raincourt. Il a eu quarante minutes pour parler !

M. le président. Monsieur le ministre, voulez-vous me permettre...

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Non, monsieur le président, je ne vous permets pas. (*Vives exclamations sur les mêmes travées.*)

M. Jean Chérioux. C'est scandaleux !

M. le président. Monsieur le ministre, je ne voudrais pas vous laisser dire...

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. J'ai quand même entendu suffisamment de ses arguments pour comprendre ceux qu'il n'a pas eu le temps de développer.

M. Jean Chérioux. Il n'avait qu'à parler moins longuement !

M. le président. Monsieur le ministre, permettez-moi...

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je constate que le sens de l'humour est encore plus rarement partagé dans cette assemblée que dans celle où j'étais au début de l'après-midi, mais je m'y habituerai...

Je m'adresserai maintenant à M. Cazalet, car il est un point qui a été évoqué à nouveau dans le débat relatif à la question préalable et sur lequel je souhaite lui répondre. Il s'agit du problème du délai d'un jour franc. Monsieur Cazalet, votre intervention quelque peu apocalyptique sur l'exécution différée du refus d'entrée m'amène à dire que la disposition que vous critiquez, et dont apparemment vous redoutez l'application, a été en vigueur sans susciter de difficultés entre 1981 et 1986. Les aéroports n'ont pas été le théâtre de ces complications cataclysmiques dues à la surveillance ou à l'hébergement. Nous n'avons pas à relever d'abus de recours administratifs ou contentieux.

En cinq ans, quelques cas seulement sont à noter et je rappelle que ces recours n'étaient pas suspensifs. Il faut donc cesser d'exprimer de multiples fantasmes sur une règle qui a fonctionné pendant cinq ans sans poser les problèmes qu'on voudrait nous faire redouter.

Cela étant, j'ai écouté le début de l'intervention de M. le président de la commission des lois en croyant qu'il s'agissait d'une interpellation au ministre des cultes.

J'ai pensé qu'il allait, par exemple, citer l'Ancien Testament où il est dit : « Tu accueilleras l'étranger, car tu te rappelleras que tu as été toi-même étranger en Egypte. » Mais non, il n'a pas cité l'Ancien Testament. Peut-être allait-il citer le Nouveau Testament, où l'on peut lire : « Il n'y a plus ni Juifs, ni Grecs, ni esclaves, ni hommes libres, ni hommes, ni femmes... » Quelle vision universaliste et égalitaire ! Finalement, l'intervention de M. Larché était destinée non pas au ministre des cultes, mais au ministre de l'intérieur. Il a d'ailleurs repris un certain nombre d'arguments qui ont été développés par d'autres.

Je dirai simplement que ce projet de loi, qui ne sera donc pas discuté article par article, mais dont je reconnais bien volontiers, comme l'a dit M. le rapporteur, qu'il aura été étudié article par article et qu'il aura suscité au Sénat un débat approfondi « ne mérite ni cet excès d'honneur, ni cette indignité ». Il porte réforme d'un droit qui sera appelé à évoluer dans toute l'Europe de façon de plus en plus coordonnée - je l'espère - sous l'influence de mouvements sociologiques dont nous ne mesurons pas encore l'ampleur et la portée. Il se situe, je le répète, dans le droit fil des orientations qui se font jour actuellement dans l'Europe démocratique. Il rétablit un certain nombre de dispositions qui avaient été adoptées, y compris par le Sénat, en 1984. Il n'abolit pas tout ce qui a été élaboré auparavant mais il réforme, il adapte. Le Gouvernement remercie à l'avance ceux qui contribueront à faire que le droit français connaisse cette évolution positive. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Avant de mettre aux voix la motion tendant à opposer la question préalable, j'entends ne pas laisser dire que j'ai empêché que ce soit développer ses arguments. M. Autain a parlé durant trente-huit minutes au lieu des trente minutes auxquelles le règlement lui donnait droit. Par conséquent, il a bénéficié d'un temps supérieur de près d'un tiers à celui qui lui était imparti. Aussi je ne pense pas, monsieur le ministre, que vos critiques aient le moindre fondement.

Au demeurant, la présidence des séances est assurée, comme il sied, dans le strict respect du règlement. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

Je mets aux voix la motion n° 28, tendant à opposer la question préalable, repoussée par le Gouvernement.

Je rappelle que l'adoption de cette motion aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

Je suis saisi de trois demandes de scrutin public émanant respectivement de la commission des lois, du groupe de l'union des républicains et des indépendants et du groupe du rassemblement pour la République.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 158 :

Nombre des votants	315
Nombre des suffrages exprimés	311
Majorité absolue des suffrages exprimés	156

Pour l'adoption	218
Contre	93

Le Sénat a adopté.

En conséquence, le projet de loi est rejeté.

5

CANDIDATURES A UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le président a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter le Sénat à désigner ses représentants au sein de cette commission.

« J'adresse ce jour à M. le président de l'Assemblée nationale une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

« Signé : Michel Rocard ».

J'informe le Sénat que la commission des lois m'a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats qu'elle présente à cette commission mixte paritaire.

Cette liste a été affichée et la nomination des membres de cette commission mixte paritaire aura lieu conformément à l'article 9 du règlement.

6

ADAPTATION DE L'EXPLOITATION AGRICOLE A SON ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 281, 1988-1989) complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social. [Rapport n° 382 (1988-1989) et avis nos 334, 390, 383 et 380 (1988-1989).]

Mes chers collègues, au moment où nous abordons l'examen de ce projet de loi, je tiens à vous rendre attentifs : outre M. le ministre et M. le rapporteur, trois rapporteurs pour avis et treize orateurs interviendront dans la discussion générale, et plus de trois cents amendements ont été déposés ; or la conférence des présidents a décidé que l'examen de ce texte sera interrompu demain, jeudi, en raison des questions au Gouvernement et de la discussion d'une proposition de loi relative aux immunités parlementaires ; de plus, est inscrite à l'ordre du jour prioritaire de nos séances de vendredi et de samedi la discussion du projet de loi relatif aux assurances.

J'espère que le Gouvernement réfléchira à ces différentes données d'ici à la prochaine conférence des présidents...

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, pour la deuxième fois en quelques mois, je viens présenter devant vous un projet de loi concernant l'agriculture, et plus précisément l'exploitation agricole.

Je tenterai de rester fidèle à la méthode que j'ai choisie alors. Comme je vous le disais déjà en octobre dernier, je ne crois pas que, dans les jours que nous vivons, notre agriculture ait d'abord besoin d'une grande révolution législative comme celle qui avait été nécessaire en 1960.

Pourtant, alors qu'aujourd'hui la modernisation de notre secteur agricole est pour l'essentiel accomplie, je pense que la législation doit prendre acte des mutations intervenues : pour remédier à certaines conséquences indésirables, pour assouplir ou même supprimer telle ou telle disposition, telle ou telle institution qui, après avoir été utiles, se trouvent constituer aujourd'hui pour nos exploitations des obstacles à la poursuite d'une amélioration plus que jamais indispensable, il convient de modifier notre appareil législatif.

J'ai donc choisi d'entreprendre les réformes nécessaires en les faisant progresser pas à pas, au fur et à mesure que chacune d'entre elles fait l'objet d'un consensus aussi large que possible de la part des divers secteurs de l'administration, des organisations professionnelles et, bien entendu, des deux assemblées parlementaires.

De fait, le texte que je vous présente entraîne deux réformes très importantes : d'abord celle du contrôle des structures, ensuite celle de l'assiette des cotisations sociales agricoles. Toutes deux avaient fait l'objet, lors des débats sur la loi d'adaptation, d'amendements votés par votre assemblée. J'avais dit à l'époque que je m'efforcerais de les reprendre et je ne doute pas qu'en les adoptant vous n'ayez aidé à hâter l'élaboration d'un accord sur ces deux réformes entre les parties intéressées.

Je ne doute pas non plus que les débats que nous allons avoir aujourd'hui ne nous aident à réaliser demain de nouveaux progrès dans la mise au point de nouvelles mesures dont chacun reconnaît la pertinence de principe mais sur les modalités desquelles l'accord n'a pu encore se faire.

Le premier projet de loi que je vous avais présenté l'an dernier se proposait avant tout de remédier aux difficultés qui affectaient beaucoup de nos exploitations, en raison des effets de la crise économique ainsi que des réformes profondes qu'avait connues la politique agricole commune depuis 1984.

Il s'agissait essentiellement d'aider ceux dont la situation était malheureusement définitivement compromise à se retirer dans des conditions acceptables et dignes, ainsi que de favoriser le redressement des exploitations qui restaient viables.

Vous avez sans doute noté que le décret relatif au règlement amiable, au redressement et à la liquidation judiciaires des exploitations agricoles, ainsi que le décret instituant l'indemnité d'attente de retraite pour les agriculteurs de cinquante-cinq ans et plus ont été publiés il y a quelques jours.

Le dispositif en faveur des agriculteurs en difficulté est donc pour l'essentiel en place et nous pouvons ainsi passer à la suite.

Le projet de loi complémentaire, qui vous est présenté aujourd'hui vise plus directement à préparer l'avenir de notre agriculture. C'est pourquoi, en premier lieu, j'ai voulu proposer un assouplissement du contrôle des structures pour permettre aux exploitations une concentration qui leur donne

une dimension économique suffisante, en tenant compte, bien entendu, de l'extrême diversité des situations régionales, départementales et locales.

Vous êtes particulièrement conscients de la nécessité de cette réforme à une époque où le problème n'est plus la concurrence pour la terre mais le risque, parfois, de l'abandon.

Au demeurant, je voudrais affirmer d'entrée de jeu qu'il n'y a chez nous aucun symptôme d'une concentration foncière à « l'américaine » : je rappelle que la surface moyenne de nos exploitations est encore bien au-dessous de trente hectares.

Nous devons tout faire pour que nos jeunes agriculteurs aient accès à la richesse du sol agricole, qui est le privilège de la France en Europe.

Par ailleurs, le projet de loi complémentaire que je vous présente comporte - enfin ! - la réforme de l'assiette des cotisations sociales des agriculteurs. Vous avez exprimé votre accord de principe sur cette réforme tendant à proportionner les cotisations aux capacités contributives des agriculteurs. Nous voulons en effet, les uns et les autres, un financement de la mutualité sociale plus rationnel, plus transparent et plus équitable dans la mesure où l'effort demandé aux agriculteurs est en augmentation.

La réforme de l'action sur les structures des exploitations et l'aménagement foncier, d'une part, et celle de l'assiette des cotisations sociales agricoles, d'autre part, constituent le cœur, l'essentiel du projet de loi. Elles sont complétées par des mesures visant à favoriser la transmission progressive des exploitations.

D'autres dispositions, enfin, apportent des ajustements de moindre importance, mais nécessaires et urgents, concernant l'enseignement supérieur agricole et le secteur agro-alimentaire.

Je commencerai par vous présenter les mesures qui concernent l'adaptation des actions sur les structures des exploitations et l'aménagement foncier.

La politique des structures, telle qu'elle avait été organisée par les lois d'orientation de 1960 et de 1962, s'organisait avec une extrême cohérence autour d'une préoccupation essentielle à l'époque : gérer avec le maximum d'équité et d'efficacité économique la pénurie et la demande de terres des jeunes agriculteurs.

Les S.A.F.E.R. - sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural - le contrôle des cumuls, les actions d'incitation à la cessation des activités des agriculteurs âgés, les actions regroupées dans le F.A.S.A.S.A. - fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles - tout cela avait pour objet de faciliter l'accès de la terre au maximum d'agriculteurs, surtout aux jeunes susceptibles de créer des exploitations familiales viables.

Au fil des années, des mesures nouvelles, comme la dotation aux jeunes agriculteurs et les prêts aux jeunes agriculteurs, ainsi que des actions de modernisation se sont adjointes aux premières mesures de 1960 et de 1962, surtout pour favoriser l'installation des jeunes agriculteurs.

Aujourd'hui, la politique des structures doit être réformée en profondeur pour tenir compte de l'évolution générale de la situation : les marchés sont de plus en plus difficiles et rendent la concurrence plus aiguë. La population active agricole nécessaire a été radicalement réduite par l'accroissement de la productivité. L'évolution démographique va entraîner une forte libération de terres.

A la compétition pour la terre, succède la surabondance avec, dans certaines régions, le risque d'une certaine déprise, sinon du retour généralisé à la friche qu'annoncent certains médias friands de sensationnel.

Les dispositions que nous vous proposons ont pour objet d'adapter la politique des structures à cette situation nouvelle, en permettant aux agriculteurs en place et aux jeunes qui s'installent d'accéder plus facilement et avec plus de souplesse aux terres qui se libéreront. Ainsi sera accélérée une restructuration par constitution d'exploitations plus grandes et mieux armées pour la compétition économique.

Il ne paraît pas souhaitable de supprimer purement et simplement le contrôle des structures. L'état de la demande foncière est très variable suivant les régions. En supprimant le garde-fou de la politique de contrôle, ou risquerait, dans les

zones où la demande reste vive, de déséquilibrer rapidement le marché foncier et de provoquer encore la destruction d'exploitations viables, susceptibles de se développer.

C'est pourquoi je propose un dispositif qui vise, d'abord, à assouplir les conditions du contrôle. Ainsi, on allégera les contrôles sur les transmissions familiales ou sur les pluviactifs.

Les installations ne feront plus l'objet d'une demande d'autorisation, sauf en cas de défaut de capacité ou d'expérience professionnelle du candidat ou lorsque l'installation entraînerait le démembrement d'une exploitation au moins égale à deux fois la surface minimum d'installation.

Le contrôle des agrandissements n'aura plus lieu qu'à partir d'un plancher de trois fois la surface minimum d'installation.

Sur ces deux seuils, je dois vous dire, mesdames et messieurs les sénateurs, que je suis ouvert à toutes vos propositions, sous réserve de la prise en compte de critères incontestables. Nous pourrions accepter une adaptation dans tout ou partie des départements qui auraient de petites structures et dans lesquels la concurrence sur le foncier demeurerait vive.

En revanche, je serai plus réservé sur des amendements qui voudraient artificiellement contraindre certains départements à maintenir des contrôles qu'ils n'estimeraient plus justifiés compte tenu de la situation du foncier.

Il est clair, enfin, que les formes sociétaires d'exploitation représentent aujourd'hui une réalité de plus en plus importante et en plein développement. Elles constituent pour beaucoup d'agriculteurs une solution d'avenir à leurs problèmes de développement et surtout de transmission de leurs exploitations aux générations qui les suivent. Il faut donc éviter de pénaliser ces formes sociétaires.

Si donc je propose le maintien du contrôle sur les sociétés et les indivisions, c'est moyennant la suppression des éléments incontrôlables, comme la répartition des parts du capital entre les associés, le changement du nombre ou de l'identité des associés ou indivisaires, et en traitant une société comme la somme des associés exploitants qui la composent pour l'application des seuils. Les coexploitations relèveront, d'ailleurs, du même régime.

Nous proposons aussi d'accroître les responsabilités de l'échelon départemental ; désormais, le schéma départemental des structures sera élaboré par le préfet et non plus par le ministre de l'agriculture.

Les départements disposeront ainsi de plus de liberté, d'une part, pour la fixation des surfaces minimums d'installation, du fait de la suppression des plafonds prévus à l'article 188-4 du code rural et, d'autre part, du fait de la suppression des plafonds de contrôle prévus à l'article 188-2 du même code.

Ils pourront renoncer à certains cas de contrôle - autorisations ou déclarations - ou transformer des autorisations en déclarations si les situations locales le justifient.

Je voudrais aussi que l'on parvienne à alléger les procédures, et, d'abord, par le remplacement des autorisations de droit par un régime déclaratif, qu'il s'agisse d'opérations familiales, de petits pluviactifs ou de réunions d'exploitations par mariage.

Nous pourrions également, si vous me suivez, établir un régime simplement déclaratif pour les opérations réalisées par l'intermédiaire des S.A.F.E.R. qui relèveraient normalement du régime de l'autorisation.

A côté de cet assouplissement général du contrôle des structures, je propose un certain nombre de mesures concernant les associations foncières agricoles. Je me suis inspiré des anciennes structures de notre droit rural, qui ont montré leur utilité et auxquelles certains aménagements sont apportés. Le projet de loi prévoit donc la création d'associations foncières agricoles.

Fonctionnant sous le régime de la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales et dotées des prérogatives prévues par cette loi, ces associations pourraient regrouper les propriétaires de terrains à destination agricole et inclure, dans leur périmètre, à titre accessoire, des espaces pastoraux boisés ou à boiser.

Cette formule de gestion permettrait ainsi, dans les zones où il y a des risques de déprise agricole ou d'abandon de terres, de concourir à la constitution d'unités économiques

viables et, au-delà, de faciliter peut-être l'implantation d'autres activités favorables à la création d'emplois en milieu rural.

Outre cette création des associations foncières agricoles, le projet de loi qui vous est soumis propose une série d'aménagements du rôle des S.A.F.E.R. en matière de développement du fermage et d'aménagement rural.

Il convient de tirer parti au maximum des terres que vont libérer les agriculteurs partant à la retraite, dont toutes risquent de ne pas être mises sur le marché agricole sous forme de ventes ou de fermages, notamment dans les régions les moins productives.

Il est donc proposé de permettre aux propriétaires qui le souhaiteraient de louer leurs terres aux S.A.F.E.R. à certaines conditions - moins de deux fois la surface minimum d'installation, durée inférieure à neuf ans, zones spécifiques du territoire - dont nous pourrions débattre. La S.A.F.E.R. pourrait, dans ce cas, sous-louer ces biens pendant la période concernée. Ainsi, le propriétaire serait déchargé de la gestion et garanti du paiement du loyer, et les locataires verraient s'accroître le stock de terres disponibles sans que soit remis en cause le montant des fermages, qui serait toujours fixé par les arrêtés préfectoraux.

Compte tenu de leur expérience en matière foncière et de la souplesse de leurs interventions, il est proposé d'élargir le rôle des S.A.F.E.R., en matière de développement et d'aménagement rural, dans deux directions.

D'une part, le projet de loi prévoit de leur permettre de réorienter certaines terres vers des usages autres qu'agricoles - zones d'activités, zones de chasse, zones de loisirs, etc. - par des rétrocessions à toutes personnes publiques ou privées et en leur donnant la faculté d'intervenir plus largement en matière forestière.

Cette modification du rôle des S.A.F.E.R. nous préparerait d'ailleurs harmonieusement à appliquer et à mettre en œuvre dans notre pays un certain nombre de règlements socio-structurels en discussion à Bruxelles.

D'autre part, le projet vise à étendre à l'ensemble des communes rurales dont la population ne dépasserait pas un seuil fixé par décret les dispositions actuelles permettant aux S.A.F.E.R. d'apporter leur concours technique aux communes de moins de 2 000 habitants dans les zones de montagne.

Toutes ces dispositions s'accompagneront, d'une part, d'une limitation aux seules opérations à caractère agricole ou assimilé des exonérations fiscales dont bénéficient les S.A.F.E.R. et, d'autre part, de dispositions en vue de favoriser une restructuration des S.A.F.E.R. sur une base régionale ou plurirégionale, afin de permettre un meilleur étalement de leurs charges. Un délai suffisant, de cinq ans, leur serait laissé pour la réalisation de cette dernière mesure.

Voilà ce que je voulais dire, mesdames, messieurs les sénateurs, en ce qui concerne le contrôle des structures, c'est-à-dire, finalement, la gestion du sol agricole.

Mais la disposition qui sera peut-être la plus importante, si ce projet de loi est adopté, c'est la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles.

Chacun d'entre vous, ici, conviendra que notre système de calcul des cotisations sociales n'est plus adapté à une gestion moderne de l'agriculture. Vraiment, il a fait son temps !

Fondé sur le revenu cadastral, même corrigé, il a, d'abord, un caractère forfaitaire qui rend incompréhensibles les évolutions que constate chaque agriculteur sur son appel de cotisations.

Ensuite, ce système est devenu inéquitable : les contributions exigées ne sont pas proportionnelles aux revenus réels des agriculteurs. C'est le cas, en particulier, des points de retraite. De plus, il fait appel à une technique de calcul par « répartition » particulière au régime agricole qui, outre qu'elle rend opaque l'ensemble du système, engendre des effets pervers qui, aujourd'hui, ne peuvent plus être acceptés.

Dans cette technique, en effet, le montant du prélèvement à opérer sur les agriculteurs est fixé globalement, *a priori*, à l'échelon national, pour être ensuite « réparti » progressivement entre les départements et, finalement, entre les agriculteurs.

Dès lors, ce qu'un agriculteur ne paie pas, c'est un autre qui le paie. Ainsi, un climat d'animosité et de suspicion se développe : tel département a-t-il déclaré correctement sa

base cadastrale ? Le revenu brut d'exploitation a-t-il été bien appréhendé ? Et ce climat de suspicion s'établit aussi entre les agriculteurs d'un même département, d'une même région, d'une même commune.

Nous devons nous débarrasser de cette notion de charge collective, qui ne me semble plus adaptée à une époque où l'on demande à chacun - aux agriculteurs, en particulier - d'améliorer sans cesse sa performance individuelle.

Pour bâtir le nouveau système que je vous propose, je me suis fixé trois objectifs que j'ai eu l'occasion d'exposer à plusieurs reprises.

D'abord, faire simple et transparent : désormais, les agriculteurs doivent bien comprendre comment sont calculées leurs cotisations. C'est le seul moyen pour que ce nouveau système soit accepté. Je souhaiterais qu'à l'issue de cette réforme chaque agriculteur soit capable de calculer lui-même le montant de sa cotisation avant de recevoir son appel de cotisation.

Le deuxième objectif consiste à harmoniser le plus possible le système des cotisations sociales agricoles avec les autres régimes sociaux, tout en tenant compte, bien sûr, des spécificités agricoles ; en effet, nous demandons, chaque année, un effort important de la part des autres régimes au titre de la compensation, et il me paraît indispensable que ces transferts importants soient pleinement et clairement justifiés.

Enfin - troisième objectif - il nous faut lier étroitement revenus et cotisations sociales afin que les évolutions soient cohérentes. Cela m'apparaît d'autant plus indispensable que les cotisations sociales constituent le principal prélèvement obligatoire que subissent les exploitants agricoles.

Je suis persuadé que nous n'assurerons l'avenir du système de protection sociale agricole, dans son efficacité et dans son autonomie, que si nous le fondons clairement sur l'équité.

Le projet de loi que je vous soumets aujourd'hui s'efforce de répondre à ces trois objectifs. Il consiste, en effet, à asseoir les cotisations sociales sur une assiette fiscale individuelle constituée des bénéfices réels ou forfaitaires, suivant les cas. Il n'existe pas, aujourd'hui, de façon plus correcte d'apprécier les revenus de tous les agriculteurs.

Je sais bien que les assiettes forfaitaires ne sont pas totalement satisfaisantes, mais je pense qu'il s'agit d'une amélioration sensible par rapport au revenu cadastral.

Par ailleurs, l'assiette sociale et l'assiette fiscale étant désormais liées, nous bénéficierons automatiquement de tous les progrès qui seront réalisés dans l'appréhension des revenus fiscaux.

Nous aurons sans doute un débat sur le concept de revenu professionnel. A mon avis, une distinction entre revenus du travail et revenus du capital risque d'être purement artificielle et de ne se justifier que très difficilement, tant sur le plan des principes que par comparaison avec les conditions faites aux autres contribuables. Je crois plus sage de nous en tenir aux revenus fiscaux, comme pour les autres régimes de non-salariés.

Ce que nous voulons cerner, avec l'assiette sociale, c'est la capacité contributive individuelle appréciée en moyenne période, sans oublier que les cotisations sociales ont pour objet de financer des prestations dont tous les assurés bénéficient à tout moment, quels que soient les aléas de la conjoncture.

C'est pourquoi une certaine régularité est nécessaire. Aussi, je vous propose de retenir comme assiette une moyenne calculée sur trois ans, non revalorisée par des indices, comme cela se pratique chez les non-salariés, afin de lisser les variations de revenus souvent très importantes, surtout chez les producteurs spécialisés. Dans le même esprit, les déficits ne seront pas retenus dans le calcul de la moyenne ; ils y figureront pour une valeur nulle.

Nous serons sans doute également d'accord pour que la branche vieillesse cadastrale s'engage tout de suite dans la réforme, car nous pourrions ainsi lier la réforme de l'assiette à celle du barème d'acquisition de points, ce qui répond à une vieille revendication des agriculteurs.

Nous savons, en effet, que ce barème, tel qu'il existe aujourd'hui, crée des injustices, des inégalités entre agriculteurs et qu'il ne leur permet pas d'obtenir la parité avec les autres catégories sociales, alors que cela leur avait été promis voilà maintenant plus de huit ans.

Bien que, par souci de prudence, je vous propose d'étaler la mise en place de la cotisation vieillesse sur trois ans, dès 1990, nous pourrions modifier le barème d'acquisition de points vieillesse en l'alignant sur les autres régimes.

Nous le savons tous, le changement d'assiette des cotisations sociales que je vous propose ce soir est un profond bouleversement dans le monde agricole, et mon projet de loi aura des répercussions importantes que nous nous sommes efforcés depuis plusieurs mois d'approcher au travers de nombreuses simulations, par région, par département, par type d'exploitation.

Je partage tout à fait la circonspection déjà exprimée par certains d'entre vous, votre souci d'étaler dans le temps cette réforme afin qu'elle ne suscite pas de réaction de rejet, mais nous devons nous souvenir qu'il ne faut pas prolonger outre mesure une période transitoire entre deux systèmes, dont nous savons bien qu'elle risque de cumuler les inconvénients des deux systèmes.

Je suis toutefois convaincu que nous ne pouvons en rester là. Nous sommes, en effet, soumis à la nécessité de démanteler les taxes par produits. Les producteurs de céréales, qui tiennent en ce moment leur congrès à Saint-Malo, l'ont répété avec beaucoup de force, dès l'ouverture de celui-ci.

Nous avons admis que l'existence de ces taxes ne se justifiait plus : il nous faut donc mettre, moi, vous, nos actes en accord avec nos déclarations. Ce démantèlement sera progressivement poursuivi dans les prochaines années. Je confirme cet engagement.

Dès lors, on voit que le report sur la seule assiette vieillesse, assiette qui est plafonnée, des incidences de ce démantèlement risquerait d'imposer aux exploitants les plus modestes des augmentations de cotisation relativement fortes en pourcentage, alors qu'ils ne bénéficieraient que faiblement du démantèlement. Certains d'entre vous m'ont fait part de ce risque.

J'ai également demandé aux services du ministère de l'agriculture de poursuivre l'examen et de prolonger les simulations que nous avons faites.

Pour éviter ces effets préjudiciables, je vous proposerai d'asseoir, aussi, dès maintenant, une partie des cotisations Amexa - assurance maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles - sur les bénéfices fiscaux.

Pourquoi fais-je un pas de plus que celui que j'avais prévu ? Tout simplement parce que cette solution présente un avantage supplémentaire que nos simulations nous ont révélé et prouvé. Grâce à elle, les accroissements inévitables des cotisations vieillesse pourraient en effet être compensés chez les cotisants à faible bénéfice fiscal par une réelle diminution des cotisations maladie. Ainsi, le système serait d'emblée plus équilibré que celui que je vous avais précédemment soumis.

Ces propositions rejoignent d'ailleurs en grande partie vos préoccupations. Je suis persuadé que nous trouverons, au cours de ce débat, les solutions les mieux adaptées à la réussite d'une réforme, certes difficile, mais qu'il est de notre devoir de réaliser.

Je suis en effet convaincu, comme nombre d'entre vous, de la nécessité de cette réforme des cotisations sociales. Le système actuel ne tient plus. Certains d'entre vous sont les élus de départements dans lesquels les agriculteurs ont quelquefois décidé, collectivement, de refuser d'acquiescer leurs cotisations. Le système, j'allais dire de négociations permanentes, auquel nous étions habitués depuis de nombreuses années a, me semble-t-il, fait son temps. Il faut le réformer, même si nous devons le faire avec prudence.

Certes la réforme que je vous propose est difficile. En effet, si l'on cherche à introduire plus d'équité, de justice et de transparence dans ce système, cela signifie que, par rapport à la situation présente, certains agriculteurs paieront davantage et d'autres moins. Or, celui qui paie davantage n'est jamais satisfait de la réforme qu'on lui propose. C'est peut-être un risque à prendre.

En tout cas, c'est vrai, cette réforme exige, de notre part, un certain courage. Courage, parce qu'il faut voir au-delà des réactions immédiates, courage, parce que c'est le système de la protection sociale des agriculteurs dans son entier qui est en jeu.

J'espère donc qu'au cours de ce débat nous pourrions non seulement nous expliquer mais aussi nous retrouver pour améliorer ce qui peut l'être encore dans ce texte et pour

enfin apporter une réponse à une question qui est régulièrement débattue au sein des organisations agricoles depuis un peu plus de vingt ans mais qui, jusqu'à présent, n'a pas trouvé de solution.

Que toutes les précautions soient prises, j'en suis d'accord, mais je souhaite vivement que le principe soit enfin adopté et que nous puissions progressivement changer de système parce qu'il s'agit là, oui, d'être plus justes, d'être plus équitables, d'être plus transparents mais aussi d'assurer, à long terme, la pérennité d'un système qui a fait ses preuves et auquel les agriculteurs sont légitimement attachés. (*Applaudissements sur les travées socialistes, sur les travées du rassemblement démocratique et européen, ainsi que sur certaines travées de l'Union centriste et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean Arthuis, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le ministre, à l'automne dernier, à l'occasion de l'examen du projet de loi d'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, nous avons cru devoir déplorer l'ambition trop mesurée de votre texte. La commission des affaires économiques avait en effet regretté que les grands problèmes rencontrés par l'agriculture n'y fussent pas traités au fond. Il est vrai qu'à l'issue du débat vous aviez bien voulu prendre, devant le Sénat, une série d'engagements constituant autant de rendez-vous prochains avec le Parlement. Aujourd'hui, nous ne pouvons donc que nous réjouir qu'ils aient été tenus.

Si la réforme de l'impôt foncier et celle, pourtant annoncée, du droit de l'alimentation restent les grandes absentes du projet de loi que vous nous soumettez, nous constatons que celui-ci introduit des adaptations attendues en matière d'aménagement du contrôle des structures et d'assiette des cotisations sociales. Les deux amendements d'appel présentés lors de l'examen de la loi d'adaptation par la commission des affaires économiques trouvent ainsi dans le présent texte une résonance législative, sans doute insuffisante et perfectible, mais qui témoigne d'un réel souci de lever les obstacles à la modernisation de l'agriculture française.

Avant de commenter les dispositions du présent projet de loi et d'exposer les modifications qu'elle vous proposera d'y apporter, la commission des affaires économiques entend, tout d'abord, souligner les lacunes qui obèrent la mise en œuvre de la loi promulguée le 30 décembre 1988.

A quoi sert-il de voter un texte, en ayant recours à la procédure d'urgence, si les décrets d'application ne paraissent pas, contrairement aux engagements pris par le ministre ? A ce jour, un seul décret d'application relatif au redressement et à la liquidation judiciaires a été publié ! Ce manquement a des conséquences particulièrement dommageables sur la situation de nombreux agriculteurs.

En outre, s'agissant de cette loi du 30 décembre 1988, nous attendons toujours son volet social d'accompagnement. C'est une humiliation inacceptable pour les exploitants les plus âgés et un risque dangereux d'encombrement des tribunaux que de contraindre au dépôt de bilan pour obtenir le droit à certaines aides de nature sociale.

Dois-je rappeler que les procédures du règlement amiable et du redressement judiciaire ont pour objet la continuité de l'activité ? Il convient donc que l'Etat offre aux agriculteurs, qui ont déjà largement assumé leur tâche professionnelle, la possibilité de prendre une retraite sur le modèle de ce qui a été fait pour les sidérurgistes et les mineurs, en faisant appel au fonds national pour l'emploi. Une logique de F.N.E. doit être prévue pour le secteur agricole afin de faciliter le processus de reconversion, sans brusquer les choses, sans heurter inutilement les esprits.

Par ailleurs, nous notons, ainsi que nous le redoutions, que la définition donnée à l'activité agricole reste sans effet sur les traitements fiscal et social des activités désormais qualifiées d'agricoles. L'obstacle majeur à l'élargissement des sources de revenus, en milieu rural, reste en l'état. La dualité des régimes d'imposition et de cotisations de protection sociale dresse, aujourd'hui comme hier, les mêmes obstacles rédhibitoires. Il est indispensable que les activités juridiquement assimilées à l'agriculture soient, dans un souci de simplification et de cohérence, soumises au régime social agricole et imposées suivant les règles des bénéfices agricoles.

Il y a là un certain nombre de lacunes auxquelles la commission des affaires économiques reste particulièrement attentive. Les dispositions adoptées par le Parlement à l'automne dernier doivent trouver une application effective aussi rapide que possible. Sans assurance à ce sujet, nos travaux législatifs seront vains.

En dépit de ces regrets, monsieur le ministre, nous n'avons pas renoncé à examiner votre projet de loi complémentaire à la loi d'adaptation, puisqu'il a pour objet d'aménager le contrôle des structures et de réformer l'assiette des cotisations sociales dues par les agriculteurs. Nos propos et nos appels de l'automne dernier marquaient notre attente, voire notre impatience.

Née de la « faim de terres » des années 1960, la politique des structures mise en place par les lois d'orientation de 1960 et 1962 est aujourd'hui historiquement datée. Chacun reconnaît la nécessité d'adopter le dispositif du contrôle à la situation et aux perspectives de l'agriculture. Faut-il rappeler que plus de la moitié des chefs d'exploitation ont plus de cinquante-cinq ans ? La majorité d'entre eux n'ont pas de successeur. Une étude du C.N.A.S.E.A. - centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles - estime à 500 000 le nombre des exploitants dont la cessation d'activité est prévisible dans la décennie à venir. Les terres ainsi libérées n'iront qu'à 50 p. 100 à des installations et 50 p. 100 seront consacrées à des agrandissements.

Comparée à ses concurrentes de l'Europe du Nord, l'agriculture française se situe dans une position moyenne. Le foncier libéré doit donc être orienté vers la constitution ou l'agrandissement d'exploitations compétitives. Un aménagement en ce sens du contrôle des structures est un préalable indispensable.

A bien des égards, le rapporteur de la commission des affaires économiques, à titre personnel, considère que le présent projet de loi se borne à tirer avec timidité les conséquences d'évolutions inéluctables.

Cela étant dit, les quatre objectifs retenus vont dans la bonne direction : déconcentrer l'établissement des schémas directeurs départementaux ; élever les seuils d'intervention ; alléger le contrôle et moduler son activité selon les nécessités locales ; supprimer certaines mesures dérogatoires.

Toutefois, le texte proposé se borne à enregistrer les mutations qu'a déjà accomplies l'agriculture française. Alors que tous les observateurs s'accordent à penser que le contrôle des structures aura perdu, sauf peut-être dans une demi-douzaine de départements, toute utilité effective dans les cinq ou les dix années à venir, nous sommes fondés à considérer que le dispositif qui nous est proposé ne peut être que de nature provisoire.

La commission des affaires économiques - vous l'imaginez bien - a été tentée de vous proposer à nouveau, comme à l'automne dernier, la suppression du contrôle des structures, sauf là où les acteurs locaux entendaient le maintenir. Elle y a renoncé, considérant que c'eût été une insistance excessive. Les amendements qu'elle propose répondent à un souci de plus grande transparence en prévoyant, pour l'établissement du schéma départemental des structures agricoles, l'avis du conseil général, la publicité du projet de schéma par le biais d'une sorte « d'enquête publique », la publicité des décisions expresses d'autorisation ou de refus d'exploiter.

Attentive aux avis exprimés par les organisations professionnelles agricoles, elle vous propose, par ailleurs, de permettre - lorsque, dans un département, la superficie moyenne est inférieure à une S.M.I. - au schéma directeur départemental des structures agricoles, de fixer des seuils de contrôle inférieurs aux planchers contenus dans le texte.

Enfin, elle vous suggère, en cohérence avec l'objectif de déconcentration et de responsabilité exercée localement, de supprimer la commission nationale des structures - elle ne s'est pas réunie, semble-t-il, depuis cinq ans - et d'instituer des sanctions pénales en cas de non-respect des règles.

Venons-en au second volet du projet de loi portant réforme de l'assiette des cotisations sociales ; il est jugé par certains comme « quasi révolutionnaire ». Son principe a déjà été voté par le Sénat. Nous l'accueillons donc avec satisfaction tant, à nos yeux, la réforme est devenue indispensable et urgente.

Le régime de protection sociale des exploitants agricoles est le seul dont le budget - le B.A.P.S.A. - est soumis chaque année au Parlement, qui détermine les recettes et les dépenses.

En 1989, le B.A.P.S.A. a fixé à 14,2 milliards de francs le montant global des cotisations sociales dues par les exploitants, auxquels s'ajoutent 1,8 milliard de francs de taxe de solidarité. Le financement professionnel s'élève ainsi à 16 milliards de francs, correspondant à 22 p. 100 du financement de la protection sociale agricole. La différence est comblée, d'une part, par la compensation démographique versée par le régime général et, d'autre part, par la compensation économique versée par l'Etat.

Au surplus, chaque année, le ministre de l'agriculture et de la forêt doit prélever sur son propre budget pour assurer l'équilibre du B.A.P.S.A., réduisant d'autant les fonds structurels dont l'agriculture, dans la diversité des régions françaises, a pourtant un impérieux besoin. Ce prélèvement est de l'ordre de 10 milliards de francs.

La situation reste explosive puisque, en dépit de ces compensations, les cotisations progressent beaucoup plus rapidement que les revenus. Faut-il rappeler qu'entre 1983 et 1988 les cotisations ont augmenté de près de 50 p. 100, alors que les revenus n'ont connu qu'une hausse de 14,7 p. 100 ? Au surplus, les cotisations à prélever, fixées *a priori*, peuvent excéder les encaissements effectifs.

Le mécanisme d'évaluation des subventions versées par l'Etat étant lui-même indexé sur le niveau des cotisations réelles, on mesure bien vite les limites du système. La situation est alarmante ! Le déséquilibre semble, en effet, voué à s'aggraver, et ce pour plusieurs raisons : l'avancement de l'âge de la retraite, la montée en puissance du régime d'assurance-vieillesse, l'augmentation de la consommation des dépenses de santé.

Enfin, n'oublions pas que les taxes sur les céréales, farines, oléagineux et betteraves sont injustifiées par rapport aux autres régimes et dans la perspective de la suppression des frontières à l'intérieur de la Communauté européenne. Leur démantèlement devient impératif, compte tenu de la charge qu'elles représentent au détriment de certains producteurs.

On voit bien que le B.A.P.S.A. est menacé dans son équilibre. Les agriculteurs ont évidemment droit à une protection sociale qui n'ait rien à envier à celle des autres Français. La solidarité nationale ne peut en aucune façon être remise en cause à leur détriment. Dès lors, il importe d'asseoir les cotisations sur des bases indiscutables, sur des bases équitables.

L'édifice actuel est la cible de critiques convergentes et unanimes. Tous les observateurs reconnaissent que le mode de calcul des cotisations sociales agricoles constitue un maquis de procédures devenues incompréhensibles et totalement déconnectées des réalités économiques. Faute de connaître avec exactitude les revenus des exploitants, le législateur a dû recourir à une assiette spécifique : le revenu cadastral. Fondée sur la valeur locative des terres, cette assiette représente plus une estimation du revenu des propriétaires que du revenu des exploitants.

Certes, des efforts louables ont été accomplis pour rapprocher le montant des prélèvements sociaux des capacités contributives des assurés. Au fil des années, la vieille matrice a été rapiécée. Depuis 1988, après une mutation progressive, l'assiette cadastrale est corrigée par la prise en compte intégrale des données économiques départementales, à concurrence de 60 p. 100 du R.B.E. et de 40 p. 100 du R.N.E.

Globalement, on peut penser que l'effort incombant à chaque département est proportionnel à son résultat économique. L'hypothèse résiste mal à l'examen détaillé lorsqu'on constate que le montant des dotations aux jeunes agriculteurs est inclus dans le revenu départemental et qu'au surplus le ministre de l'agriculture, depuis 1984, tente de rapprocher ses propres chiffres macro-économiques des données de l'I.N.S.E.E. Les écarts relevés font l'objet d'un « rebase-ment » à raison de plus 5 p. 100 à la hausse et moins 7 p. 100 à la baisse.

Chaque département se voyant ainsi notifier sa part de contribution, il reste à répartir la charge, à l'intérieur du département, entre les agriculteurs. Les cas les plus aberrants sont corrigés à l'échelon des communes ou des cantons. Force est bien de constater la complexité de ce mécanisme, son caractère anachronique et son éloignement des réalités économiques. Pour un même revenu cadastral, le revenu réel varie couramment de 1 à 4, selon la M.S.A. Avec un tel système, les agriculteurs sont présumés être toujours en situation bénéficiaire ! Comment se fait-il, dès lors, qu'un nombre croissant parmi eux soient confrontés à des difficultés qui s'expliquent, en partie, par des déficits accumulés ?

M. Alain Pluchet. Très bien !

M. Jean Arthuis, rapporteur. Nous sommes donc en présence d'un dispositif de plus en plus obscur : le mécanisme de fixation des cotisations ne permet pas de comparer l'effort contributif des exploitants à celui des autres catégories socio-professionnelles. Or, la préservation de la solidarité dont ce régime a besoin - 19,7 milliards de compensation démographique, notamment - rend impérative la mise en place d'un régime transparent de cotisation.

Ce dispositif est de plus en plus complexe, par les différents processus de décision et les nombreux mécanismes existants ; de plus en plus insupportable en termes d'accroissement des charges prélevées auprès des assurés ; de plus en plus dangereux pour l'aménagement du territoire car, du fait d'une cotisation ayant le caractère de charge foncière - souvent le double de la taxe foncière sur les immeubles non bâtis - un nombre considérable d'hectares sont menacés de mise en jachère ou de faire l'objet de plantations forestières. Toute extensification de productions agricoles est neutralisée.

C'est donc sans peine que nous acceptons de discuter votre texte, monsieur le ministre, puisqu'il prévoit que les cotisations seront progressivement assises sur le revenu professionnel des exploitants, c'est-à-dire le bénéfice réel ou le bénéfice forfaitaire, et non plus sur le revenu cadastral.

Etalée sur dix ans, la réforme proposée doit s'accompagner du démantèlement progressif des taxes sur les produits qui alimentent le B.A.P.S.A., disposition non reprise dans le projet de loi. Elle porte aussi l'espoir, pour les agriculteurs, de percevoir enfin des retraites en harmonie avec celles des autres catégories sociales.

Une telle réforme, par son caractère radical, suscite, bien sûr, de multiples interrogations. Les traumatismes subis en 1976, à l'occasion du passage de la patente à la taxe professionnelle, nous incitent - vous l'imaginez - à la plus grande circonspection. Pour apaiser les craintes, le ministre de l'agriculture a entrepris une étude afin de tester la faisabilité de la nouvelle assiette. Tel expert contestera peut-être les hypothèses ayant servi de base aux simulations qui ont été effectuées dans les conditions qui viennent d'être rappelées. Votre rapporteur regrette leur communication tardive, qui n'a pas permis un examen suffisamment détaillé des travaux statistiques. Quoi qu'il en soit, nous retenons trois enseignements principaux.

En premier lieu, les augmentations qui résulteraient, en 1989, de l'application complète de la réforme, c'est-à-dire avec 100 p. 100 d'assiette fiscale et des taux harmonisés avec les autres régimes, dégrageraient un surplus de cotisations de 4,9 milliards de francs, nettement supérieur au démantèlement des taxes sur le B.A.P.S.A. qui s'élèvent à 1,5 milliard de francs.

Deuxième enseignement : la mise en œuvre de la réforme a des conséquences différentes selon les branches. Pour la vieillesse, l'augmentation moyenne est forte, puisqu'elle atteint 35 p. 100. Limitée, il est vrai, en valeur absolue, du fait du plafonnement, elle affecte plus directement les revenus modestes. En revanche, pour l'assurance maladie, le produit global augmente moins fortement : 19,7 p. 100. Toutefois, sur le plan individuel, les hausses peuvent être sensibles puisque l'assiette n'est pas plafonnée et, corrélativement, pour les plus modestes, les cotisations peuvent être en baisse. Pour les prestations familiales, enfin, les augmentations proviennent largement de l'alignement des taux en vigueur pour les salariés.

Troisième enseignement : les hausses de cotisations varient selon la dimension des exploitations. Pour les plus petites, celles dont le revenu cadastral corrigé est inférieur à 3 942 francs pour une superficie moyenne de 18 hectares de S.A.U., qui sont au nombre de 239 000 - soit 27 p. 100 des effectifs totaux de l'échantillon - les augmentations sont fortes en pourcentage et correspondent à plus 2 900 francs en valeur absolue. Cette évolution est due principalement à l'effet de la cotisation minimale.

Préoccupée par de tels écarts, la commission des affaires économiques aimerait obtenir du ministre de l'agriculture un avis complémentaire et - nous l'espérons - l'engagement de prévoir une série de paliers avant d'atteindre le niveau de cotisation minimale calculé, semble-t-il, sur huit cents fois le Smic horaire. Nous proposerons l'enclenchement de la réforme en priorité sur le régime vieillesse, mais, pour éviter

un tel sursaut, nous souhaiterions que le ministre prenne l'engagement de ne pas fonder la cotisation minimale sur huit cents fois le Smic dès la première année.

En dépit des réserves que suscitent les simulations auxquelles a fait procéder le ministère de l'agriculture, la commission approuve la réforme de l'assiette des cotisations sociales agricoles parce qu'elle est conforme à son souhait de voir s'instaurer un système permettant de proportionner le prélèvement social aux capacités contributives des exploitants.

Cependant, la mise en œuvre de cette réforme suppose, au préalable, une amélioration de la connaissance de leurs revenus par les intéressés. Nous souhaitons insister sur la nécessité d'introduire deux novations dans la loi.

En premier lieu, il est essentiel, selon nous, que l'administration fiscale notifie à tous les contribuables le montant de leurs revenus forfaitaires, dès qu'ils sont individualisés, afin de permettre à chacun de calculer lui-même le montant de ses cotisations.

Aujourd'hui, le quart des exploitants qui sont soumis au régime du forfait collectif ne connaissent pas leurs revenus individuels parce que les services fiscaux, estimant que ces contribuables sont exonérés d'impôt, ne calculent pas leurs revenus.

Nous ne devons pas sous-estimer le changement que constitue cette obligation, ni les moyens qu'elle exige de la part de l'administration.

C'est parce que le revenu forfaitaire collectif peut être arbitraire, soumis à des fluctuations préjudiciables, qu'il nous paraît nécessaire, en second lieu, d'encourager l'établissement, pour les agriculteurs, d'un revenu forfaitaire individuel selon des modalités identiques à celles du forfait des artisans et des commerçants.

Les agriculteurs qui le souhaitent pourraient ainsi tenir une comptabilité sommaire et négocier individuellement avec les services fiscaux, en présence d'un conseiller de leur choix, l'évaluation de leurs revenus.

Puisque le forfait collectif fait l'objet d'une procédure complexe, fondée sur des moyens sommaires, l'option doit être offerte dans le sens de la clarté.

Si vous ne nous donnez pas les moyens d'améliorer la connaissance des revenus agricoles, vous prendrez le risque, monsieur le ministre, de « mettre la charrue avant les bœufs ».

M. Alain Pluchet. Très bien !

M. Jean Arthuis, rapporteur. Si la réforme est inéluctable, elle doit cependant être réalisée avec prudence.

La commission des affaires économiques vous proposera, en conséquence, par voie d'amendements, de procéder par étapes, en étalant la réforme sur cinq ans, et de la mettre en œuvre branche par branche, en commençant par le risque vieillesse, le basculement de la cotisation cadastrale vieillesse sur l'assiette des revenus professionnels permettant de réformer le barème d'attribution des points de retraite, afin de l'harmoniser avec le régime général.

Elle vous proposera également d'accompagner cette réforme d'un démantèlement progressif des taxes du B.A.P.S.A. et de prévoir un rapport d'étape qui devra être déposé sur le bureau des assemblées avant le 31 mars 1991, afin de dresser un bilan de l'application du changement d'assiette, avant de poursuivre la réforme pour la branche maladie, invalidité, maternité.

Elle vous proposera, aussi, de mettre fin, à compter du 1^{er} janvier 1993, au financement du régime des prestations familiales agricoles par des cotisations professionnelles, et donc de ne pas opérer le passage à une assiette fiscale. Cet allègement des charges, dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, doit profiter à l'ensemble des entreprises si nous voulons améliorer leur compétitivité et leur donner les moyens de vérifier que l'Europe est bien une chance pour chacune d'entre elles.

Enfin, elle vous proposera de déduire des revenus professionnels, pour le calcul de l'assiette, les revenus du capital foncier pour les exploitants propriétaires. Les revenus pourraient être diminués de la « rente du sol » calculée par référence au prix du fermage fixé dans la zone de production concernée.

Hormis ces deux volets principaux - aménagement du contrôle des structures et réforme des cotisations sociales - le projet de loi comporte diverses dispositions instituant des associations foncières agricoles, A.F.A., sur le modèle des associations foncières pastorales, et élargissant les missions des S.A.F.E.R.

De telles mesures peuvent, sans doute dans certains cas, apporter une solution locale aux problèmes de la déprise des terres et de l'aménagement de l'espace rural.

La commission des affaires économiques note, cependant, que le dispositif proposé introduit de nouvelles entorses au statut du fermage, qui témoignent de l'inadéquation de ce statut avec l'évolution de notre agriculture.

Sur ce point, elle considère que, plutôt que des aménagements marginaux, une réflexion sur les améliorations à apporter au régime des baux ruraux s'impose.

Concernant les A.F.A. et les S.A.F.E.R., les amendements que vous incitera à adopter la commission des affaires économiques ont pour objet de clarifier et d'encadrer le dispositif proposé.

En outre, s'agissant du devenir des S.A.F.E.R., force est de constater que l'évolution du contrôle des structures remet en cause leur action traditionnelle.

La recherche d'activités nouvelles peut les conduire à renforcer leur rôle d'aménageur au service des collectivités territoriales.

Si cette orientation se confirme, il importera donc que nous nous interrogiions sur la place que peuvent avoir, au sein de leurs instances de direction, les représentants de la profession agricole par rapport aux élus territoriaux.

S'agissant de la transmission des entreprises, la commission des affaires économiques estime insuffisantes les mesures proposées.

Par quatre articles, elle vous suggère, premièrement, de permettre le report d'imposition sur les plus-values imposables sur les parts sociales en cas de cessation d'activité professionnelle.

Elle propose, deuxièmement, de maintenir le bénéfice du taux réduit de la taxe de publicité foncière en cas d'apport ultérieur des biens à une société à objet agricole.

Elle prévoit, troisièmement, d'étendre le différé d'imposition et l'étalement des droits de mutation en cas de cession à titre onéreux.

Elle souhaite, quatrièmement, améliorer la liquidité des parts de groupements fonciers agricoles.

La commission des affaires économiques vous proposera, en outre, par un amendement d'appel tendant à permettre la cession du bail et à supprimer l'obstacle de l'estimation de l'entreprise au-delà de sa valeur vénale, d'ouvrir un débat sur les entraves qui empêchent de considérer l'exploitation agricole comme une véritable entreprise.

Elle vous propose, enfin, d'apporter différentes améliorations au statut du preneur, en cas, notamment, de destruction d'un bâtiment essentiel à l'exploitation et du droit de reprise du copreneur.

Avant de conclure, le rapporteur de la commission des affaires économiques entend manifester son étonnement en relevant qu'aucune mesure n'est prévue dans le projet de loi pour encourager la pluriactivité.

A défaut d'amendements attendus du Gouvernement, nous tenterons de compléter les dispositions proposées en matière sociale par une section rassemblant des articles additionnels favorisant une source de revenus complémentaires souvent indispensables aux agriculteurs.

Tels sont, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les commentaires et les propositions qui résultent des travaux de la commission des affaires économiques et du Plan.

Comme à l'automne dernier, la philosophie du texte suscite notre adhésion. Elle s'inscrit dans une logique d'entreprise et doit répondre, tout à la fois, à une ambition de solidarité sociale et à un objectif de plus grande compétitivité.

Au demeurant, le chantier reste ouvert.

Nous attendons d'autres lois complémentaires à la loi d'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

Pour examiner ce texte aux aspects techniquement complexes et aux résonances politiques sensibles, le rapporteur de la commission des affaires économiques tient à souligner à quel point il a apprécié la qualité des relations constructives qu'il a pu établir avec le ministre de l'agriculture et ses collaborateurs. Il se réjouit aussi du travail accompli de concert avec ses collègues, rapporteurs pour avis. Il s'en félicite et les en remercie.

Je ne doute pas qu'il en sera de même avec l'Assemblée nationale et qu'au terme de la navette, puisque ce texte n'a pas fait l'objet d'une déclaration d'urgence, qui, convenons-en, eût été déplacée, nous parviendrons à une rédaction constructive. Puissent nos discussions apaiser les craintes légitimes qui ne manquent pas de s'exprimer.

Le moment que vous avez choisi, monsieur le ministre, pour nous soumettre ce texte n'est sans doute pas le meilleur dans le calendrier parlementaire. Plus de recul eût été bienvenu. Cependant, notre conviction est qu'il n'est plus possible de reporter indéfiniment la réforme tant attendue.

Ainsi, sous réserve des amendements qu'elle vous propose, la commission des affaires économiques et du Plan vous invite à approuver le présent projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I. et du rassemblement démocratique et européen, ainsi que sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Machet, rapporteur pour avis.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission des affaires sociales s'est saisie pour avis du titre III, relatif aux dispositions sociales du projet de loi en discussion aujourd'hui. C'est un rôle difficile. Je suis conscient de ma lourde tâche.

La section 1 de ce titre traite, dans ses articles 33 à 40, de la réforme de l'assiette des cotisations des non-salariés agricoles, alors que la section 2 procède, aux articles 41 à 53, à diverses modifications d'articles du code rural.

La réforme de l'assiette des cotisations est - les représentants des organisations professionnelles agricoles entendus par nos commissions en sont convenus, et le ministre l'a confirmé tout à l'heure - l'un des changements structurels les plus importants auxquels l'agriculture est confrontée depuis trente ans.

Cette réforme, cependant, était demandée par la profession. Je vous rappelle que tant Jean Arthuis que moi-même, au nom de nos commissions, l'avions également réclamée lors de l'examen de la loi d'adaptation en novembre dernier, et que le Sénat avait même adopté un amendement asseyant l'ensemble des cotisations sociales sur les revenus professionnels dès 1992.

Par ailleurs, les rapporteurs du B.A.P.S.A., en particulier, notre collègue M. Pierre Louvot, avaient formulé avec insistance la même demande lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1989, la commission des finances ayant même alors conditionné son approbation du B.A.P.S.A. à une modification radicale de l'assiette dès cette année.

Je n'insisterai pas sur la complexité, l'obscurité et l'iniquité qui président, aujourd'hui, à l'appel des cotisations sociales agricoles. Tout un chacun les connaît. J'en rappelle les principaux éléments dans mon rapport écrit, m'appuyant d'ailleurs sur les travaux déjà réalisés dans ce domaine par M. Pierre Louvot.

Je voudrais simplement confirmer, à cette tribune, que le seul souci qui m'a guidé dans mon travail, qui m'a conduit à demander en décembre dernier une réforme de l'assiette, et qui m'a aujourd'hui amené à vous proposer un système raisonnable et équilibré pour assurer une transition sans heurts ni risques de dérapages, a été la recherche permanente de la justice et de l'équité.

Parité des droits des exploitants agricoles avec ceux des autres catégories socioprofessionnelles, clarté des circuits de financement du B.A.P.S.A., égalité des agriculteurs devant les charges sociales au regard de leurs possibilités contributives individuelles réelles, telles ont été les lignes directrices de ma réflexion, dont le résultat a été approuvé par la commission des affaires sociales.

Je ne vais pas insister longuement sur le système proposé par le Gouvernement, après la remarquable analyse qu'en a faite mon collègue et ami Jean Arthuis.

Il convient simplement de rappeler succinctement que son dispositif de modification de l'assiette est assez simple. Il prévoit que, pendant dix ans au maximum à compter du 1^{er} janvier 1990, les cotisations à la charge des assurés actifs destinées au financement des prestations familiales agricoles, de l'assurance maladie, invalidité et maternité, et de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles, sont constituées par deux éléments calculés, l'un sur la base du revenu cadastral et l'autre sur la base des revenus professionnels.

La réforme s'appliquerait ainsi à tous les risques en même temps et devrait conduire, au 31 décembre 1999 au plus tard, à la substitution totale de l'assiette cadastrale par l'assiette professionnelle.

Le schéma envisagé serait de procéder, chaque année, à une substitution partielle de 10 p. 100 d'une assiette sur l'autre, de façon à atteindre les 100 p. 100 au terme de la période transitoire.

Parallèlement à cette modification, et comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, l'harmonisation des retraites des agriculteurs avec celle des autres catégories sociales serait achevée et les taxes sur les produits qui alimentent le B.A.P.S.A. seraient progressivement démantelées.

Mon rapport écrit détaille les dispositions qui concourent à la définition de l'assiette et analyse les précisions apportées par le Gouvernement - elles ont été rappelées ici même par M. le ministre tout à l'heure - sur la détermination des taux des cotisations et des montants des cotisations minimales.

Diverses critiques formelles ou plus fondamentales, relatives notamment au problème des revenus du capital, seront apportées au moment de l'examen des articles et des amendements. Toutefois, M. Jean Arthuis les a déjà mentionnées dans son intervention et je n'y reviens pas. Qu'il me suffise cependant de dire que, pour l'essentiel, la commission des affaires sociales, saisie pour avis, n'y a pas apporté de modifications fondamentales.

Sa réflexion a plutôt porté sur le calendrier proposé par le Gouvernement et sur les risques que comportait sa mise en application en l'état, sans réelle possibilité de contrôle ni d'adaptations. De multiples inquiétudes se sont en effet manifestées, qui ont nécessité la réalisation de diverses simulations.

Le ministère de l'agriculture a effectué une simulation, sur un échantillon de 15 500 agriculteurs représentatifs des 863 000 exploitants actifs, à titre exclusif ou principal, relevant de l'Amexa. Par ailleurs, afin que soient perçus les problèmes qui peuvent se poser à l'échelon local, j'ai également fait réaliser une simulation dans mon département. Les résultats et analyses de ces deux simulations se trouvent dans le rapport écrit et concluent de façon relativement concordante.

Certes, diverses situations particulières méritent une approche très fine et demandent une grande prudence. Il convient cependant de rappeler que l'intérêt, qui est réel, des simulations, doit cependant être mesuré à l'aune des faiblesses structurelles qui affectent leur construction.

Premièrement, la plupart des calculs ont été effectués sur une seule année de référence, et non, comme le prévoit le projet de loi, sur une moyenne des revenus des années antérieures, ce qui a pour effet de majorer les résultats.

Deuxièmement, les augmentations sont présentées comme si la modification s'appliquait brutalement d'une année sur l'autre, intégralement et pour tous les risques à la fois. Or le Gouvernement prévoit une période transitoire de dix ans, ce qui permet de diviser *grosso modo* par dix les accroissements globaux pour connaître les évolutions annuelles, qui ne sont plus alors que d'une hausse de 1,5 p. 100.

Troisièmement, le ministère n'a pris en compte ni le démantèlement de la taxe du B.A.P.S.A., dont le produit de 1,5 milliard de francs diminuera d'autant la progression des cotisations Amexa et P.F.A. - prestations familiales agricoles - de nombreuses grandes exploitations ni surtout le fait que bien des départements verront, au cours des prochaines années, leurs coefficients d'adaptation continuer à augmenter pour intégrer totalement les effets du « rebasement » agricole.

Par exemple, la Gironde doit encore rattraper 127 p. 100 et les Alpes-Maritimes 100 p. 100, ce qui aura pour conséquence d'augmenter les cotisations, et de les doubler à terme, de tous les exploitants de ces départements, et non pas seulement celles des seuls détenteurs de gros revenus, comme il en résultera au contraire de la réforme. Il est clair que, dans

tous les départements ayant encore à majorer leurs coefficients d'adaptation, un nombre important d'agriculteurs verront leurs cotisations cadastrales augmenter plus fortement que si l'assiette était constituée par leurs revenus professionnels réels.

Quatrièmement, un biais statistique insurmontable renforce, de façon artificielle, l'augmentation des cotisations, notamment pour les exploitants qui paient actuellement de faibles charges sociales et seront soumis à de fortes hausses dès que leur assiette sera constituée exclusivement de revenus professionnels. En effet, la simulation a été établie sur une année pour laquelle leurs charges sociales sont faibles ; elles n'ont, par conséquent, qu'un effet limité en termes de minoration de leurs revenus bruts. En revanche, dès lors que leurs cotisations auront atteint leur niveau prévisible, la règle de l'assiette fiscale nette s'appliquera de façon pleine et entière et les taux réels de progression seront radicalement différents de ceux qui apparaissent actuellement dans les simulations.

On peut ainsi légitimement estimer que, en fin de période, l'accroissement des charges sociales réellement supportées par les assujettis sera de beaucoup inférieur aux résultats obtenus par ces différentes simulations.

A ce stade de la réflexion, il convient de rappeler que l'objet de la réforme est essentiellement de répartir les cotisations sociales entre les exploitants de façon plus harmonieuse, en les asseyant sur leurs possibilités contributives réelles. C'est une optique de justice sociale à laquelle votre rapporteur pour avis est profondément attaché et que les organisations professionnelles agricoles, comme l'ensemble des exploitants agricoles, partagent totalement.

Cela entraînera nécessairement, au niveau individuel, à la fois des augmentations et des diminutions des cotisations. Mais plus les augmentations seront fortes, plus il sera légitime de considérer que les exploitants ayant à les supporter auront bénéficié - pendant de longues années pour certains, moins pour d'autres - de véritables rentes de situation, dont le financement aura pour partie été assuré par d'autres agriculteurs moins heureux, ainsi que par le budget de l'Etat.

Il convient d'ailleurs de s'attarder sur les avantages et les inconvénients qu'apporte le nouveau système, tant par rapport à l'ancien que par rapport à la détermination des cotisations sociales des autres catégories socioprofessionnelles.

Au titre des avantages figure naturellement, en premier lieu, la disparition de l'obligation annuelle, supportée par le ministère de l'agriculture, de négocier l'enveloppe des cotisations professionnelles directes avec le ministère de l'économie et des finances et, partant, d'adapter les taux d'augmentation des cotisations aux résultats de cette négociation plutôt qu'à l'évolution des revenus individuels effectifs des exploitants.

Dorénavant, comme pour les autres assurés sociaux, les cotisations sociales versées seront intégralement fonction des possibilités contributives réelles des assujettis. Aussi les exploitants n'auront-ils plus à craindre des augmentations de cotisations déconnectées de l'évolution de leurs revenus, toute majoration des charges sociales traduisant exclusivement une progression de leurs revenus. Par exemple, avec le nouveau système, l'évolution de plus de 33 p. 100 du revenu net d'exploitation agricole entre 1981 et 1988 aurait conduit à une progression des cotisations sociales d'un taux identique, sensiblement inférieure à la majoration de plus de 86 p. 100 effectivement constatée dans les B.A.P.S.A. successifs.

L'autre avantage, qui est connexe au précédent, c'est que les harmonisations interdépartementales décidées à l'échelon, à la fois national et local, disparaîtront également pour laisser place à une clarté et une visibilité totales des cotisations que les corrections n'avaient jamais réussi réellement à établir.

Il convient de relever en particulier que les modifications structurelles de l'agriculture ne devraient plus avoir de conséquences sur le montant individuel des cotisations sociales. Ainsi, ni la diminution du nombre des agriculteurs dans un département ni l'augmentation du nombre des jeunes agriculteurs bénéficiant d'exonération des charges sociales ou de la dotation aux jeunes agriculteurs, n'auront pour effet d'accroître les charges sociales des actifs du département. Enfin, les incidences d'un « rebasement » agricole du type de celui qui fut effectué en 1981 ne seront pas supportées de façon indifférenciée et inéquitable par tous les exploitants, mais concerneront exclusivement ceux qui sont directement intéressés.

Par ailleurs, divers avantages par rapport aux autres assurés sociaux résultent de la méthode adoptée par le Gouvernement.

D'une part, l'assiette sera constituée par une moyenne des revenus. Il s'agit là d'une innovation tout à fait essentielle dans un secteur d'activité où les variations annuelles des revenus peuvent être extraordinairement importantes. Il faut ainsi rappeler que les simulations effectuées par le ministère de l'agriculture n'auraient pas eu les mêmes résultats si elles avaient eu pour assiette des revenus calculés selon ce principe.

D'autre part, le revenu pris en considération sera un revenu net. Cela présente un avantage certain par rapport aux salariés, dès lors que les taux des cotisations appelés seront identiques, à prestations équivalentes, à ceux du régime général.

A l'inverse, diverses difficultés n'ont pas été prises en compte dans le projet gouvernemental ; la plus importante est, assurément, celle du maintien dans l'assiette sociale des revenus du capital et en particulier du capital foncier. Naturellement, les non-salariés non agricoles versent des cotisations qui sont également assises sur leurs revenus du capital d'exploitation. Cependant, ils bénéficient de systèmes d'amortissement qui aplanissent cette différence avec les salariés, ce qui est impossible à réaliser en agriculture pour le capital foncier.

Il est certes difficile d'évaluer la part de celui-ci dans le revenu global, sauf à réintroduire le revenu cadastral que le projet de loi a précisément pour objet d'évincer, puisqu'il ne représente plus une référence pertinente des revenus réels des agriculteurs. Néanmoins, il paraît nécessaire de trouver une solution afin d'éviter que l'ensemble des exploitants propriétaires ne multiplient les artifices destinés à réaliser l'exclusion du revenu du capital foncier, par exemple par la création de sociétés dont ils seraient à la fois les actionnaires uniques et les fermiers.

En outre, comme il en résulte des simulations réalisées aussi bien à l'échelon national que dans nombre de départements, l'autre principal inconvénient de cette modification est l'accroissement, parfois très important au plan individuel, du niveau des cotisations sociales.

Toutefois, par-delà les correctifs qu'il est nécessaire d'apporter aux simulations, il est possible de tempérer certaines de ces augmentations. Pour les hauts revenus, la commission des affaires sociales vous proposera de plafonner les cotisations Amexa, à l'instar de ce qui existe dans le régime d'assurance maladie des non-salariés non agricoles. Pour les petits revenus, qui vont être affectés par la mise en place effective de cotisations minimales, M. le ministre de l'agriculture et de la forêt a pris l'engagement, devant notre commission saisie pour avis, de procéder par étapes successives pour parvenir au montant final de ces cotisations, afin de modérer l'accroissement des charges que leur instauration entraînera.

Je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous nous confirmiez publiquement votre accord sur ces deux dispositions, comme vous l'avez fait, voilà moins d'une semaine, lors de votre audition par la commission des affaires sociales.

Approuvant le principe de la modification de l'assiette des cotisations sociales agricoles, et conformément aux souhaits exprimés par les diverses organisations professionnelles agricoles entendues par notre commission saisie pour avis, celle-ci vous propose cependant un système transitoire alternatif à celui qui est préconisé par le Gouvernement aux articles 33 à 40.

En effet, plutôt que de procéder à un passage de l'assiette cadastrale des revenus professionnels sur l'ensemble des risques, il paraît préférable d'assurer la transition, législation par législation, pour la cadrer, la maîtriser et éviter tout risque de dérapage.

La première assiette modifiée serait celle qui est relative à l'A.V.A. - assurance vieillesse agricole - et qui permet d'acquiescer des points de retraite proportionnelle. Ce choix est justifié par trois considérations.

Tout d'abord, l'assiette de ces cotisations est d'ores et déjà plafonnée, ce qui réduit les risques de dérapage incontrôlé du système dans les premières années de son application, lesquelles sont naturellement des plus délicates.

Ensuite, le montant global des cotisations appelées au titre de cette assurance est relativement limité puisqu'il n'est que de 2,7 milliards de francs.

Enfin, l'harmonisation des retraites du régime agricole pourrait être intégralement engagée dès l'année prochaine par la création d'une tranche maximale à 75 points et la proportionnalité intégrale du barème entre 30 et 75 points, comme l'a annoncé M. le ministre à cette tribune.

Cette modification de l'assiette A.V.A. serait étalée sur deux ans. En 1990, 70 p. 100 du montant inscrit au B.A.P.S.A. pour le financement de cette assurance seraient appelés sur les revenus professionnels, les 30 p. 100 restants l'étant sur l'assiette du revenu cadastral. Dès 1991, en revanche, l'ensemble des cotisations serait appelé sur l'assiette constituée par les revenus professionnels.

De proche en proche, ce système serait appliqué selon des modalités identiques à l'assurance vieillesse individuelle en 1991 et 1992, à l'Amexa entre 1992 et 1995 et aux prestations familiales agricoles en 1995 et 1996. Ainsi, la réforme totale de l'assiette des cotisations sociales agricoles serait réalisée en six ans.

Par ailleurs, sur la même période, on procéderait au démantèlement progressif des taxes B.A.P.S.A. afin de compenser partiellement l'augmentation des charges résultant des changements d'assiette successifs et de permettre d'obtenir un solde d'évolution des charges globalement limité à 3 p. 100 par an.

De plus, afin de modérer l'augmentation des cotisations appelées pour financer l'Amexa, la commission des affaires sociales a prévu que, par analogie avec le régime des non-salariés non agricoles, cette cotisation sera limitée à un plafond égal à cinq fois le plafond de la sécurité sociale. Cette mesure devrait modérer de manière significative l'accroissement des cotisations pesant sur certaines catégories de producteurs, en particulier les viticulteurs ou les céréaliers.

Par ailleurs, malgré les difficultés soulevées par ce problème, la commission des affaires sociales compte neutraliser du revenu professionnel une part représentant le revenu du capital foncier. L'un des amendements qu'elle vous soumettra prévoit en effet que les revenus professionnels des exploitants propriétaires seront diminués de la rente du sol correspondant au prix du fermage déterminé dans la région pour le type de production concerné, afin d'harmoniser leur situation avec celle des fermiers.

Enfin, elle demande le dépôt d'un rapport intermédiaire en 1991, afin que des simulations en grandeur réelle permettent au Parlement de décider, en toute connaissance de cause, s'il convient de poursuivre la réforme de l'assiette Amexa ou, au contraire, de l'interrompre, au vu des premiers résultats obtenus sur la branche vieillesse.

Il semble à la commission des affaires sociales que seule l'adoption d'amendements répondant à ces considérations rendra possible l'atténuation des craintes des personnes concernées et permettra l'application raisonnable, équitable, progressive, maîtrisée et, finalement, réussie d'une réforme dont l'importance est fondamentale pour l'avenir du régime de protection sociale des exploitants agricoles.

Quant aux autres dispositions sociales du projet de loi, elles ont également fait l'objet d'un examen attentif de la part de la commission des affaires sociales, ce qui l'amènera à vous demander d'adopter un certain nombre d'amendements dont la plupart sont exclusivement formels, comme leur explication, lors de l'examen des articles, le montrera.

C'est ainsi que, sous le bénéfice de ces observations et de l'adoption des amendements qu'elle vous propose, la commission des affaires sociales a émis un avis favorable sur le titre III de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. le président. La parole est à M. du Luart, rapporteur pour avis.

M. Roland du Luart, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, M. Jean Arthuis, avec beaucoup de talent, a exposé tout à l'heure le contenu de l'ensemble du projet de loi qui comporte trois titres.

Comme notre collègue M. Jacques Machet, pour la commission des affaires sociales, je suis chargé, au nom de la commission des finances, de rapporter ce titre III du projet de loi soumis à votre examen et dont la commission des finances a décidé de se saisir pour avis.

Vous me permettrez, à titre personnel, en ce qui concerne le titre I^{er} relatif au contrôle des structures et à l'aménagement foncier, de souligner le caractère globalement satisfaisant des dispositions proposées. Les mesures de déconcentration, le relèvement du seuil de contrôle, la suppression de l'autorisation du droit d'installation et son remplacement par une déclaration préalable vont, me semble-t-il, dans la bonne direction.

En revanche, je m'interroge, toujours à titre personnel, sur les dispositions relatives aux S.A.F.E.R. Diversifier l'action de ces organismes, n'est-ce pas masquer la difficulté de les adapter à la période que nous vivons ?

Ces établissements deviennent lourds et particulièrement onéreux à gérer à un moment où la valeur du foncier diminue sensiblement alors que le coût du stockage des terres se fait de plus en plus pesant. C'est la raison pour laquelle je suis sceptique sur la diversification de leurs activités car ce qui peut se justifier dans le domaine de l'aménagement du territoire, en étroite liaison avec les élus territoriaux - et dans ce domaine seulement - me laisse presque réservé dans le domaine de la location des terres. Ce sera un facteur aggravant des charges. Au détriment de qui ?

J'en viens au titre III qui comporte des mesures visant à réformer l'assiette des cotisations sociales acquittées par les agriculteurs pour le financement de leur protection sociale.

Cette réforme nous paraît bienvenue. Elle correspond à la demande faite, en novembre dernier, par le Sénat. Elle s'inscrit dans le contexte de la grande mutation que connaît aujourd'hui le secteur agricole. Si elle trouve une voie acceptable par tous, l'agriculture s'intégrera un peu plus à l'économie moderne.

Aujourd'hui, le régime des cotisations sociales repose sur un système complexe et antiéconomique. Il a beaucoup de points communs avec l'impôt foncier non bâti qui a, lui aussi, bien vieilli.

Le B.A.P.S.A., qui est voté chaque année par le Parlement, détermine *a priori* la masse des cotisations versées par les agriculteurs pour financer leur protection sociale. Il s'agit, en fait, de répartir globalement la charge des dépenses prévisionnelles entre les différentes sources de financement.

La participation professionnelle *stricto sensu* est assise sur le revenu cadastral réel ou théorique pour les élevages et les cultures spécialisées.

Quant à l'autre mode de financement professionnel, les taxes de solidarité sur certains produits agricoles, elles sont inscrites au B.A.P.S.A. pour un certain montant, leur produit réel supportant l'incertitude attachée aux aléas de la récolte.

Les autres recettes du B.A.P.S.A. sont, elles aussi, déterminées *a priori*. C'est le cas notamment de la subvention de l'Etat et des transferts de solidarité venant des autres régimes sociaux.

Le principal reproche que l'on puisse faire à ce système de financement est d'être totalement déconnecté des réalités économiques et, en particulier, d'ignorer purement et simplement la situation réelle de l'exploitation.

Il s'agit d'un système par répartition assis sur un des facteurs de production : la valeur locative des terres agricoles. Il ne tient pas compte des revenus réels de l'exploitation et encore moins de la rémunération du travail de l'exploitant.

De plus, cette valeur locative est évaluée à partir d'un marché observé en 1960 et au moyen de procédures complexes et imprécises. Cela fait trente ans que nous attendons des réformes et j'ose espérer, à titre personnel, que nous saurons ne pas passer à côté cette fois-ci.

Les travaux du conseil des impôts et du centre d'étude des revenus et des coûts ont démontré qu'il n'existait pas de corrélation entre le niveau des fermages et la valeur vénale ou le revenu agricole d'une terre.

Ils ont aussi démontré le manque d'homogénéité des évaluations entre les communes et l'ampleur de l'écart entre le revenu cadastral et les loyers réels. Par ce système, certains agriculteurs sont avantagés et d'autres pénalisés. Il est donc injuste et antiéconomique.

Le niveau des charges sociales est, en effet, indépendant du volume de production réalisé. Il n'est pas proportionnel aux efforts de gestion engagés par l'exploitant.

L'absence de proportionnalité des charges sociales aux résultats économiques constitue depuis le début de la décennie un facteur de dégradation des comptes de l'agriculture. La part des charges sociales qui pèsent sur l'exploitant, quels que soient ses efforts, ne cesse de croître. La tendance à la hausse ne semble pas prête à s'interrompre, elle est même inquiétante.

Au cours des quinze dernières années, mes chers collègues, le revenu net agricole a diminué de 40 p. 100 environ pendant que les cotisations sociales ont augmenté de plus de 140 p. 100 en francs constants.

Le poids des cotisations sociales sur le revenu a été multiplié par près de quatre. Il faut que l'opinion publique le sache. Les cotisations sociales des agriculteurs représentaient par rapport à leur revenu net, hors transferts sociaux, 5,6 p. 100 en 1970, 16,1 p. 100 en 1980 et 20,5 p. 100 en 1985.

Enfin, le caractère fixe des charges sociales constitue une difficulté pour l'adaptation de l'agriculture à son environnement économique. Ces modalités encouragent les systèmes de production intensifs, au détriment des systèmes de production extensifs. Or, aujourd'hui, la mise en place de stabilisateurs européens va nécessiter l'adoption, dans certaines zones, d'une exploitation extensive pour mieux mettre en valeur les terres agricoles.

La réforme de la politique agricole commune et les baisses de prix qu'elle entraîne imposent également d'améliorer les marges des exploitations et de rendre leurs charges proportionnelles aux résultats économiques de l'exploitation.

Pour toutes ces raisons, une réforme de l'assiette des cotisations sociales est nécessaire. En outre, elle doit permettre de clarifier le système pour ses utilisateurs, mais aussi pour les autres partenaires sociaux, afin de mieux faire supporter la compensation démographique.

La réforme proposée par le projet de loi soumis à votre examen apporte une réponse aux critiques formulées à l'encontre des modalités de financement du B.A.P.S.A.

Cette réforme repose sur le principe suivant : asseoir les cotisations sociales sur les revenus professionnels des agriculteurs et appliquer à ces revenus des taux de cotisations harmonisés avec ceux des autres catégories sociales, salariés ou non-salariés non agricoles, en tenant compte naturellement de différences pouvant exister dans les droits à prestations.

L'assiette retenue pour le calcul des cotisations serait constituée de bénéfices fiscaux qu'ils soient forfaitaires ou réels malgré les imperfections les concernant. Mais ces éléments d'informations sont les seuls dont on dispose pour appréhender les revenus professionnels. De plus, ils sont assez cohérents avec ceux qui sont retenus pour les non-salariés non agricoles.

Dans le même temps, pour l'assurance vieillesse, la réforme des cotisations s'accompagnera d'une harmonisation des droits à une pension de retraite des agriculteurs sur ceux des salariés.

Les paliers existant dans le barème actuel pour l'acquisition des points de retraite proportionnelle seront supprimés et une tranche de soixante-quinze points sera créée afin de permettre aux exploitants agricoles d'atteindre la parité de prestations avec les autres régimes sociaux car la parité d'effort dans la contribution pourra être prouvée.

Parallèlement, le démantèlement des taxes sur les produits perçues au profit du B.A.P.S.A. pourra être engagé afin de supprimer les disparités entre catégories de producteurs. Il s'agissait d'une vieille revendication des organisations professionnelles, qui sera ainsi satisfaite.

Si les orientations générales de la réforme sont claires et ne soulèvent pas d'objections susceptibles de remettre en cause son principe, en revanche, la commission des finances a jugé les modalités d'application de celle-ci ambiguës et les transferts de charges provoqués par la réforme inquiétants dans certains cas. La commission a examiné avec précision ces deux points importants.

Le projet de loi prévoit bien d'asseoir progressivement, sur le revenu professionnel, une partie des cotisations sociales qui sont aujourd'hui assises sur le revenu cadastral. Le transfert s'opérerait au cours d'une période de dix années, se terminant le 31 décembre 1999. Mais les modalités du transfert qui s'appliqueraient à toutes les branches du régime dès le 1^{er} janvier 1990 sont imprécises, très souples, trop souples même.

Le projet de loi ne précise ni le montant ni le pourcentage de cotisations qu'il conviendra de basculer chaque année d'une assiette à l'autre, ceux-ci étant fixés tous les ans lors de l'élaboration du B.A.P.S.A. Le changement d'assiette pourrait donc se réaliser plus rapidement pour une branche du régime social que pour les autres. Il interdit seulement de réaliser l'intégralité de la réforme en une seule année non seulement pour les trois branches, mais aussi pour une seule branche.

Afin que la réforme se déroule dans des conditions correctes, votre rapporteur pour avis de la commission des finances a proposé la démarche suivante consistant à mettre en œuvre celle-ci, branche par branche.

D'abord en 1990, 1991 et 1992 pour l'assurance vieillesse : le transfert de l'assurance vieillesse cadastrale serait réalisé en deux années, 1990 et 1991, et celui de l'assurance vieillesse individuelle serait opéré sur deux années, en 1991 également et en 1992. La première année du transfert, il coexisterait des cotisations assises sur le revenu professionnel et sur le revenu cadastral.

Ensuite, sur trois années, 1992, 1993 et 1994, la réforme s'appliquerait à l'assurance maladie. Les assiettes fiscales et cadastrales coexisteraient en 1992 et 1993.

Enfin, sur deux années, 1994 et 1995, la réforme serait introduite pour les prestations familiales.

Votre rapporteur pour avis de la commission des finances a justifié cette démarche prudente par le souci de mener à bien cette réforme dans des conditions précises et déterminées à l'avance.

Il apparaît en effet opportun de commencer par la branche vieillesse plutôt que par la branche maladie. L'application à cette dernière entraînera des transferts de charges importants au niveau individuel, qui risqueraient de bloquer l'extension ultérieure à la vieillesse où le rattrapage sera globalement plus lourd, mais avec moins de transferts individuels. En outre, un consensus semble s'être dégagé sur ce point au sein de la profession comme cela a été le cas entre les différents rapporteurs, qui ont traité de ce texte.

Votre rapporteur pour avis de la commission des finances a également proposé que le Gouvernement dépose avant le 31 mars 1991, sur le bureau des assemblées parlementaires, un rapport retraçant les résultats d'une simulation d'une extension de la réforme aux branches maladie et prestations familiales à partir des revenus professionnels retenus pour le calcul des cotisations à l'assurance vieillesse au titre de l'année 1990. Le dépôt de ce rapport conditionnerait la poursuite de l'application de la réforme.

De plus, il a proposé d'inscrire dans le texte le principe de la disparition des taxes perçues au profit du B.A.P.S.A., dont le démantèlement devrait s'amorcer dès 1990.

Ces propositions ont été jugées particulièrement intéressantes par la commission des finances. Elles lui ont paru représenter sans aucun doute la voie qu'il convenait de suivre pour mettre en place la réforme dans des conditions satisfaisantes. Mais la commission des finances a porté un jugement réservé sur les résultats des travaux de simulation réalisés par le ministère de l'agriculture et de la forêt.

Ces travaux effectués sur des exploitations de polyculture, d'élevage et de cultures spécialisées et pérennes ont été réalisés à partir des revenus de l'année 1987. Ils font apparaître une augmentation de 42,2 p. 100 du produit global des cotisations sociales au stade final de la réforme, c'est-à-dire au bout de dix ans.

Toutefois, en raison de la suppression des taxes sur les produits céréaliers et oléagineux perçues au profit du B.A.P.S.A., qui représentaient environ 1,5 milliard de francs en 1987, l'accroissement du produit global des cotisations généré par la réforme sera limité à 28,7 p. 100, toujours au stade final de la réforme, le 31 décembre 1999, en masse j'entends bien.

Les travaux de simulation actualisés en 1989 de manière à prendre en compte la baisse de revenu intervenue depuis 1987 - moins 5 p. 100 sur les bénéfices fiscaux de 1988 - réduisent alors l'accroissement du produit global résultant de la réforme à 16,4 p. 100.

Appréciées par branche et par exploitant, hors taxes B.A.P.S.A. et au stade final de la réforme, les simulations font apparaître, pour l'assurance maladie, une augmentation des cotisations forte pour les petits revenus cadastraux ainsi que pour les plus importants ; pour les prestations familiales, un accroissement élevé pour les tranches de revenus supé-

rieures ; pour la branche vieillesse, une augmentation forte pour les petits revenus cadastraux et plus limitée pour les tranches supérieures du fait du plafonnement des cotisations. Mais il faut relativiser ces augmentations, car elles portent sur des montants de cotisations plus faibles qu'en assurance maladie.

L'analyse de ces travaux de simulation par tranche de revenu cadastral et selon les variations des charges fait ressortir des évolutions très contrastées.

Les augmentations de cotisations - hors taxes B.A.P.S.A. - concernent 70,8 p. 100 des exploitations, soit plus de 610 000 d'entre elles. En valeur absolue, ces augmentations, étalées sur dix années, sont inférieures à 10 000 francs pour 54 p. 100 d'entre elles, comprises entre 10 000 francs et 20 000 francs pour 7 p. 100, comprises entre 20 000 francs et 30 000 francs pour 3,9 p. 100, comprises entre 30 000 francs et 40 000 francs pour 2,5 p. 100 et supérieures à 40 000 francs pour 3,4 p. 100 des exploitations dans leur ensemble.

Les réductions bénéficient à 29,2 p. 100 des exploitations. Elles sont toujours inférieures à 5 000 francs.

Les cotisations s'alourdiront pour deux types d'exploitations, celles qui sont de petite dimension et qui ont aujourd'hui un faible revenu cadastral, sous l'effet des cotisations minimales - d'où la nécessité de mettre en place la cotisation minimale par étapes, c'est ce qu'ont évoqué tout à l'heure M. le ministre et M. Arthuis - et celles qui sont de grande dimension et à fort revenu en raison de l'indexation des cotisations à l'Amexa et d'allocations familiales sur les revenus professionnels déplafonnés pour les allocations familiales.

La commission des finances a jugé insuffisantes et trop tardives les informations ressortant des travaux de simulation réalisés par le ministère de l'agriculture et de la forêt pour lui permettre de s'engager vers un changement aussi profond du système. Elle demande un élargissement des études préalables.

Je ne cacherai pas à l'assemblée que la commission des finances a trop présent encore à l'esprit le syndrome de la taxe professionnelle de 1976. C'est la raison pour laquelle elle souhaite un élargissement de ces études et la possibilité de prendre le temps dans cette affaire.

Animée par un souci de prudence, la commission des finances aurait souhaité que les travaux de simulation portent sur deux années et non sur une seule afin de bien mesurer l'évolution des effets redistributifs entre les agriculteurs.

Elle aurait souhaité une analyse fine des étapes de la réforme suivant la dimension des exploitations et leur situation au regard du régime fiscal. La commission des finances craint que les conséquences de la réforme ne soient lourdes pour les agriculteurs soumis au régime du forfait, qui, au surplus, sont souvent installés dans des zones fragiles ou sensibles.

Elle a estimé également qu'il faudrait tenir compte du « rebasement » des données économiques actuellement en cours d'intégration dans la base de calcul des cotisations assises sur le revenu cadastral. Ce phénomène devrait réduire dans certains cas les écarts dont je vous ai parlé tout à l'heure.

Sur ce point, la commission des finances a constaté qu'il conviendrait d'approfondir les travaux de simulation. A la veille de l'intersession, il en résultera, pour le Sénat, un délai supplémentaire de réflexion qui n'entraînera aucun retard dans l'adoption de ce texte par le Parlement. Ce délai de quelques semaines, voire de quelques mois supplémentaires, permettrait de réaliser les travaux complémentaires demandés avant de reprendre l'examen de cette réforme, que la commission des finances souhaite voir menée à son terme dans les meilleures conditions.

La commission des finances souhaite également obtenir un arbitrage clair sur l'avenir du B.A.P.S.A.

Le projet de loi aboutit à un changement radical du système de financement. Il substitue au régime actuel de répartition un régime de quotité. Le produit des cotisations assises sur les revenus professionnels deviendra aléatoire. Il évoluera en fonction de la population active et des revenus constatés. Le caractère évaluatif des recettes déterminées sur ces bases ne sera pas sans incidence sur la présentation du B.A.P.S.A., qui, en application de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, doit être, en tout état de cause, équilibré en recettes comme en dépenses.

La commission des finances craint que, dans le cas d'une évolution négative du produit des cotisations, la subvention du B.A.P.S.A. inscrite au budget de l'agriculture ne prenne une trop grande ampleur et que, de ce fait, le budget de l'agriculture ne tende à devenir le support de la subvention d'équilibre du B.A.P.S.A., au détriment des crédits d'investissement ou de préparation de l'avenir de l'agriculture.

Pour toutes ces raisons, la commission des finances, tout en approuvant la nécessité de la réforme proposée et les orientations présentées par votre rapporteur a considéré que les simulations transmises par le Gouvernement et les préoccupations quant au financement par l'Etat du B.A.P.S.A. ne permettaient pas de lever les incertitudes majeures qui demeurent sur l'incidence des mesures proposées.

En l'état actuel de son information, la commission des finances n'a pas voulu prendre de décision définitive à son sujet et, en attendant que les travaux de simulations complémentaires aient pu être achevés, elle souhaite que son examen par le Sénat soit reporté.

Pour des raisons qui tiennent au règlement du Sénat, la commission des finances ne pouvant suspendre l'examen de ce projet, elle est donc conduite à présenter des amendements de suppression pour les articles 33 à 53, qui correspondent au titre III.

Ces amendements, j'y insiste, ne signifient pas un désaccord sur le principe de la réforme. Pour des raisons de procédure, ils sont le seul moyen dont dispose le Sénat pour obtenir le retrait provisoire du texte nécessaire à l'achèvement des simulations complémentaires.

Telles sont les observations que je me devais de rapporter devant le Sénat au nom de la commission des finances. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste et du rassemblement démocratique et européen.)*

M. le président. Mes chers collègues, avant de donner la parole à M. Paul Girod, dernier rapporteur pour avis, je voudrais, une nouvelle fois, attirer l'attention du Gouvernement, notamment de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement, ainsi que des membres de la conférence des présidents, et, bien sûr, de tous nos collègues, sur ce que pourraient être nos travaux jusqu'à la fin de la semaine.

Le Gouvernement va devoir, me semble-t-il, retirer un ou plusieurs textes de notre ordre du jour, faute pour nous de pouvoir examiner tout ce qui y est inscrit.

A lui, bien sûr, de faire un choix.

Pardonnez-moi cette insistance, mais je crois qu'il était utile de revenir sur ce point, ne serait-ce que pour permettre au Gouvernement de prendre ses dispositions.

M. Geoffroy de Montalembert. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. de Montalembert.

M. Geoffroy de Montalembert. Vous venez, monsieur le président, de nous donner un aperçu des travaux qui nous attendent.

M. le président. Je suis désolé de vous avoir attristé, monsieur de Montalembert, mais j'étais obligé de procéder à ce rappel.

M. Geoffroy de Montalembert. Personnellement, je vous en remercie, et je suis sûr que tous les membres de cette assemblée vous en sont reconnaissants.

Une idée me vient. Est-il vrai que l'Assemblée nationale n'examinera pas ce texte avant la fin de la présente session et qu'il ne doit pas être inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire ? Si c'est exact, pour quelles raisons oblige-t-on le Sénat à délibérer de cette façon ? Ne pourriez-vous, monsieur le ministre, obtenir de M. le Premier ministre que ce texte soit retiré de notre ordre du jour ?

Cette suggestion me paraît relever du simple bon sens. En effet, si l'Assemblée nationale n'est pas saisie de ce texte avant la session d'automne, nous allons travailler pour rien dans les heures et les jours qui viennent.

Je demande donc des explications.

M. le président. Monsieur de Montalembert, si je me suis permis de brosser ce tableau de la situation, c'était pour que le Gouvernement en tire, comme chacun d'entre nous, les conséquences.

Vous l'avez compris, j'ai laissé entendre que le projet de loi sur les assurances devrait probablement être retiré de notre ordre du jour, étant entendu que nous devons siéger toute la journée de samedi pour en finir avec le texte dont nous venons de commencer l'examen.

Cependant, monsieur de Montalembert, vous devez savoir que ce même texte est inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de jeudi prochain. Le Gouvernement entend donc bien, je pense, voir ce projet discuté avant la fin de la présente session. (*M. le ministre fait un signe d'approbation.*)

Outre ce texte, pour l'instant, seul le projet relatif aux assurances reste à l'horizon.

M. Geoffroy de Montalembert. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. de Montalembert.

M. Geoffroy de Montalembert. Je vous remercie, monsieur le président, de ces éclaircissements. Il est bien évident que si j'avais su que le Gouvernement était revenu sur sa première décision de ne pas inscrire ce projet à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale avant la session d'automne, je n'aurais pas fait ces observations.

Je vous prie, monsieur le président, mes chers collègues, de m'excuser d'avoir pris la parole pour demander des explications, alors que j'étais simplement mal informé.

M. le président. Il ne faut jamais regretter de prendre la parole, monsieur le doyen. Vous le savez, nous vous écoutons toujours avec intérêt. Malheureusement, votre suggestion, pour être sage, ne trouve pas son point d'application.

La parole est à M. Paul Girod, rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vais m'efforcer d'aller dans le sens des vœux de notre président et d'être bref, tout en essayant de rapporter fidèlement les délibérations de la commission des lois, saisie pour avis sur ce texte.

La commission des lois a limité son examen aux articles 6 à 17 de la section 2, aux articles 18, 19 et 21 à 24 de la section 3 du titre I^{er}, ainsi qu'à l'article 26 de la section 1 du titre II du projet de loi qui nous est soumis.

Lorsque la commission des lois se saisit pour avis d'un texte, elle est animée par le souci de vérifier que les dispositions proposées, d'une part, ne mettent pas en cause les principes généraux du droit, et, d'autre part, ne risquent pas de créer trop de contentieux ni d'être détournées dans leur application par quelques esprits malins, voire un peu trop malins en l'occurrence.

Or, les dispositions du texte pour lesquelles la commission des lois s'est saisie pour avis ont trait à l'exercice d'un des droits les plus fondamentaux de notre société, le droit de propriété.

En effet, l'adhésion aux associations foncières comporte un certain nombre de contraintes, qui sont visées par les articles 6 à 17.

En outre, dans l'exercice des missions des S.A.F.E.R., apparaissent un certain nombre d'innovations.

Ces innovations touchent en général, au-delà même du domaine agricole, à une notion relativement mal définie dans le projet de loi, celle de développement rural. Les lois de décentralisation ayant confié l'essentiel de la responsabilité en cette matière aux conseils généraux, un certain nombre d'amendements de la commission des lois tendent à réintroduire ou introduire le conseil général parmi les instances appelées à émettre un avis dans les questions traitées par ce projet de loi.

Les associations foncières sont envisagées par le texte à partir d'une analogie avec les associations pastorales ou forestières mises en place dans le cadre des lois de 1865 et 1972.

Notons au passage que le projet de loi fait état d'associations foncières libres ou autorisées, les secondes étant dominées, sinon par l'intrusion de la puissance publique, tout au moins par un certain nombre de contraintes qui découlent du droit de la puissance publique, mais qu'il n'est, en revanche, pas question d'associations forcées, ce qui suppose donc l'existence d'un minimum de volonté locale pour que ces associations foncières se créent.

Leur objectif affiché est de permettre une mise en commun du droit de propriété et du droit d'exercer, qui se trouvent, dans certains cas, réduits par la capacité des associations de cantonner les droits d'usage ou le droit d'exploitation dans des conditions qui ont paru un peu trop faciles à la commission des lois. C'est pourquoi celle-ci a souhaité diminuer le caractère exagérément contraignant des pouvoirs des associations.

Encore faut-il savoir si nous pouvons, en droit strict, accepter la mise en place d'associations foncières autorisées de ce type. Et c'est là, monsieur le ministre, que la commission des lois a été amenée à approfondir l'analyse des raisons pour lesquelles vous nous proposiez ces dispositions relatives aux associations foncières ainsi que certaines modifications du rôle des S.A.F.E.R.

Il est vrai que, dans certaines régions françaises, nous nous trouvons devant de telles difficultés de mise en valeur des terres que l'abandon se profile plus ou moins à l'horizon. Joue, à cet égard, un facteur aggravant, qui fait d'ailleurs l'objet du titre III, à savoir le montant excessif des cotisations sociales à l'hectare. Nous risquons un jour de voir, en été, les feux de savane s'ajouter aux feux de forêt !

La commission des lois s'est interrogée sur le point de savoir s'il ne fallait pas dans ces régions-là et, dans ces régions-là seulement - cela fera l'objet d'un certain nombre de restrictions qu'elle vous proposera - accepter de voir le droit de propriété s'exercer dans des conditions différentes de celles auxquelles nous sommes habitués, compte tenu d'une certaine urgence en matière d'aménagement du territoire et de survie de la vie rurale.

Sur ce point, dans la mesure où il s'agit de zones effectivement en difficulté, la commission des lois a accepté le principe de cette mutation, modeste mais significative, de l'exercice du droit de propriété, sous un certain nombre de réserves.

Tout d'abord, la création des associations autorisées - je parlerai peu ici des associations libres qui, en définitive, relèvent plutôt de l'*affectio societatis* classique - doit se faire dans la clarté. Autrement dit, au moment de l'enquête confiée pour leur mise en place au représentant de l'Etat dans le département, les motifs de création pris en considération doivent être clairs et les travaux pour lesquels elles sont créées également clairement définis.

Il faut, par ailleurs, que les contraintes qui vont être imposées aux propriétaires non volontaires soient, bien entendu, justifiées mais aussi correctement appliquées. En particulier, il faut que le délaissement, faculté qui sera offerte aux propriétaires récalcitrants, ou peu intéressés par l'opération, s'exerce dans la clarté et soit assorti d'une juste indemnisation, conformément à la Déclaration des droits de l'homme.

Il faut, en outre, que les distractions ultérieures de terres ainsi acquises par l'association ou par certains membres de l'association ne puissent pas se faire dans des conditions telles qu'il y ait spoliation indirecte du propriétaire qui a été amené à délaisser.

Il est un point sur lequel la commission des lois est assez réticente : c'est le poids excessif accordé en la matière aux collectivités locales. Celles-ci, qui peuvent être à l'origine de la création d'une association foncière autorisée, ne doivent pas pouvoir mettre ainsi, de manière plus ou moins détournée, la main sur le milieu rural environnant pour d'autres motifs que l'agriculture et au seul profit de propriétaires qui auraient été avertis, pour ne pas dire « initiés ».

En ce qui concerne les S.A.F.E.R., dont on nous propose d'élargir assez considérablement le champ d'action et les objectifs, notamment en axant davantage leurs activités sur des opérations de développement rural et d'assistance aux collectivités locales, la commission des lois comprend bien l'intention du Gouvernement mais n'est pas sûre que le moyen choisi soit le plus approprié pour éviter des conflits de compétences, en particulier avec les sociétés mixtes d'aménagement du territoire, dans lesquelles les collectivités locales détiennent structurellement la majorité et auxquelles les S.A.F.E.R. pourraient faire concurrence dans des conditions susceptibles de devenir un jour contestables, compte tenu de la composition de leurs organes dirigeants.

De la même manière, nous comprenons le but que poursuit le Gouvernement en permettant à des propriétaires de terres de dimensions moyennes ou petites de louer ces biens, dans le cadre de conventions, à des S.A.F.E.R. qui les rétrocède-

raient à des preneurs pour une durée limitée, dans des conditions dérogatoires par rapport au statut du fermage sauf en ce qui concerne le prix.

Cependant, il nous semble que la disposition que vous nous proposez, monsieur le ministre, introduit dans notre droit un certain nombre d'innovations, qui aboutissent à créer une classe d'exploitants précaires, privés de toute garantie quant à la juste indemnisation des investissements qu'ils seraient amenés à effectuer pour rendre aux terres en question une capacité de production minimale et quant à la reconnaissance de leurs droits au maintien dans les lieux à l'expiration de la convention.

Nous vous proposerons, mes chers collègues, un certain nombre d'amendements de nature à rapprocher du droit commun les relations entre la S.A.F.E.R. et cette nouvelle catégorie d'exploitants.

Enfin, deux dispositions ont quelque peu surpris la commission des lois, la première par son caractère dérogatoire, la seconde par son caractère trop restreint.

La première de ces dispositions a trait au sort qui doit être réservé à celui des propriétaires qui, dans une opération de remembrement, se trouve définitivement lésé une fois épuisées toutes les capacités de recours. Vous avez prévu, monsieur le ministre, que ce propriétaire serait désintéressé par une indemnité versée par l'Etat - et on peut en justifier l'imputation par le fait que la puissance publique soit mobilisée dans un remembrement. Toutefois, le montant de cette indemnité est unilatéralement fixé par une commission administrative sans que soit prévue de garantie.

Si l'on peut accepter que l'Etat se substitue à ceux qui ont bénéficié de l'anomalie constatée en fin de l'opération de remembrement dans la mesure où il a participé à l'erreur, on ne peut accepter que l'indemnité finale soit fixée uniquement par une commission administrative.

Par ailleurs, à l'article 26, qui traite des modalités de transmission, est introduite une innovation importante dans les relations entre propriétaires et fermiers. L'agriculteur, à la fois propriétaire et fermier, que je suis pense que vous avez à juste titre introduit dans notre droit la notion de créance latente reconnue du fermier sur le propriétaire en ce qui concerne les améliorations du fonds. Nous savons bien qu'il s'agit là d'un domaine où les relations entre propriétaires et fermiers débouchent souvent sur des conflits.

Après tout, l'existence reconnue, sur toute la durée d'un bail, d'une créance de ce type est probablement un motif d'apaisement.

Mais alors, pourquoi réserver cette reconnaissance au seul cas où les terres sont mises à disposition d'une société ? Pourquoi ne pas considérer qu'il y a lieu de reconnaître aussi l'existence de la créance lorsqu'un fermier s'en va ?

C'est pourquoi la commission des lois recommandera au Sénat d'adopter un amendement par lequel cette innovation pourra être étendue à l'ensemble des cas de cessions de bail par un fermier.

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements - qui, encore une fois, sont inspirés par le désir de ne pas transgresser les principes généraux du droit ou de n'en admettre l'infléchissement modeste que pour des raisons économiques importantes au regard de l'intérêt supérieur de la nation, car il s'agit d'essayer de limiter les cas de contentieux et d'éviter d'éventuels détournements - la commission des lois vous recommandera, suivant en cela la commission des affaires économiques et du Plan, qui a fait sur ce texte un travail très important, l'adoption du projet de loi qui nous est proposé. (*Applaudissements sur certaines traversées du rassemblement démocratique et européen, ainsi que sur les traversées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

7

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

La liste des candidats établie par la commission des lois a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Membres titulaires : MM. Jacques Larché, Charles Jolibois, Paul Masson, Christian Bonnet, Daniel Hoeffel, Guy Allouche et Charles Lederman.

Membres suppléants : MM. Auguste Cazalet, Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Bernard Laurent, Marcel Rudloff et Michel Rufin.

Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à vingt heures, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.*)

PRÉSIDENTICE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

8

ADAPTATION DE L'EXPLOITATION AGRICOLE À SON ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République, soixante-douze minutes ;

Groupe de l'union centriste, soixante-six minutes ;

Groupe socialiste, soixante et une minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, cinquante-six minutes ;

Groupe communiste, trente-quatre minutes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Serge Mathieu.

M. Serge Mathieu. Exact au rendez-vous que vous nous aviez fixé, monsieur le ministre, vous nous soumettez aujourd'hui un projet de loi ayant principalement pour objet, d'une part, de réformer le système actuel de contrôle des structures, et, d'autre part, de modifier l'assiette des cotisations agricoles.

Adapter l'agriculture française à son environnement économique et social exigeait, en effet, des modifications de notre législation dans ce double domaine, et c'est bien à juste titre que le Sénat, dès novembre dernier, avait, par des amendements au texte que vous nous présentiez alors, exprimé des souhaits allant dans ce sens.

C'est sans doute un lieu commun de dire que l'agriculture française vit actuellement une profonde mutation et se trouve placée à un tournant. Pour elle aussi, notamment, la perspective proche de 1993 constitue une échéance capitale.

Nous ne devons pas oublier, en effet, qu'à cette date existera dans la Communauté économique européenne la liberté d'établissement. Cela signifie, en particulier, que n'importe quel ressortissant des Etats membres pourra acheter une exploitation agricole en France et s'y installer, sans qu'il y ait lieu de se préoccuper de savoir s'il possède déjà une exploitation dans son pays d'origine.

La conséquence en serait qu'avec la législation actuelle les agriculteurs français, seuls à être tributaires d'un strict contrôle des structures, seraient pénalisés par rapport aux autres agriculteurs de la Communauté.

S'agissant de l'assiette des cotisations sociales, les agriculteurs français, plus spécialement les jeunes, dénoncent à juste titre, et depuis longtemps, son caractère archaïque et arbitraire.

Fondé sur un revenu cadastral dont les montants ont été fixés voilà plus de vingt ans, ce mode de calcul est bien évidemment dépassé. Chacun est bien conscient qu'il doit être abandonné.

La démarche à laquelle vous nous conviez aujourd'hui est donc, dans l'un et l'autre de ces domaines, tout à fait opportune, et je me félicite que vous vous y soyez engagé.

Toutefois, si je suis d'accord sur le principe, certaines des modalités retenues me paraissent devoir être corrigées.

Il faut être conscient, tout d'abord, que la situation en matière de structures n'est pas identique sur toute l'étendue du territoire, et varie souvent d'une région ou d'un département à l'autre.

Le département du Rhône, par exemple,...

M. Emmanuel Hamel. Bon exemple !

M. Serge Mathieu. ... est celui qui, dans la région Rhône-Alpes, a perdu, au cours des dernières années, le moins d'agriculteurs, à la faveur d'une saine application du contrôle des structures qui a permis une large restructuration des exploitations ainsi que le maintien d'un nombre soutenu d'installations.

L'application du contrôle des structures, à partir de trois S.M.I., comme le prévoit le paragraphe I de l'article 2 du projet de loi qui nous est soumis, s'y traduirait par la quasi-suppression du contrôle, moins de 20 p. 100 des exploitations dépassant les deux S.M.I. Certes, cette situation n'est vraisemblablement pas générale.

Il n'en demeure pas moins que si un allègement et un assouplissement des procédures de contrôle des structures étaient devenus indispensables, passer sans transition d'un contrôle strict à une quasi-absence de contrôle peut paraître par trop laxiste.

Aussi bien, comme d'ailleurs le demandent les principales organisations professionnelles, il serait sans doute préférable de donner la possibilité aux départements de fixer des seuils de contrôle inférieurs à trois S.M.I. lorsque la structure des exploitations le justifie.

Une politique bien comprise des structures ne peut, en effet, se concevoir sans que des responsabilités supplémentaires soient reconnues aux départements qui doivent pouvoir aménager le contrôle le mieux adapté en fonction des types de structures d'exploitation des régions agricoles naturelles de chacun d'eux. Les dispositions du projet de loi qui prévoient la déconcentration de l'établissement des schémas départementaux des structures vont, à cet égard, dans le bon sens.

On ne saurait, en revanche, admettre que les sociétés se voient appliquer les mêmes règles que les exploitants individuels. Ce pourrait être, en effet, un moyen, dans certains cas, d'échapper de façon trop commode à tout contrôle et la portée de la réglementation des structures s'en trouverait considérablement réduite.

Par ailleurs, il est tout à fait nécessaire que les productions hors sol n'échappent pas au contrôle des structures, ne fût-ce que, par exemple, pour éviter une prolifération néfaste à beaucoup d'égards de certains ateliers d'engraissement.

Autant, également, peut-il paraître justifié que, pour éviter certains abus, les opérations d'installation soient contrôlées dans les mêmes conditions que les opérations d'agrandissement ou de réunion d'exploitations, autant sembleraient devoir être exemptées de ce contrôle les installations de jeunes agriculteurs ayant bénéficié, pour l'opération envisagée, de la dotation jeunes agriculteurs, dont l'attribution avait déjà donné lieu à une forme de contrôle.

Il est infiniment regrettable, enfin, que n'ait pas trouvé place dans le texte qui nous est soumis une disposition prorogeant le fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles créé par la loi du 8 août 1962 et qui vient à expiration le 31 décembre prochain.

Au moment, en effet, où l'agriculture française, par l'effet de différents facteurs, va être au cours des prochaines années confrontée à une importante mutation, il paraîtrait tout simplement aberrant de se priver d'un instrument essentiel pour la mise en place d'un plan social d'adaptation et de reconversion, dans le cadre d'une restructuration d'ensemble de son économie.

M. Emmanuel Hamel. Très juste !

M. Serge Mathieu. La modification de l'assiette des cotisations sociales agricoles répond - je l'ai déjà souligné - à un souhait non seulement de la profession mais également du Sénat. La Haute Assemblée, en effet, avait adopté, le 18 novembre dernier, un amendement prévoyant qu'à compter de 1991 les cotisations sociales devraient être assises sur les capacités contributives des agriculteurs, substituées au revenu cadastral. Il y était précisé, en outre, que les départements qui le souhaiteraient, pourraient procéder à titre expérimental à ce mode de calcul des cotisations. Cet amendement n'avait pas résisté à son examen par l'Assemblée nationale.

Sur le principe, les propositions qui nous sont soumises rejoignent le vœu qui avait été émis par le Sénat. Seules, dans ces conditions - si nous voulons demeurer logiques avec nous-mêmes - les modalités prévues pour l'application de ce principe doivent retenir notre attention.

Le sentiment que fait naître l'institution de tout nouveau système ayant des effets pécuniaires pour les personnes concernées réside dans la crainte qu'il substitue à des inégalités ou des injustices d'autres inégalités ou d'autres injustices.

Sans doute, des précautions sont-elles prises. On peut toutefois se demander si elles sont suffisantes et si, comme le souhaitent les principales organisations professionnelles, il ne serait pas préférable, afin de disposer d'éléments d'appréciation en grandeur réelle, d'appliquer, dès le 1^{er} janvier prochain, et pendant quelques années - cinq ans me paraîtrait un délai convenable - la réforme envisagée à une seule branche d'assurance, la branche vieillesse par exemple, avant de l'étendre aux autres, connaissance ainsi prise de ses incidences réelles.

Il serait souhaitable en outre que soit engagé, et ensuite accéléré, dès le prochain exercice, le démantèlement prévu à l'article 40 des taxes sur les produits qui alimentent le B.A.P.S.A.

Avant de conclure, je souhaiterais faire part des réflexions que m'inspirent les dispositions du texte relatives à l'institution d'associations foncières agricoles.

Cette innovation, en elle-même, n'appelle pas d'objection de ma part. Encore conviendrait-il cependant de veiller à ce que ces nouveaux instruments d'organisation de l'espace agricole, ainsi que les qualifie l'exposé des motifs du projet de loi, soient circonscrits aux seules zones, de montagne notamment, où leur création se révélerait seule susceptible de permettre la constitution, tout à fait souhaitable et digne d'être encouragée, d'unités économiques viables et ne deviennent pas elles-mêmes des exploitations agricoles.

J'ajoute qu'il est peut-être excessif de fixer à 50 p. 100 seulement des propriétaires, dont les immeubles se trouveraient compris dans le périmètre retenu, le seuil à partir duquel une telle association pourrait être constituée. Ainsi, 50 p. 100 des propriétaires risqueraient de voir leurs terres exploitées contre leur gré, ce qui constitue une proportion que certains estiment abusive.

Telles sont, monsieur le ministre, les principales observations qu'appelle de ma part le projet de loi que vous nous soumettez aujourd'hui et sur lequel je ne pourrai me prononcer définitivement qu'en fonction des amendements qu'y apportera la Haute Assemblée. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Emmanuel Hamel. Sage attente ! Bravo !

M. le président. La parole est à M. Tardy.

M. Fernand Tardy. A la fin de 1988, monsieur le ministre, vous vous engagiez devant le Sénat, à l'occasion du projet de loi sur l'adaptation de notre agriculture, à compléter ce texte par un autre projet de loi qui serait discuté au cours de la session de printemps 1989.

Vous avez tenu parole et nous examinons aujourd'hui ce texte complémentaire qui, nous le verrons, est d'une extrême importance et comporte des dispositions propres à adapter nos structures et notre couverture sociale agricoles aux contraintes et aux situations nouvelles des décennies à venir au sein de l'Europe.

Ce projet de loi comporte tout d'abord des actions sur les structures des exploitations et de l'aménagement foncier.

Les lois d'orientation de 1960 et de 1962 ont jeté les bases de la politique des structures que nous connaissons. En créant les S.A.F.E.R., les G.A.E.C., le contrôle des cumuls, puis, plus tard, le contrôle des structures, en encourageant la cessation des activités des agriculteurs âgés, puis, en 1970, en favorisant l'installation des jeunes agriculteurs, ces derniers textes ont certes permis le développement de notre agriculture, mais ils étaient fondés sur une situation de pénurie de terres, d'où la nécessité de les réserver en priorité aux agriculteurs.

Nous sommes passés d'une situation de pénurie à une situation de pléthore : les terres sont nombreuses sur le marché en cette fin de ce siècle. Pourquoi ? Parce que les progrès de la productivité ont fait que nous sommes maintenant globalement excédentaires en Europe et que, la concurrence mondiale aidant, seules les exploitations en situation privilégiée sont compétitives.

D'où un lent et inexorable abandon de terres marginales, que l'on retrouve sur le marché. D'où, aussi, la tentation - pour ma part, je l'ai sentie quelquefois, dans certains propos soit du ministre de l'agriculture, soit de ses collaborateurs, et même, en lisant entre les lignes, dans le rapport de la commission des affaires économiques - de tendre vers la suppression des commissions des structures.

« Il y a beaucoup de terres libres à la vente alors, laissons faire le marché » ; cet état d'esprit peut se résumer en cette phrase.

Nous ne pouvons vous suivre sur ce terrain. En effet, nous considérons que, puisque les régions les plus difficiles, là où les sols sont les plus ingrats, où le climat est le plus rude, fourniront un gros contingent de terres sur le marché, il faut des règles pour protéger les agriculteurs de ces régions, indispensables à l'aménagement du territoire, à la couverture du terrain et à l'assise du tourisme rural. Nous ne pouvons pas concevoir que, soumis aux lois du marché, ceux-ci soient tentés d'abandonner des régions qu'il faut, à tout prix, protéger.

Par ailleurs, avec l'échéance européenne de 1992, les bonnes terres elles-mêmes, faisant vivre correctement les exploitants, vont faire l'objet de pressions de la part d'acheteurs ayant de gros moyens. Sur ce problème, nous nous rangeons tout à fait derrière les organisations professionnelles agricoles.

Il faut maintenir les commissions des structures, assouplir leur fonctionnement - le projet de loi va dans ce sens - mais nous garder d'un laxisme excessif. A ce sujet, nous ne pouvons accepter les seuils qui nous sont proposés, à partir desquels la commission départementale des structures doit donner son autorisation préalable, soit pour les agrandissements d'exploitation, soit pour le démembrement d'exploitation.

En effet, le projet de loi propose que le seuil, pour les agrandissements, soit fixé à au moins trois fois la S.M.I. Cela veut dire en clair que, si la commission des structures fixe le seuil - c'est de sa compétence - à cinq ou dix S.M.I., la S.M.I. moyenne étant d'environ vingt-cinq hectares, la commission des structures ne se saisira que des dossiers d'agrandissement concernant les très grosses exploitations. Nous avons déposé un amendement qui propose une fourchette de deux à quatre S.M.I., dans laquelle la commission départementale des structures aura à faire évoluer le seuil à partir duquel elle interviendra.

De même, en ce qui concerne le démantèlement d'exploitation, un amendement propose que la commission intervienne pour les démantèlements d'exploitation à partir de une S.M.I. et non de deux, comme le prévoit le projet de loi.

Pour toutes les autres dispositions concernant les structures, nous sommes d'accord avec le texte proposé : schémas départementaux déconcentrés, déclaration au lieu d'autorisation, enfin allègement et simplification de procédure nous paraissent être de bonnes mesures.

La création des associations foncières agricoles, parallèlement aux associations foncières pastorales, qui regrouperaient les propriétaires de terrains à destination agricole, pastoraux, boisés ou à boiser, recueille notre assentiment total, bien qu'il faudra définir, dans les décrets d'application, qui aura le droit d'exploiter ces regroupements de terres agricoles.

Enfin, les S.A.F.E.R. se voient fixer des actions nouvelles, notamment en pouvant louer pour neuf ans des terres à restructurer ou à aménager, avec un droit de sous-location par dérogation au statut du fermage.

Là aussi, des questions se posent. En limitant à neuf ans la location, ne va-t-on pas empêcher le fermier d'investir sur ses terres ? Ne faut-il pas, pour faire entrer de nouveau l'exploitant en place dans le cadre du statut du fermage, lui donner un droit de préemption sur la location après les neuf ans hors statut ? La location se fera au prix des fermages fixé par les arrêtés préfectoraux.

Dès lors, les S.A.F.E.R. étant des sociétés soumises à des gestions équilibrées, il nous paraît normal que le prix de la sous-location soit supérieur au prix du fermage initial, ce qui implique une augmentation des charges pour l'exploitant. Les S.A.F.E.R. pourront aussi réorienter certaines terres vers des usages non agricoles. Enfin, elles apporteront leur concours technique aux communes de moins de 2 000 habitants en zone difficile.

Je dirai un mot encore sur la composition des conseils d'administration des S.A.F.E.R.

Changeant de rôle, élargissant leur champ d'action, surtout auprès des collectivités locales, il nous semble normal que les S.A.F.E.R., à l'échelon tant régional que national, augmentent le nombre des représentants de ces collectivités au sein de leur conseil d'administration. Nous proposons donc qu'un tiers des membres de ces conseils soit, désormais, des élus des collectivités locales.

Telles sont nos réflexions sur les différentes dispositions qui concernent les structures d'exploitation.

Je ne veux pas insister longuement sur différentes mesures tendant à faciliter les transmissions d'exploitation par l'appréhension progressive du capital et des responsabilités en encourageant les formules sociétaires ; à mettre en place des dispositions relatives à l'enseignement et à la formation - il s'agit de quelques ajustements en matière d'enseignement supérieur ainsi que de la création d'un conseil national de l'enseignement supérieur agricole et vétérinaire, tendant à élargir les aides de l'Etat aux établissements privés assurant la formation d'ingénieur - à prendre certaines dispositions relatives au secteur agro-alimentaire, concernant les productions de chicorée à café et d'huile d'olive.

Nous arrivons, enfin, à la dernière partie de ce projet de loi, celle qui traite des dispositions d'ordre social, partie certainement la plus importante, mais, aussi, la plus délicate.

Pourquoi ne pas le dire : nous sommes entièrement d'accord avec la philosophie de ce projet. Nous éprouvons, en même temps, quelques craintes sur les répercussions possibles de son application.

Affirmons, d'abord, que le régime social agricole ne peut rester en l'état ; que le B.A.P.S.A. doit recevoir, comme les autres régimes, des fonds en provenance de la solidarité nationale, mais dans des proportions comparables ; enfin, qu'on ne peut pas, en même temps, demander la parité des prestations et refuser longtemps la parité des cotisations.

Le système actuel des cotisations sociales, fondé sur une part du revenu cadastral et sur une part du revenu brut d'exploitation, est profondément injuste. Les revenus cadastraux sont fixés subjectivement, par des commissions qui n'ont pas la même vision de la valeur des terres du nord au midi, de l'est à l'ouest, et de commune à commune dans un même département.

Le seul critère objectif est bien le revenu professionnel des agriculteurs, c'est-à-dire le bénéfice réel ou le bénéfice forfaitaire, et l'objectif de la loi est de parvenir progressivement à ce que les cotisations soient fonction des facultés contributives individuelles des agriculteurs.

Les taux de cotisation appliqués seront analogues à ceux que supportent ces personnes non salariées des professions non agricoles, que l'on appelle - je l'ai appris pendant les débats - « les non-non » en jargon administratif... Parallèlement, l'harmonisation des retraites des agriculteurs avec

celles des autres catégories sociales sera achevée. Enfin, la réforme des cotisations rendra possible le démantèlement progressif des taxes sur les produits alimentant le B.A.P.S.A. Il est proposé que cette réforme soit réalisée par étape, de 1990 à 1999.

Plusieurs questions se posent.

Première question : les simulations ont montré que certaines cotisations pourraient être multipliées par quatre. Cela signifie, s'agissant d'un système plus juste que celui qui était appliqué précédemment, que des agriculteurs, actuellement, sont terriblement pénalisés. De plus, les agriculteurs à faibles revenus devraient normalement voir leurs cotisations allégées, car ils sont dans des situations difficiles.

Certains agriculteurs sont pénalisés et d'autres - ou les mêmes - connaissent des situations difficiles. La réforme doit donc se faire le plus rapidement possible. Aussi avons-nous proposé, rejoignant en cela notre rapporteur, M. Arthuis, de la mettre en œuvre en cinq ans au lieu de dix ans.

Deuxième question : le projet de loi prévoit la mise en œuvre simultanée de la réforme sur les prestations d'assurance vieillesse, Amexa, et prestations familiales.

Nous pensons que nous devons commencer la réforme par les prestations d'assurance vieillesse, qui sont les plus stables, qui sont plafonnées, dont on peut mieux maîtriser l'évolution. Surtout, psychologiquement, il serait bon de démontrer que, parallèlement aux efforts que nous demanderons à certains exploitants, ceux-ci en retireront immédiatement bénéfice à travers l'augmentation de leurs retraites.

Troisième question : des difficultés peuvent surgir à propos de la fixation des revenus.

Pour les exploitants aux bénéfices réels tenant comptabilité, cela devrait être simple. Encore faudra-t-il compter sur la formation de certains regroupements ou sociétés, dont le seul but serait de contourner la loi en aboutissant à des revenus d'exploitation annuels nuls ou dérisoires.

Pour les exploitants au forfait, le système est plus compliqué et moins juste.

D'abord, les forfaits à l'hectare sont départementaux, donc moyens, et nous nous éloignons là de la volonté de saisir vraiment la réalité des revenus. Ensuite, il est bien connu que les services fiscaux ont une fâcheuse tendance à ne pas admettre des revenus à l'hectare en diminution, même lorsque les années sont mauvaises. Enfin, les exploitants au forfait ne disposeront pas vraiment de bases réelles et personnelles de discussion. Nous revenons, dans ce cas, à l'automatisme de la fixation du revenu par les services fiscaux, qui s'éloigne quelquefois beaucoup de la réalité.

Aussi pensons-nous que la disposition prévue par la commission des affaires économiques, et tendant à permettre aux exploitants au forfait qui ne seraient pas d'accord sur les revenus fixés d'aller les discuter avec les services fiscaux, est une bonne disposition. Simplement, elle nécessitera le renforcement desdits services.

Pour conclure, je voudrais vous dire, monsieur le ministre, mes chers collègues, que nous avons le sentiment que nous discutons aujourd'hui d'une loi importante, qui devrait permettre l'adaptation de nos exploitations en vue du choc européen de 1992, et, surtout, qui va dans le sens d'une harmonisation avec ce qui se pratique dans les autres pays de la C.E.E.

Monsieur le ministre, je me permettrai d'exprimer un regret, au nom de tous nos collègues représentant des régions difficiles. Vous nous aviez promis un volet sur la pluriactivité. Je sais que vous avez l'intention de déposer un texte sur ce sujet, qui nous tient à cœur.

Le temps presse car, dans les régions sensibles, l'agriculture, si elle n'est pas complétée par des activités secondaires est vouée à la disparition, avec toutes les conséquences que cela entraînera. Aussi je vous demande d'être diligent dans le dépôt d'un projet de loi spécifique sur ce sujet.

A cet égard, nous ne pouvons qu'approuver l'amendement de notre rapporteur, tendant à introduire dans le texte que nous examinons présentement un article qui apporte un début de solution aux multiples problèmes auxquels se trouvent confrontés les pluriactifs.

Au total, c'est un projet de loi courageux, important, répondant à des questions posées depuis fort longtemps par les agriculteurs et leurs organisations professionnelles. Sur un tel texte, technique et pragmatique à la fois, un large consensus devrait se dégager dans la Haute Assemblée.

Pour sa part, monsieur le ministre, le groupe socialiste, après avoir proposé quelques amendements, vous apportera son entier et total soutien. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Souplet.

M. Michel Souplet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour compléter la loi du 30 décembre 1988 relative à « l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social », et pour tenir compte des nouvelles données consécutives au Marché unique de 1993, il convient de débattre aujourd'hui des volets que le texte de décembre dernier avait occultés, à savoir l'« adaptation de la politique des structures » et la « révision du système de protection sociale des agriculteurs » par la remise en cause du système des cotisations sociales actuellement payées par les exploitants.

Je noterai, au début de cette intervention, que ces textes ont été réclamés par les organisations professionnelles agricoles et par des élus politiques des deux assemblées.

Si je voulais faire un peu d'histoire, je rappellerais que tous les pays du globe considérés aujourd'hui comme des pays industrialisés ont assuré cette industrialisation par une politique de bas prix des produits alimentaires, ce qui se traduisait par des bas prix agricoles et permettait la relance de la consommation d'autres biens que ceux de première nécessité. Cela, d'ailleurs, va de pair avec l'amélioration du pouvoir d'achat et du niveau de vie des citoyens.

La conséquence est que les Etats admettaient un assouplissement des charges sociales et fiscales, en compensation d'une pression sur les prix agricoles, donc sur le revenu des producteurs, ce qui n'a pas empêché ceux-ci de vider leurs « bas de laine » en investissant dans les secteurs porteurs de l'industrie.

Sur le plan national, j'ai eu l'occasion de rappeler ici même combien fut importante la mutation agricole des années cinquante à nos jours : au lendemain de la guerre, une agriculture de près de 2 500 000 exploitations, réduite à moins d'un million trente-cinq ans après, une agriculture très déficitaire devenue aujourd'hui le premier secteur exportateur de notre économie avec plus de 40 milliards de francs d'excédents de balance commerciale.

Les lois d'orientation de 1960 et 1962 avaient prévu - vous le rappelez tout à l'heure, monsieur le ministre - trois volets importants qui ont permis cette mutation : un volet économique traitant de l'organisation des marchés, un volet social tendant à mettre les agriculteurs à parité avec les autres citoyens, et un volet structurel avec la mise en place d'instruments d'intervention et de contrôle qui s'appellent S.A.F.E.R. ou commission des structures.

Je ne reviendrai pas sur le volet économique, qui fut traité en décembre dernier. Je voudrais simplement évoquer les deux autres volets dans l'ordre du texte qui nous est soumis aujourd'hui.

S'agissant, tout d'abord, du volet structures, en 1993, la libre circulation des personnes et des capitaux permettra à tout citoyen des douze pays de la C.E.E. de venir acheter ou louer des terres et de s'installer sur notre territoire. C'est tout à fait normal.

Par ailleurs, la législation relative au contrôle des terres et des installations est beaucoup moins contraignante chez nos partenaires, sauf chez les Danois. Il est logique de chercher, dès maintenant, à harmoniser nos législations.

Tout le monde en est conscient, comme vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le ministre, deux thèses nous viennent à l'esprit.

Premièrement, supprimons purement et simplement nos commissions départementales et nationales des structures et laissons le libéralisme jouer son rôle tout de suite et attendons de voir quel en sera le résultat.

Deuxièmement, au contraire, assouplissons les réglementations actuelles pour permettre à un maximum d'entreprises d'atteindre les seuils de compétitivité. C'est cette deuxième formule qui nous est proposée. Mais a-t-elle été suffisamment préparée ? Pouvons-nous l'améliorer ? Personnellement, je le pense.

Le sujet est complexe et la situation ne se présente pas sous le même angle dans toutes les régions. Ainsi, la loi sur la décentralisation ayant accru les pouvoirs des départements,

laissons aux assemblées départementales la possibilité de choisir leurs critères de sélection. Les responsables élus que nous sommes doivent pouvoir se donner les moyens des choix politiques qui sont les leurs.

M. Philippe François. Parfaitement !

M. Michel Souplet. Si je prends pour référence un département que je connais bien, l'Oise, le contrôle total nous permet d'avoir une projection parfaite des transactions. Deux réunions sont suffisantes pour que nous apportions des solutions à l'ensemble des litiges.

Toute référence à la surface minimum d'installation serait, pour nous, un handicap. Je tenterai de l'expliquer par deux exemples, transposables, d'ailleurs, dans d'autres départements.

Premier exemple, nous subissons régulièrement des emprises de terres, pour des créations d'infrastructures d'utilité publique.

C'est le cas pour la déviation de Compiègne, le T.G.V.-Nord, l'autoroute A 16, ce qui représente, au total, une superficie de près de 1 000 hectares.

Dans les trois cas, nous avons pu nous porter acquéreurs, avec la S.A.F.E.R., de tout ou partie des surfaces nécessaires pour compenser ces emprises à partir de propriétés de toutes dimensions que les services de l'équipement rachètent, ce qui évite à tous les exploitants concernés par les expropriations sur le tracé de se voir amputés d'une partie de leur exploitation. Si, demain, je n'ai plus connaissance des ventes de fermes en dessous d'une certaine limite, je ne pourrai plus réagir.

Deuxième exemple, la surface minimum d'installation est de 40 hectares, ce qui fait 120 hectares pour trois S.M.I. Dans le meilleur des cas, je ne connaîtrai que les transactions supérieures à 120 hectares.

Or, dans bien des cas, une exploitation plus petite permet d'améliorer, soit par agrandissement, soit par division, plusieurs entreprises voisines. Encore faut-il que nous ayons connaissance des transactions en dessous des 120 hectares ?

Dans d'autres départements, je l'admets volontiers, les responsables professionnels se satisfont d'autres critères. Soyez plus libéraux. Chacun doit pouvoir choisir les critères qui concourent le mieux à la situation du département.

Nous aurons d'ailleurs l'occasion de présenter des amendements qui viseront à donner plus de responsabilité aux départements, tout en conservant une commission nationale aux pouvoirs plus restreints, mais dont la disparition n'est pas particulièrement indispensable.

Cette évolution des attributions des commissions des structures devrait augmenter le nombre des entreprises performantes et éviter également la destruction, par des emprises injustifiées, d'entreprises actuellement parfaitement viables.

Il faut encourager les jeunes à s'installer et leur permettre de développer leur entreprise. Les quatre années qui viennent peuvent être décisives. Ne les hypothéquons pas. L'avenir de beaucoup de jeunes en dépend. Evitons les décisions brutales.

S'agissant des productions hors sol, je préciserai que celles-ci, aménagées par des coefficients adéquats, doivent également entrer dans le champ d'application de la loi. Certains amendements, que je souhaite voir acceptés par M. le rapporteur et par vous-même, monsieur le ministre, me paraissent importants.

En ce qui concerne le volet social, s'il est un secteur dans lequel la parité est bien loin d'être atteinte, c'est celui de la couverture sociale des agriculteurs.

Les générations actuelles payent le refus de nos grands-parents de participer à un système de protection qu'ils jugeaient, à l'époque, inutile. Le retard pris est très difficile à combler. A quoi bon pleurer sur ce qui n'a pas été fait, quand il est bien plus difficile de le réaliser aujourd'hui ?

La diminution démographique galopante, que j'ai rappelée au début de mon propos, aurait dû nous conduire, depuis longtemps, à amorcer des solutions efficaces.

Depuis plus de trente ans, nous voyons périodiquement ce dossier réapparaître, et chacun en appelle à la solidarité.

Or, vous le savez bien, monsieur le ministre, l'agriculture est la profession où la solidarité joue le plus entre les agriculteurs par les taxes du B.A.P.S.A. sur certaines productions.

Aujourd'hui, ces prélèvements fiscaux, qui ne sont pas pratiqués chez nos partenaires de la Communauté économique européenne, mettent nos producteurs en situation de moins bonne compétitivité. Cela n'est plus tolérable, à telle enseigne que la suppression de ces taxes est maintenant, en principe, décidée.

Les agriculteurs et leurs dirigeants rappellent aux pouvoirs publics et à l'opinion que la solidarité doit jouer du régime général vers le leur. En effet, lorsque nos anciens ont commencé à cotiser, ils étaient souvent parents de familles nombreuses. Or, lorsque leurs enfants sont arrivés sur le marché du travail, ils ont cotisé au régime général, tandis que leurs parents cotisaient au régime agricole. La compensation est donc tout à fait justifiée. Elle se réalise, tout le monde le reconnaît, mais les transferts, en même temps, sont de plus en plus lourds.

Je dois reconnaître que l'orientation générale du texte que l'on nous propose est conforme aux souhaits des organisations professionnelles agricoles qui réclament depuis longtemps l'instauration d'un système permettant de proportionner le prélèvement social aux capacités contributives de chaque exploitant.

Il me semble normal, je l'ai souvent dit, que chaque personne participe au régime de protection dont elle dépend.

Un travailleur gagnant le Smic verse l'équivalent de presque deux mois de salaire - soit 8 000 francs - pour sa couverture sociale.

Il convient donc d'expliquer qu'une cotisation minimale proche de ce chiffre devrait être envisagée.

On va peut-être nous rétorquer que ce n'est pas le moment, que les revenus agricoles sont en chute constante, que bon nombre de petits paysans ne gagnent même pas le Smic.

Tout cela est vrai, mais ce ne sera jamais le moment puisque nous l'avons laissé passer voilà quelques décennies.

Ceux dont les revenus n'atteignent pas le Smic paieront moins au vu de leur situation, mais je demeure convaincu qu'il faut faire preuve de courage et de maturité dans notre raisonnement et ne pas confondre politique d'avenir et adaptations conjoncturelles.

Jetons les bases d'une politique de progrès social, dynamique et équitable, et adaptons-la, ensuite, en fonction des éléments de la conjoncture.

M. Philippe François. Très bien !

M. Michel Souplet. Sur ce plan là également, je me tourne vers l'Europe.

Peut-on envisager l'échéance de 1993 avec sérieux, soulever une harmonisation communautaire significative et, dans le même temps, prévoir une période de dix ans pour changer progressivement le système de cotisation ?

Je souhaite que des simulations, sérieuses et multiples, nous permettent de décider, en connaissance de cause, des choix que nous ferons. Je serais partisan d'une période plus courte d'adaptation, probablement de cinq ans.

Enfin, j'approuve les propositions de M. le rapporteur, qui envisage de traiter ce dossier par chapitre et qui refuse de tout entreprendre d'un coup.

Traisons le dossier vieillesse en priorité et puis, dans l'ordre, examinons les autres dossiers : assurance invalidité, Amexa, disparition des taxes du B.A.P.S.A.

Voilà, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, quelques réflexions que m'inspire l'analyse du projet de loi soumis à notre assemblée. Je me suis volontairement limité aux aspects qui m'apparaissent les plus importants.

Militant professionnel de longue date, encore président d'une chambre d'agriculture aujourd'hui, j'ai bien pesé mes propos et je conçois que certains amis pensent que je vais peut-être trop loin ou trop vite.

Je suis convaincu du rôle important que l'agriculture va jouer dans les années qui viennent, que ce soit sur le plan de la sécurité alimentaire, sur le budget de l'Etat avec sa balance commerciale très positive, que ce soit dans sa participation croissante à la protection de l'environnement, à son soutien au tourisme rural, à la qualité de la vie pour tous les citoyens, à son rôle dans le maintien de la vie rurale.

La fonction sociale de plus en plus importante de l'agriculture justifie la solidarité nationale à son égard. Celle-ci sera d'autant mieux comprise et admise que les agriculteurs eux-mêmes auront fait un minimum d'efforts. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., du rassemblement démocratique et européen, ainsi que sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Debavelaere.

M. Désiré Debavelaere. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, une des caractéristiques essentielles du paysan français est le sens du concret. Il éprouve donc une certaine méfiance vis-à-vis des projets nouveaux.

Comme le sait parfaitement notre éminent doyen, M. Geoffroy de Montalembert, la devise du paysan cauchois est : « méfie-toi, méfie-toi encore, méfie-toi toujours ». Reconnaissons que cette méfiance est particulièrement justifiée à l'égard du projet de loi qui est soumis à notre examen.

Cette méfiance traditionnelle se nourrit, faut-il le rappeler, d'une mémoire collective et, dans le cas présent, la mémoire est fraîche.

Souvenons-nous, en effet, du projet de loi relatif au X^e Plan, qui a subi, comme M. Philippe François l'a justement rappelé dans son rapport d'information, de nombreux avatars entre sa première mouture et le texte définitif.

Ainsi, l'allègement du foncier non bâti constituait une des priorités fiscales de l'esquisse du Plan. Dans le projet définitif, il n'est plus qu'une mesure envisageable. Cette volte-face est, à notre sens, révélatrice d'un comportement des autorités gouvernementales vis-à-vis de l'agriculture, un secteur qui ne lui semble pas une véritable priorité.

Est-ce ainsi que nous préparons l'échéance du grand marché unique de 1993, alors que la compétitivité de nos exploitations dépend de l'allègement des charges de structures ?

Deuxième exemple, le projet de loi évoque « la nécessité de prendre en compte les zones rurales fragiles ». Qui ne saurait souscrire à cette ambition ?

Si l'on étudie plus attentivement le dispositif proposé, on s'aperçoit que les moyens de cette ambition se résument, pour l'essentiel, à quelques modifications juridiques du statut des S.A.F.E.R. et à la création d'associations foncières agricoles.

Une fois encore, cette modestie nous rappelle l'insuffisance des propositions du projet de Plan pour favoriser de nouveaux équilibres en milieu rural.

Alors que 15 p. 100 du territoire national, et à moyen terme 40 p. 100, est constitué de zones rurales fragiles, le projet de Plan se contente, en effet, d'annoncer la rationalisation de l'implantation des services publics, sans préciser selon quels critères, et de promettre une politique d'aménagement rural beaucoup plus active, mais qui sera coordonnée avec les actions de la Communauté économique européenne.

Enfin, alors qu'un vaste programme de lutte contre la désertification rurale devrait être mis en œuvre et soutenu par des moyens financiers appropriés, le Gouvernement prend le parti inverse et se prononce pour une plus grande sélectivité des actions en faveur de la politique d'aménagement rural qui est, sans conteste, sacrifiée dans le projet du X^e Plan, selon les propres termes du rapporteur de la commission des affaires économiques, M. Bernard Barbier.

Sur ce thème du développement rural, je souhaiterais également m'exprimer pendant quelques instants sur les associations foncières agricoles. Le groupe du R.P.R. n'a pas d'hostilité *a priori* contre des outils juridiques nouveaux, lorsque ceux-ci sont mis au service du développement rural. Mais, précisément, des outils juridiques - si vous me permettez l'expression - « nous en avons à revendre ». Je ne fournirai que deux exemples d'associations syndicales de création récente.

Lorsque nous avons voté la loi « montagne », en 1985, nous avons créé de nouvelles associations syndicales compétentes en matière de protection contre les avalanches. Or, depuis cette date, aucune association de ce type n'a été créée.

Quand nous avons adopté la loi « forêt », en 1985, nous avons créé des associations syndicales de gestion forestière. Je me rappelle que l'argument alors invoqué était le même

que le vôtre aujourd'hui, c'est-à-dire tenter de transposer le modèle des associations foncières pastorales. Non seulement aucune association de ce type n'a encore été créée, mais je crois même savoir que le décret d'application n'a pas encore été publié, quatre ans plus tard !

Ces deux précédents nous conduisent donc à ramener les associations foncières agricoles à de bien modestes proportions. Allons-nous créer un outil efficace pour le développement rural ou un instrument juridique de plus ? Je ne le sais. Prenons garde cependant aux risques que comporte la création d'établissements publics - ce que sont les associations autorisées - et qui deviendraient propriétaires de biens expropriés ou délaissés. Mais, en tout état de cause, je crains que nous ne légiférions pour le plaisir de légiférer. Nous possédons déjà sept modes différents d'aménagement foncier, cinq ou six modèles différents d'associations syndicales, une commission départementale des structures, une commission départementale d'aménagement foncier. Dans mon énumération j'allais oublier les S.A.F.E.R.

En revanche, plus nous créons d'outils et plus les dotations budgétaires se fragmentent et s'étiolent. Chaque ministère, pour reprendre une formule connue, « fait sa petite cuisine dans son coin » en matière d'aménagement rural. Il me paraîtrait plus efficace de raisonner en termes de projets et d'agents de développement plutôt qu'en termes d'outils et de micro-subsidations. Mais cela exigerait une réflexion d'ensemble et une volonté politique qui ne me semblent pas réunies aujourd'hui.

J'évoquais à l'instant les S.A.F.E.R. Celles-ci sont concernées par le projet de loi et plusieurs dispositions méritent d'être examinées.

Il est notamment prévu d'étendre une disposition de la loi « montagne » à l'ensemble du territoire et de permettre ainsi aux S.A.F.E.R. de jouer le rôle d'opérateur foncier pour les petites communes. C'est probablement une idée intéressante. Mais examinons l'application de la loi « montagne ». Récemment, en répondant à une question de notre collègue M. Hubert Haenel, monsieur le ministre, vous avez dit : « A ce jour, la modeste application de cette mesure peut notamment s'expliquer par le coût financier que représente pour les communes la réalisation d'un aménagement foncier communal. Un tel problème s'inscrit dans le cadre plus général du financement des collectivités locales. » Vous avez parlé d'application « modeste ». On pourrait tout aussi bien dire « inexistante ». Dans ces conditions, que signifie exactement cette extension des compétences des S.A.F.E.R. à l'ensemble du territoire national ?

Dans cette même loi « montagne », il avait été octroyé aux S.A.F.E.R. la compétence d'intervenir en matière de terres incultes ou manifestement sous-exploitées. Toujours en réponse à notre collègue M. Hubert Haenel, vous avez indiqué que cette disposition était restée lettre morte. Pourtant, on la retrouve à l'article 18. Nous sommes probablement les champions de « l'imagination juridique ».

Le projet de loi prévoit, en outre, d'étendre les compétences des S.A.F.E.R. en matière de développement rural. Deux réactions viennent à l'esprit.

La première est de se demander s'il ne conviendrait pas de modifier jusqu'au sigle même des S.A.F.E.R., qui ne correspondent plus à leur objet. Plus sérieusement, j'ai l'impression que l'on cherche à faire perdurer des organismes qui, en leur temps, ont joué un rôle éminent et irremplaçable, mais qui cherchent maintenant, peut-être sous votre inspiration, monsieur le ministre, de nouvelles missions pour conforter leur avenir au regard du nouveau contrôle des structures.

La deuxième réaction est de se demander s'il est bien raisonnable de donner un nouveau « métier » aux S.A.F.E.R., un métier pour lequel elles ne sont pas formées. Le tourisme rural est un exemple important de développement rural. Mais il faut savoir que, jusqu'à ces toutes dernières années, ce mode de tourisme était en perte de vitesse significative. Pourquoi ? Parce qu'on a cru que tout le monde pouvait faire du tourisme rural. Or, c'est un métier, complexe et exigeant, qui ne concerne pas les S.A.F.E.R., et qui a déjà de nombreux professionnels de qualité à son service.

Je souhaiterais vivement savoir avec quels personnels et avec quelles dotations budgétaires ces S.A.F.E.R. pourront exercer leurs compétences nouvelles. En effet, je constate que, depuis plusieurs années, les effectifs et les dotations enregistrent une baisse sensible. Pour certaines zones, les effectifs ont diminué de 29 p. 100 depuis 1980. Avec trois ou

quatre personnes par département, comme dans certains départements de montagne, comment sera-t-il possible de faire du conseil aux communes, de faire mettre en valeur des terres incultes, de faire du développement rural ? Je dois avouer une grande perplexité, sauf si vous nous annonciez, monsieur le ministre, que vous allez doubler les dotations des S.A.F.E.R à l'occasion de la prochaine loi de finances. Mais je peux deviner votre réponse.

M. Emmanuel Hamel. Elles vont être triplées ! (*Sourires.*)

M. Désiré Debavelaere. Enfin, le chapitre sur les S.A.F.E.R. pose un problème de fond pour ce qui concerne l'article 23 qui permet de tourner le statut du fermage. J'éprouve, sur ce point, plus qu'une perplexité juridique et économique. Je n'irai pas jusqu'à comparer cette disposition avec les compétences des offices fonciers cantonaux de triste mémoire. Mais je me réjouis que ce point n'ait pas échappé à la sagacité de la commission des affaires économiques et de la commission des lois. Toutefois, la procédure de zonage prévue au paragraphe II de l'article me paraît relever d'un souci de « gestion de la complexité ».

Nous avons déjà des dizaines de décrets et d'arrêtés qui définissent des zones de montagne, de haute montagne ou de piémont, des zones défavorisées simples, des zones fragiles, des zones ou périmètres de reboisement ou d'aménagements fonciers divers. Et voilà, si vous me permettez l'expression, un projet de loi qui va compléter cette panoplie en y ajoutant deux nouveaux zonages : le zonage « S.A.F.E.R. » et le zonage « zones extensives ». Ne serait-il pas temps de faire - vous avez employé ce terme dans un autre domaine, monsieur le ministre - une « pause » ? Vous critiquez, à bon droit, la multiplication des « guichets » dans la politique sociostructurelle communautaire. Mais ne faites-vous pas un peu la même chose au plan national en gérant une complexité administrative particulièrement impressionnante ? Si j'avais un conseil à vous suggérer - mais ce serait peut-être un peu présomptueux - il serait le suivant : « faites plus confiance aux hommes qu'aux procédures ».

Pour ce qui concerne donc le développement rural, nous considérons que ce texte n'apporte en dernière analyse que des « outils » juridiques nouveaux, mais non des objectifs ambitieux et des moyens financiers adaptés. Nous assistons à un empilement de strates juridiques sans projet d'ensemble. Si voter ce chapitre, c'est manifester notre accord pour reconnaître qu'il apporte quelque chose de vraiment positif à l'aménagement rural de la nation, je puis vous assurer que nous ne le ferons pas. Nous regrettons, par ailleurs, que les propositions présentées par M. Louis Perrin, président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, dans son rapport intitulé *L'Agriculture face à son avenir*, n'aient pas été reprises.

Pour assurer le développement rural, il préconise le renforcement des actions d'installation, la simplification de la situation des pluriactifs, l'expérimentation en vraie grandeur de l'extensification, l'amélioration de l'accès en milieu rural à des enseignements de qualité. Ces propositions n'ont pas été ou ont été trop peu suivies d'effets dans le projet de loi qui nous est soumis. Là réside l'une de ses lacunes principales.

Le contrôle des structures constitue un second élément clé de ce projet de loi. Nous constatons que le dispositif envisagé va dans le sens d'une réelle déconcentration et d'une nécessaire simplification. Nous le reconnaissons bien volontiers. Mais ce texte de compromis ne nous paraît pas réellement adapté aux exigences de notre agriculture.

Ne serait-ce qu'au plan de la terminologie. Allons-nous conserver longtemps encore ce sigle de S.M.I. - surface minimum d'installation - alors même que nous supprimons le contrôle des installations des jeunes et que la S.M.I. n'est conservée que pour des agrandissements ou des interdictions de démembrement ? Il y a là un certain paradoxe qui ne manquera certainement pas de retenir l'attention des historiens du droit rural.

De manière moins anecdotique, je dirai que ce chapitre sur les structures, comme celui qui est relatif au développement rural, est plus centré sur le juridique que sur l'économique. Je regrette, en cette matière, que la notion de superficie de référence économique, que le Sénat avait adoptée voilà quelques mois, n'ait pas été reprise. A mon sens, cette approche en termes économiques aurait été plus opérante que l'approche en termes de superficies qui reste, il faut bien le

reconnaître, très simpliste. Je regrette, en outre, que ce texte n'ait pas fourni l'occasion d'une réflexion approfondie sur le contrôle des structures. En effet, si l'on examine la situation département par département, on s'aperçoit que les motivations sont fort différentes.

Dans certains cas, la commission des structures n'a qu'un rôle d'« observatoire foncier », c'est-à-dire de connaissance statistique, économique et humaine des évolutions du foncier.

Dans d'autres cas, cette commission jouera plus volontiers un rôle de protection des remembrements. Il faut en effet savoir que la distraction d'une seule terre dans un périmètre réembranché peut avoir pour effet de « torpiller » ce remembrement, pourtant coûteux pour la collectivité.

Dans d'autres cas encore, elle continue à jouer le rôle pour lequel elle avait été créée, à savoir répartir le mieux possible, entre les différents demandeurs, une denrée qui est encore rare dans certains départements : la terre.

Dans d'autres cas enfin, même là où la terre est abondante ou relativement abondante, elle conserve un rôle appréciable d'affectation des « bonnes terres », celles pour lesquelles il existera toujours une demande supérieure à l'offre. Je pense, notamment, aux départements de montagne où l'on peut aisément trouver à exploiter des dizaines d'hectares en pente plus ou moins accentuée, mais où les « fonds de vallée » font l'objet d'une concurrence sévère, qui ne se conclut d'ailleurs pas toujours par la victoire des agriculteurs.

Au regard de cette diversité, la notion de S.M.I. apparaît comme un filet aux mailles tantôt trop serrées, tantôt trop lâches. Sans l'adjonction d'un critère économique, la taille des mailles sera toujours sujette à caution. Le même filet ne peut « attraper » des exploitations extensives de plusieurs centaines d'hectares de terres moyennes ou mauvaises et des petites exploitations ultraspecialisées de quelques hectares.

Il est en outre peu adapté au contrôle du « hors sol » ; je n'en veux pour preuve que la dotation aux jeunes agriculteurs. Si le contrôle sur les installations a été supprimé par le projet de loi, c'est parce que la plupart d'entre elles font l'objet de dotations et de prêts spécifiques. Or, pour obtenir ces avantages, l'exploitant doit présenter un projet économique, un « projet d'entreprise ».

Comme le dossier est, de surcroît, analysé en commission mixte départementale, le contrôle des structures ne sera, de fait, pas totalement oublié. Peut-être conviendrait-il toutefois de réfléchir à une certaine simplification de ces procédures et des références techniques, car on constate, dans les départements, qu'un nombre significatif de jeunes qui s'installent ne demandent pas toujours le bénéfice de la dotation aux jeunes agriculteurs, compte tenu de la complexité de ces procédures. Ce sont parfois des projets « innovants » qui ne sont pas encouragés comme ils le devraient.

Plusieurs intervenants ont mis en avant la nature transitoire d'un contrôle des structures, qui devra évoluer avec la taille moyenne des exploitations. C'est exact, mais le contrôle des structures n'a pas pour seule vocation de refuser des autorisations. Il a pour objet de surveiller l'évolution du foncier, de prévenir les démembrements injustifiés, de protéger les remembrements et de tenter d'aider au développement rural. Encore faut-il que l'outil s'y prête.

Si l'on raisonne maintenant à long terme, je me demande s'il ne convient pas de réfléchir dès à présent au problème de la concentration du pouvoir comme corollaire de la concentration des terres.

Au regard des impératifs de protection de l'environnement que se fixent les Hollandais et les Allemands, et compte tenu de la faible valeur vénale des terres en France, que va-t-il se passer dans dix ans ? Que va-t-il se passer pour les équilibres communaux, qu'il s'agisse de la fiscalité ou de l'affectation des sols, lorsque le territoire d'une ou de plusieurs communes sera possédé ou exploité par un seul agriculteur ?

Je ne dis pas que ce sera une mauvaise chose, car, dans tous les cas, mieux vaut une terre exploitée qu'une terre en friche. Je pense cependant qu'il s'agit là d'un thème majeur de réflexion, absent du projet de loi soumis à notre examen.

Pour ce qui concerne le volet « structures », je conclurai en reconnaissant que ce texte va dans le bon sens : déconcentration et simplification. Mais il fait l'impasse sur une réflexion approfondie quant aux objectifs à poursuivre et aux moyens à mettre en œuvre. C'est probablement une occasion manquée.

Je souhaiterais aborder maintenant le problème de l'assiette des cotisations sociales agricoles.

Les rapporteurs ont dressé, avec la compétence que nous leur connaissons, un tableau extrêmement précis de la situation actuelle et de ses évolutions prévisibles. Personne ne nie la nécessité d'une réforme de l'assiette, depuis longtemps périmée et génératrice d'effets pervers. Mais tout le monde s'accorde pour reconnaître la difficulté d'apprécier avec finesse les conséquences du texte qui nous est proposé.

Nous avons en tête suffisamment de précédents pour penser qu'un tel texte doit s'accompagner des plus grandes précautions techniques et statistiques. Celles-ci n'ayant pas été prises, il nous paraît difficile d'avaliser une réforme dont nous ne connaissons pas les effets potentiels sur le terrain. Il nous semble donc que la position prise par la commission des finances est une position d'ouverture et de sagesse, que nous approuvons pleinement.

Ouverture, car elle accepte le principe d'une redéfinition de l'assiette.

Sagesse, parce qu'elle attend, si vous me permettez l'expression, « d'y voir plus clair » pour pouvoir voter ce texte en pleine connaissance de cause.

Quel que soit le dispositif finalement retenu, je souhaiterais dès à présent interroger le Gouvernement sur le lien qui va être établi entre la réforme des structures et les critères d'affiliation à la mutualité sociale agricole.

En effet, ces critères reposent, pour l'essentiel, sur l'exploitation d'une demi-surface minimum d'installation. Or, si des départements, comme le texte les y autorise, fixent la surface minimum d'installation départementale à un niveau très élevé, que va-t-il se passer pour les petits exploitants ? Seront-ils privés de toute couverture sociale ? Faudra-t-il considérer que c'est la surface minimum d'installation nationale qui doit être prise en compte ?

Ce point devrait être éclairci dès à présent afin de pouvoir, le cas échéant, modifier l'article 1003-7-1 du code rural, qui fixe les critères d'assujettissement. C'est ma première observation.

Ma deuxième observation a trait à l'évolution des cotisations destinées au financement de la gestion administrative et de l'action sanitaire et sociale de la mutualité sociale agricole, cotisations qui diminueraient, à terme, de plus de 18 p. 100.

Je me demande si cela est bien souhaitable dans une période où les agriculteurs en difficulté sont nombreux, où le vieillissement de la population agricole rend plus nécessaires certaines formes d'action sanitaire et sociale, où l'accueil en famille hôte de personnes âgées ou handicapées peut constituer une solution partielle aux problèmes de peuplement agricole, où la mise en place aussi bien du R.M.I. que des procédures de règlement amiable et de règlement judiciaire appellent un concours accru des personnels de la mutualité sociale agricole.

Je souhaiterais donc vivement qu'une réponse puisse être apportée à cette interrogation sur l'avenir des moyens financiers et humains des caisses de mutualité sociale agricole.

Il m'appartient également de présenter une troisième observation, plus fondamentale, sur la coexistence d'un système assis sur les capacités contributives réelles avec la permanence d'un système de connaissance des revenus fondé encore largement sur le système du forfait collectif.

Sans remettre en cause les procédures actuelles, j'aurais cependant souhaité, à titre personnel, que des mesures incitatives et non coercitives soient prises pour faciliter le passage vers des systèmes réels d'imposition, ainsi que le préconise un rapport de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture. La réforme de l'assiette des cotisations sociales, dès lors qu'elle sera convenablement maîtrisée, constituera un élément de modernité supplémentaire pour notre agriculture. J'estime qu'une modification souple et progressive des systèmes d'imposition viendrait heureusement compléter cette modernisation.

Quatrième et dernière observation : les transferts de charges et l'évolution du volume des cotisations sociales agricoles. Je ne reviendrai pas sur les nombreux chiffres qui ont été avancés à cette tribune. Je ne rappellerai que les deux qui m'ont particulièrement marqué.

Au terme de la réforme, le volume des charges sociales serait accru de 28 p. 100, toutes choses égales par ailleurs. Certains exploitants verront leurs cotisations passer de 5 000 francs à 45 000 francs.

Je sais bien que cela ne se produirait qu'au bout de dix ans, mais tout de même ! Est-ce ainsi que nous allons, pour les grandes exploitations les plus performantes, les préparer à la concurrence européenne et internationale ? Est-ce ainsi que nous allons, pour les petites exploitations qui disparaissent progressivement, témoigner de la solidarité nationale qui s'impose aujourd'hui ? N'allons-nous pas constater, dès le début de l'application de ces modifications, une augmentation du nombre des agriculteurs en difficulté face à la fragilité du secteur ?

A l'évidence, nous maîtrisons mal les conséquences de la réforme qui nous est proposée et la position de la commission des finances me paraît, je le dis à nouveau, la plus sage. « Hâte-toi lentement », telle pourrait être la maxime que nous devrions observer.

Je regrette, enfin, que ce texte ne nous fournisse pas de solution sur l'accompagnement social de la formidable mutation que notre agriculture va connaître dans les années à venir.

Nous refusons la logique du revenu minimum d'insertion. Ce que nous souhaitons, c'est une réflexion d'ensemble débouchant sur l'affirmation d'une volonté par la nation. Bien sûr, quelques mesures ponctuelles ont été prises à juste titre - primes de cessation laitière, indemnités d'attente, voire le revenu minimum d'insertion - mais elles ne sauraient être qualifiées d'instruments mis au service d'une politique ambitieuse.

Je ne m'attarderai pas longuement sur les deux lacunes de ce texte qui en font plus une loi de réglementation qu'une loi d'orientation. Je veux parler de la transmission des entreprises et du financement des exploitations.

Pour ce qui est de la transmission, le projet de loi y consacre un chapitre spécial. Cependant, son contenu ne constitue pas un menu très nourrissant.

Nous verrons si la course d'obstacles de l'article 40 de l'Assemblée nationale et du ministère de l'économie et des finances permettra aux amendements déposés d'être définitivement votés, Notre optimisme ne saurait cependant être sans limite.

En définitive, je constate et je le regrette, monsieur le ministre, que ni le X^e Plan ni le projet de loi complémentaire ne sont conçus comme des outils préparant notre agriculture aux défis du grand marché unique et du XXI^e siècle.

Bien sûr, certaines propositions envisagées vont dans le bon sens et ne soulèvent pas d'objections de principe. Toutefois, ces dispositions sont soit beaucoup trop modestes, pour ne pas dire nettement insuffisantes en ce qui concerne le développement rural et la transmission des entreprises, soit prématurées et mal préparées pour ce qui concerne les cotisations sociales, soit, enfin, transitoires et peu opérantes pour ce qui concerne le contrôle des structures.

Nous attendons plus et nous attendons mieux. En tout état de cause, le groupe du rassemblement pour la République ne saurait voter ce projet de loi, qui ne le satisfait aucunement. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Minetti.

M. Louis Minetti. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le titre même du projet de loi est intéressant.

L'intention serait louable s'il s'agissait de permettre à notre appareil de production de mieux répondre aux besoins alimentaires et industriels de notre époque, de sauvegarder les facteurs de production rares et fragiles, de protéger l'environnement, de mieux valoriser les richesses naturelles de nos terroirs, ainsi que le savoir-faire de nos agriculteurs, d'avancer vers plus de justice sociale et d'équité, et cela tant en France que dans les autres pays partenaires.

Malheureusement, ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Bien au contraire, ce projet de loi vise à intégrer encore plus notre agriculture dans le marché unique de 1993, et celui-ci inquiète plus qu'il ne suscite l'enthousiasme, comme vient de le montrer la récente élection européenne.

La concentration agricole se poursuit à un rythme soutenu autour des plus grandes exploitations, celles de plus de cinquante hectares, pour prendre un chiffre moyen. La spécialisation s'accroît au profit des cultures de type industriel, au détriment de petites productions et de quelques espèces animales qui ne sont pas encore industrialisées.

Parallèlement, la diminution des actifs agricoles s'accélère. De moins 2,9 p. 100 par an entre 1981 et 1983, nous sommes maintenant passés à moins 3,3 p. 100 entre 1985 et 1987.

En revanche, ce qui ne diminue pas, c'est le travail qui fournissent les deux millions d'actifs, dont 92 p. 100 d'exploitants familiaux. D'après une étude de l'Institut national de la recherche agronomique, la durée et l'intensité du travail de l'exploitant agricole n'ont cessé de croître non seulement pour les plus petits, mais pour quelques autres plus importants. En France, par ailleurs, de 1973 à 1987, le revenu net moyen a diminué de 22,5 p. 100 en francs constants selon les statistiques nationales.

Le Gouvernement et sans doute vous-même, monsieur le ministre, portez une responsabilité particulière dans cette situation. C'est sous la présidence française au conseil des ministres de la Communauté économique européenne que les coups les plus durs ont en effet été portés à notre agriculture ; je pense à la limitation de production et au gel des prix qui ont été imposés lors du sommet de Fontainebleau, en mai 1984.

Aujourd'hui, l'Europe est à la fois le premier importateur mondial de produits agricoles et alimentaires et le premier client des Etats-Unis. Notre pays importe pour 26 milliards de francs de produits agricoles, dont l'essentiel pourrait être produit sur notre territoire, selon les termes mêmes du rapport de notre assemblée.

Les importations européennes de produits de substitution - les céréales qui entrent sans droit de douane au mépris de la préférence communautaire - représentent une production de 18 millions d'hectares de terre, soit l'équivalent de la surface labourée de ce pays. Les déficits français en fruits et légumes, en tabac, en produits horticoles, en viandes bovines, ovines et porcines et en protéagineux représentent à eux seuls la production de 100 000 exploitations familiales.

Ces coups portés à notre agriculture ont des conséquences graves sur l'ensemble du monde rural. Des milliers d'emplois sont supprimés chaque année dans les industries agroalimentaires. Les commerçants et les artisans ruraux disparaissent les uns après les autres. Il en est de même des services publics. Des milliers de communes rurales, enfin, rencontrent des difficultés croissantes dans leur gestion du fait même de cette diminution de l'activité agricole.

Que proposez-vous pour remédier à cette situation ?

Je résume votre texte en cinq mots que je qualifie d'incantatoires : extensification, diversification, pluriactivité, regroupement et culpabilisation.

Or, « extensifier », c'est prendre acte de la démographie non pas pour corriger, mais pour renoncer à l'installation des jeunes, admettre les importations massives, accélérer encore l'exode et priver les collectivités locales de ressources essentielles.

Les petites entreprises, les abattoirs, l'essentiel de l'agro-alimentaire qui utilisaient une part importante de l'emploi sont de plus en plus concentrés en géants industriels implantés dans les grands centres, privant ainsi les zones rurales d'un débouché pourtant des plus naturels. La diversification existait, il ne fallait donc pas la compromettre ou la liquider ; c'est pourtant ce qui a été fait et ce qui se fait encore chaque jour.

De même, la pluriactivité peut apparaître comme une solution dans certaines zones. Encore faut-il y maintenir l'emploi ! Or rien n'a encore remplacé le textile des vallées des Vosges ou la petite mécanique des Alpes.

Le tourisme, s'il peut constituer un complément à l'activité agricole, ne saurait se développer que si celle-ci est elle-même importante.

Cette condition est également indispensable à la sauvegarde de cet héritage de la Révolution française que sont nos communes, véritables foyers de démocratie. Or l'élimination des petits et moyens paysans ainsi que la suppression des activités qu'ils induisent aboutissent à la réduction des ressources locales, donc à l'accroissement des difficultés de gestion des communes rurales.

Le Gouvernement préconise leur regroupement, ce qui éloigne un peu plus les habitants des centres de décision : aujourd'hui ce sont les communes ; demain ce seront les régions, puis les départements.

Sur ce point aussi, vous voulez adapter notre pays à la gestion centralisée et bureaucratique de l'Europe des marchands.

Monsieur le ministre, vous allez, pendant six mois, présider le conseil des ministres de l'agriculture de la Communauté économique européenne. Vous avez indiqué que vous étiez favorable à la « pause » dans les réformes. Ce qui nous intéresse, ce n'est pas le mot mais la réalité qu'il recouvre. De quelle pause s'agit-il, alors que vous persistez dans les limitations de production et le gel des prix ?

Le vieillissement de la population agricole est une réalité. Notre potentiel a été gravement amputé après l'abattage de 1 500 000 vaches laitières, qui compromet l'avenir de notre production de viande. L'arrachage des vignes met en cause l'équilibre de notre marché. Les friches se développent déjà dans de nombreuses régions.

Alors, quelle pause et dans quel sens ?

Le constat que chacun peut faire est le résultat de la politique conduite depuis trois décennies. Dans votre exposé des motifs, vous vous référez à des décisions anciennes de ces trois décennies. De plan Mansholt en Livre vert, de maîtrise des productions en discipline budgétaire, le monde rural a été pressuré, l'agriculture pillée.

Le monde rural et l'agriculture ont besoin d'une réorientation, d'un changement de cap, d'une autre politique. Si tel était votre objectif, nous pourrions approuver votre « pause ». Je doute, toutefois, que vous partagiez la conception que je vais maintenant exposer.

L'agriculture doit pouvoir effectivement remplir ses missions : nourrir nos populations en quantité et en qualité, participer à l'aménagement, à l'entretien du territoire et au respect de l'environnement, contribuer au développement de l'emploi agricole et à la transformation de ses productions, apporter sa part à l'équilibre de notre balance commerciale.

Mais, pour cela, il faudrait que les principes mêmes du Traité de Rome soient respectés, notamment celui de la préférence communautaire. Il faut en finir avec le pillage des pays du tiers monde et valoriser nos ressources locales.

M. Poly, ancien directeur de l'I.N.R.A., nous a alertés sur ce qu'il appelle « l'agriculture économe ». Nous ne pourrions continuer à élever des porcs sur des lacs de lisiers, à produire du maïs en asséchant les nappes phréatiques, ou du blé en gorgeant les eaux de nitrates, en épuisant l'humus ou, ailleurs, en sacrifiant les forêts au mépris des équilibres climatiques pour des intérêts à très court terme. Les incendies n'entrent pas dans le cadre de ce débat mais nous pourrions, hélas ! en parler longuement.

Il faut donc refuser de s'adapter à cette orientation néfaste et œuvrer au rassemblement des forces nécessaires pour la mise en œuvre d'un développement plus équilibré, d'une expansion raisonnée et plus « économe » des ressources de la nature.

Or, par votre projet, vous refusez tout choix stratégique nouveau inspiré par les résultats des expériences qui ont été tentées. Vous persistez dans une voie exclusivement libérale, une voie faite pour les plus forts, les puissants, et qui fait de millions de travailleurs, salariés ou non salariés, des laissés-pour-compte.

Pourtant, d'autres solutions existent. Mon ami André Lajoinie les a exposées dans un livre, *L'Enjeu agricole et alimentaire*, ainsi que devant l'Assemblée nationale. Je ne ferai qu'en rappeler quelques jalons.

La politique agricole ne peut être isolée ni du reste du monde ni des autres branches économiques. Elle est conditionnée par de nombreuses décisions prises hors de son champ.

Au G.A.T.T., dans les conseils communautaires, dans les rencontres au sommet, dans les négociations bilatérales ou multilatérales, l'agriculture doit être défendue, notamment en opposant un veto aux décisions contraires aux intérêts des agriculteurs et de notre pays.

Comme les autres secteurs, l'agriculture a droit à une juste rémunération de ses facteurs de production : travail et capital, y compris le capital foncier. Autrement dit, les prix doivent correspondre à des valeurs économiques et non à des solutions politiques.

Cela suppose que les prix soient établis en fonction du coût des facteurs et de la productivité possible, c'est-à-dire tout le contraire des prix mondiaux, qui asphyxient les agricultures les plus faibles.

C'est possible si l'on respecte des principes du Traité de Rome dont j'ai parlé à l'instant.

La taxation des produits de substitution aux céréales, qui entrent aujourd'hui sans payer de droits de douane, rapporterait 42 milliards de francs, selon les conclusions d'une enquête menée au sein d'une commission de notre assemblée, aux travaux de laquelle j'ai eu l'honneur de participer.

Le respect de la règle de la solidarité financière devrait, en outre, conduire à ne pas verser, chaque année, un chèque d'environ 15 milliards de francs à la Grande-Bretagne.

D'autre part, la valorisation des ressources naturelles, en recherchant une production plus autonome et plus économe, selon le terme même de M. Poly, permettrait de revenir à une plus grande diversité de produits de qualité, qui ont d'ailleurs fait la réputation de notre agriculture. Dans ce cadre, les unités de production reposant sur les importations de produits de substitution devraient être pénalisées.

Ce sont là des solutions qui permettraient de redresser notre agriculture et de donner à nos paysans les moyens de vivre de leur travail.

Ceux-ci doivent également pouvoir bénéficier d'une meilleure protection sociale et d'une retraite décente - tous les orateurs ont évoqué cette dernière nécessité. En outre, le travail des femmes doit être reconnu à travers l'élaboration d'un véritable statut pour toutes les agricultrices.

Les agriculteurs ne demandent pas à être assistés. Ils demandent simplement à vivre de leur travail. Ils demandent la justice.

Les enquêtes du C.E.R.C. - centre d'étude des revenus et des coûts - ont montré que les gains de productivité réalisés par l'agriculture bénéficient, non pas tant à l'agriculture elle-même, qu'à ses fournisseurs, en amont, et à ses clients, en aval, sans que ce phénomène touche, il est vrai, le bout de la chaîne, c'est-à-dire les consommateurs.

Ainsi, en 1987, l'agriculture a transféré plus de 16 milliards de francs en amont et en aval, puis plus de 8 milliards de francs en 1988, alors que le surplus de productivité n'était que de 2 milliards de francs.

La propre revue du ministère de l'agriculture en conclut : « Les agriculteurs ont donc dû fournir un apport de 5,6 milliards de francs qui correspond à une baisse de 5,8 p. 100 du revenu net par exploitation en francs constants. »

C'est à partir de cette analyse de fond que j'aborde votre projet.

Nous ne pensons pas utile de supprimer le contrôle des structures ou du moins d'ouvrir cette possibilité sans engager la responsabilité du Gouvernement, qui a en charge les orientations générales du pays.

Nous croyons nécessaire le maintien d'un contrôle suffisant pour privilégier l'installation des jeunes et la pérennité des exploitations par rapport à l'agrandissement des plus vastes d'entre elles ou, à la création de véritables ranches dans certaines zones dites fragiles.

Les schémas directeurs départementaux ne peuvent traduire plusieurs politiques mais doivent incarner une même politique adaptée à des conditions déterminées. C'est pourquoi nous pensons qu'ils devraient être arrêtés par le ministère de l'agriculture.

La gestion du foncier constitue un vrai problème mais les solutions proposées ne sont, à notre sens, pas les meilleures.

Nous pouvons accepter la constitution des associations foncières libres. Elles peuvent, comme d'autres associations, représenter une solution de regroupement volontaire de l'offre.

En revanche, nous sommes hostiles aux associations autorisées, qui constitueront certainement une spoliation légale des petits propriétaires fonciers. Ce matin, on m'a dit en commission que je me mettais à défendre la propriété privée. Eh bien, oui, je défends la propriété privée quand elle est le fruit du travail et de l'épargne, ce qu'est réellement la propriété agricole !

Déjà détroussés par la diminution de leur capital faute de revenus suffisants, les agriculteurs vont être contraints de rejoindre des regroupements sans juste indemnité. On sait, en effet, à quel prix les terrains expropriés sont acquis !

Depuis des années, nous proposons une autre solution. Nous suggérons d'accroître le champ d'activité des S.A.F.E.R. en leur permettant de gérer des biens fonciers pour le compte de propriétaires privés, mais aussi en leur donnant les moyens financiers adéquats pour acquérir des fonds mis en vente et les louer à des agriculteurs, notamment des jeunes, sous des formes diverses : location simple, location-vente, vente à terme, et autres formules à trouver.

Elles seraient cependant obligées de vendre à la demande du preneur et ne devraient retirer de l'opération que la rémunération de leurs services.

Le projet nous propose, il est vrai, une toute petite avancée dans ce domaine très précis, mais nous souhaitons aller plus loin.

Enfin, vous ne pourrez faire l'économie d'une réforme de la taxe sur le foncier non bâti.

Ne me dites pas que cela regarde le ministère de l'économie et des finances ou celui de l'intérieur ! Nous parlons de l'agriculture. Or parler des communes rurales, c'est encore parler de l'agriculture !

Dans de nombreux endroits, cet impôt est trop lourd par rapport au produit et l'extensification le rend véritablement « confiscatoire ». Sa baisse s'impose, sans préjudice pour les collectivités locales.

En terminant, je dirai quelques mots du volet social, d'abord pour regretter qu'aucun progrès ne nous soit proposé dans la couverture sociale des agriculteurs et particulièrement des femmes.

Quant à la modification envisagée pour le calcul des cotisations, elle appelle de ma part quatre remarques.

Premièrement, en ne définissant que l'assiette, la loi laisse au Gouvernement les mains libres pour la fixation des plafonds et des taux. Faute de ces deux éléments, nous ne pouvons savoir si une plus grande justice prévaudra, demain, avec la nouvelle assiette.

Deuxièmement, en choisissant de soumettre toutes les prestations en bloc à la nouvelle assiette à raison de 10 p. 100 l'an, vous retardez l'harmonisation des retraites avec les autres catégories, alors que l'importance du retard appelle une solution plus rapide.

Troisièmement, les simulations dont on a pu prendre connaissance ou entendre parler nous inquiètent.

De toute façon, les hausses, quelque solution que l'on envisage, seraient très importantes. Il est question, en moyenne, d'un bond de plus de 20 p. 100, certaines cotisations pouvant être multipliées par deux ou trois.

Globalement, selon ces simulations, 80 p. 100 des agriculteurs devraient subir une hausse de leurs cotisations, contre 20 p. 100 qui verraient les leurs se stabiliser ou décroître.

Nous ne pouvons pas accepter une telle saignée sur des revenus déjà en baisse. Pourquoi refusez-vous d'envisager la participation des secteurs industriels et financiers d'amont et d'aval au financement de la protection sociale agricole, alors que, comme je viens de le montrer, ces secteurs profitent du travail paysan ? J'ai déposé plusieurs amendements allant dans ce sens.

Enfin, je regrette qu'aucune disposition concrète ne soit proposée pour les pluriactifs et la coopération. Peut-être cela fera-t-il l'objet d'un autre projet de loi.

Votre texte présente quelques risques sérieux pour la base de notre agriculture, l'exploitation familiale. Il comporte, en matière de cotisations sociales, des inconnues inquiétantes et souffre de manques divers.

Pour notre part, nous allons vous proposer quelques amendements significatifs susceptibles de donner à ce projet un contenu un peu plus favorable à la sauvegarde d'un tissu agricole dense et diversifié, qui fait, avec la responsabilité des hommes et des femmes de l'agriculture, une des richesses de notre nation.

Nous aborderons, à travers nos amendements, cinq grandes questions.

Premièrement, nous proposerons une autre politique agricole, donc une autre finalité pour une loi d'adaptation de l'exploitation agricole. Nous proposerons une politique qui ne voue pas plusieurs millions d'hectares au désert, même si ce désert est baptisé « jachère verte », ou « extensification ».

Deuxièmement, dans le même esprit, nous proposerons une grande politique d'installation de jeunes agriculteurs afin d'enrayer le vieillissement de la population rurale et d'éviter le risque de non-renouvellement pour plus de 6 millions d'hectares.

Troisièmement, il faut produire autrement, produire avec une agriculture autonome et économe telle que la décrivent les plus hautes autorités scientifiques.

Quatrièmement, si, comme tout le monde, nous souhaitons la modification de l'assiette de la M.S.A., nous proposerons un meilleur financement en faisant participer les clients de l'agriculture en amont et en aval de l'acte productif.

Enfin, cinquièmement, quel avenir réservez-vous aux communes rurales avec vos projets d'extensification, avec les « associations foncières agricoles autorisées » ? Je n'ai pas le fétichisme des mots, mais comment allez-vous résoudre les problèmes de la taxe foncière, des budgets communaux, et donc des écoles, des chemins, des dispensaires, en un mot, de tout ce qui constitue la vie dans notre monde rural ?

Notre vote dépendra des réponses qui seront apportées sur les amendements que nous avons déposés sur ces cinq questions. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer.

M. Jean Boyer. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au regard de la situation générale de notre agriculture et des difficultés qu'elle rencontre depuis plusieurs années, le projet de loi qui est soumis à notre examen pourrait constituer indéniablement un élément venant s'ajouter à la loi du 30 décembre 1988 qui, en matière de restructuration et de modernisation, est loin d'avoir tout réglé.

Nous savons que, malgré quelques secteurs de production particulièrement performants, notre agriculture, qu'il s'agisse des structures, de la productivité ou du niveau de modernisation, est désormais loin, hélas ! du niveau atteint par certains de nos partenaires de l'Europe du Nord.

Aménager la politique des structures issues des lois d'orientation en facilitant la restructuration et la modernisation des exploitations constitue donc assurément un objectif prioritaire.

S'agissant de notre politique des structures, des aménagements importants doivent être mis en place.

Il est indéniable que, compte tenu de l'évolution économique, les efforts engagés pour favoriser l'installation de jeunes depuis les années soixante-dix, qu'il s'agisse de la D.J.A. ou des prêts et des plans de développement, sont encore loin d'atteindre les objectifs qui leur étaient assignés.

Tenir compte de l'évolution démographique est une bonne chose ; encore faudrait-il avoir des instruments et des moyens suffisants pour faciliter la restructuration des exploitations et constituer des entités économiques performantes !

Il faudrait également mettre à profit la création de ces nouveaux instruments pour essayer de limiter le dépeuplement dramatique de certaines zones, c'est-à-dire définir les objectifs et les moyens d'une véritable politique d'aménagement rural. De ce point de vue, votre projet de loi, monsieur le ministre, manque réellement d'ambition.

A tout le moins, il apparaît souhaitable de ne pas chercher à envisager des mesures uniformes, mais au contraire de considérer les situations et les contraintes spécifiques. C'est la raison pour laquelle il nous semble indispensable que les départements aient désormais la faculté d'ajuster la politique des structures en fonction de leurs besoins spécifiques, de leurs caractéristiques propres et de l'évolution prévisible des exploitations.

Nous souhaitons, en conséquence, que les départements aient la faculté de fixer leurs propres seuils de contrôle en matière d'agrandissement, de démembrement, et que les installations qui n'ouvrent pas le droit à la D.J.A. puissent être soumises à autorisation.

En revanche, la contrepartie de cette autonomie suppose une plus grande transparence. Par conséquent, les coexploitations, les indivisions et les sociétés - toutes formes d'exploitations qu'il convient par ailleurs de développer - ne doivent pas être utilisées comme des obstacles à une application effective des structures. La commission des structures doit

être en mesure de remplir sa mission et le nombre d'associés ne doit être pris en compte que si ces derniers ont réellement la qualité d'exploitant.

C'est également la raison pour laquelle nous considérons que les règles de procédure doivent être améliorées : les demandes d'autorisation ou les déclarations devraient être adressées au représentant de l'Etat dans le département ; les opérations soumises à simple déclaration devraient être examinées dans un délai de deux mois ; enfin, le régime des sanctions, qu'il s'agisse de déclarations frauduleuses ou de défaut d'autorisation, devrait être renforcé.

Par ailleurs, le fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures devrait être rénové, en coordonnant les mesures nationales et les mesures communautaires pour parvenir à une politique cohérente en matière de mobilité géographique, d'aide aux entreprises en difficulté ou encore de transmission d'exploitation.

En ce qui concerne l'aménagement, il est effectivement indispensable que des mesures permettant l'allègement du poids du foncier, particulièrement en zone de forte déprise, soient fortement accrues. Il ne faudrait pas pour autant que les associations foncières agricoles deviennent, à terme, des exploitations.

Je voudrais, si vous le permettez, monsieur le ministre, présenter maintenant quelques observations au sujet des S.A.F.E.R.

En premier lieu, élargissons leur rôle : développer le fermage et l'aménagement rural constitue une orientation réaliste, compte tenu de leur expérience en matière foncière. Dès lors, il nous paraît indispensable qu'elles soient désormais en mesure de dialoguer et d'intervenir auprès de l'ensemble des collectivités territoriales, et pas seulement des communes.

Il paraît souhaitable, par ailleurs, que toute location réajustée par le biais des S.A.F.E.R. soit réservée à des biens fonciers agricoles morcelés n'excédant pas une S.M.I.

Mais tout cela ne pourra se faire que si les S.A.F.E.R. ont réellement les moyens financiers de leur politique. J'ai attiré votre attention, monsieur le ministre, dans une question écrite déposée le 17 mai dernier, sur la situation des S.A.F.E.R. au regard de leur subvention de fonctionnement.

La S.A.F.E.R. Rhône-Alpes, je me permets de vous le rappeler, connaît à l'heure actuelle de réelles difficultés car elle n'a pas perçu de subventions pour ses activités du troisième trimestre 1988.

M. Emmanuel Hamel. Eh oui !

M. Jean Boyer. Depuis plusieurs exercices, l'enveloppe globale affectée au niveau national est en constante diminution : 81 millions de francs au titre de 1985-1986, 64,8 millions de francs au titre de 1987, 53 millions de francs pour 1988.

Une réponse claire de votre part me serait très agréable, monsieur le ministre.

Enfin, pour ce qui concerne les dispositions d'ordre social, notre attitude demeure, vous le comprendrez, d'une très grande prudence. Depuis trop longtemps, nous connaissons dans nos départements des situations réellement dramatiques, caractérisées par le fait que de nombreuses exploitations sont incapables de faire face à leurs obligations, puis, passé un certain délai, se trouvent privées de couverture sociale.

Réaménager le système en fonction des capacités contributives réelles des agriculteurs est une nécessité, mais nous considérons que cela doit s'effectuer selon des besoins clairs et des simulations précises.

On nous a trop souvent demandé d'adopter, en matière fiscale, des réformes importantes dont toutes les conséquences n'avaient manifestement pas été clairement maîtrisées.

Les organisations agricoles, qui étaient initialement d'accord sur le principe d'une telle réforme, dépassent aujourd'hui que ce projet de loi s'éloigne singulièrement de ce qui avait été arrêté durant sa phase d'élaboration.

Telles sont, monsieur le ministre, les modestes réflexions que me dicte ce projet de loi.

Très sincèrement, j'espère que l'ensemble des amendements proposés par la commission des affaires économiques et la bienveillante écoute que vous y apporterez seront de nature à répondre aux souhaits d'une profession qui peine, qui

souffre. A la veille de la mise en place de l'Europe, cette profession, malgré ses déceptions et bien souvent son amertume, se bat avec acharnement pour vivre plus dignement. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Poirier.

M. Raymond Poirier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le phénomène majeur des dix à quinze ans à venir est le phénomène de la concurrence. L'effort d'adaptation qui sera demandé à l'agriculture française est important et indispensable si elle veut sauvegarder sa place dans le monde, et ainsi asseoir son développement sur des bases solides.

L'agriculture française doit donc considérer cette perspective avec confiance, mais aussi avec réalisme. L'urgence commande donc de la préparer dès à présent à ces perspectives.

L'adaptation du secteur agricole à un environnement économique beaucoup plus contraignant impose la mise en œuvre, à l'échelon national, d'une politique volontariste d'accompagnement.

Il s'agit de mener tout d'abord une action résolue pour alléger les charges de structures, notamment la révision de l'impôt foncier non bâti et la révision de l'assiette des cotisations sociales.

Il s'agit ensuite de renforcer la politique de modernisation de l'outil de production agricole, notamment de faciliter la transmission des exploitations, susciter des projets d'entreprise nouveaux, renforcer les fonds propres des exploitations agricoles, appliquer à l'agriculture une fiscalité au service de sa modernisation, assurer un financement stable de l'agriculture et permettre l'adaptation des exploitations susceptibles de parvenir à un niveau de compétitivité suffisante.

Les dispositions du projet de loi destinées à faciliter la transmission des exploitations sont intéressantes, mais elles ne constituent qu'un premier pas.

La concertation engagée doit permettre d'aller plus loin, notamment en organisant l'allègement des charges sur ce qui est avant tout, pour les agriculteurs, un outil professionnel.

Il s'agit, enfin, d'accompagner sur le plan social la restructuration du secteur.

S'agissant de l'allègement des charges de structures, la réforme de l'assiette des cotisations sociales est d'autant plus nécessaire que les cotisations progressent rapidement alors que le revenu stagne et que le système est de plus en plus obscur et complexe pour ses utilisateurs.

Il s'agit d'une réforme qui ne peut être fondée que sur la prise en compte de la capacité contributive des agriculteurs et du nécessaire allègement des charges des entreprises agricoles.

Cette réforme doit être étalée dans le temps, compte tenu des transferts de charges qu'elle induit. Lorsqu'elle sera complètement entrée en vigueur, les cotisations sociales des agriculteurs seront proportionnelles à leurs revenus. Ainsi disparaîtra un facteur d'inégalité entre départements et types de production. En outre, les agriculteurs disposeront d'un système de calcul des charges sociales en harmonie avec celui des autres catégories socioprofessionnelles.

Le revenu cadastral est en effet une base de calcul qui est source d'injustice et entraîne des incompréhensions chez les cotisants et parmi les autres acteurs socioprofessionnels. Encore faut-il trouver un moyen de répartition équitable qui tienne réellement compte de la capacité contributive des assujettis.

De plus, en termes économiques et non plus individuels, il est indispensable d'alléger les charges des producteurs, qu'il s'agisse de taxes ou de cotisations. Il est clair, en effet, que, si les propositions de prix de la Commission européenne et les mesures connexes qui les accompagnent ne sont pas profondément modifiées, le seul moyen d'éviter une dégradation sensible du revenu agricole consistera à réduire les charges des exploitations.

S'agissant du renforcement de la politique de modernisation, outre un effort d'explication à mener sur les formules sociétaires, les règles relatives à la transmission des exploitations devraient évoluer pour privilégier le maintien d'entités économiques viables.

S'agissant par ailleurs de l'assouplissement du contrôle des structures, l'évolution démographique devrait permettre les restructurations nécessaires pour qu'un nombre plus grand d'exploitations atteignent une dimension leur permettant d'obtenir un niveau de compétitivité suffisant. Rien ne doit entraver cette évolution.

Le maintien d'une politique assouplie des structures, laissant plus de liberté à l'échelon départemental, paraît une bonne solution, à condition toutefois d'éviter que ne se créent des disparités entre départements et que soit assurée la cohérence de cette politique dans l'ensemble du pays.

La nouvelle mutation agricole de la fin du XX^e siècle est en cours. Travaillons tous ensemble pour que l'agriculture française reste, dans l'Europe de demain, dans le monde de demain, une activité économique puissante, tout en préservant le modèle européen d'agriculture et de vie. L'objectif devrait être de garantir partout un revenu agricole suffisant compte tenu des réalités et des contraintes de tous ordres qui caractérisent l'activité agricole.

Le projet de loi complémentaire à la loi d'adaptation agricole, qui nous est proposé aujourd'hui, est plus important que le projet de loi initial et va, pour sa part, dans ce sens.

Cependant, je me permettrai de faire quelques observations que m'inspire ce projet de loi. En effet, je ne pourrai apporter mon total soutien à ce texte que dans la mesure où il sera complété et corrigé sur un certain nombre de points.

C'est la raison pour laquelle j'ai déposé, avec quelques collègues du groupe de l'union centriste, un certain nombre d'amendements répondant aux souhaits des différentes organisations professionnelles agricoles, notamment sur la réforme du contrôle des structures, les associations foncières agricoles et la réforme des cotisations sociales.

Si je suis favorable à un assouplissement raisonnable du contrôle des structures, je ne souhaite pas que celui-ci aboutisse à vider cette législation de toute substance. Or le projet de loi prévoit de déplaçonner la S.M.I. et de porter le seuil de contrôle à un minimum de trois S.M.I., ce minimum étant multiplié par le nombre d'exploitants dans le cadre de la coexploitation, de l'indivision et de la société.

Ces dispositions, si elles sont adoptées, réduiront considérablement la portée de la réglementation des structures. Combien alors d'installations de jeunes agriculteurs risquent d'être compromises ? Combien d'exploitants vont disparaître ? Quelles évolutions du milieu rural en résulteront en définitive ?

A cela, il faut ajouter que la crédibilité du contrôle des structures est également remise en cause par la possibilité pour le préfet d'exclure de tout contrôle tout ou partie des opérations foncières, par l'absence de sanctions en cas de déclaration fautive ou frauduleuse et par la brièveté du délai d'examen des opérations soumises à la procédure de déclaration.

Par ailleurs, le contrôle des ateliers hors sol qui croissent de façon anarchique est totalement ignoré.

Enfin, l'article 25 du projet de loi consacre la disparition du fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles à partir du 31 décembre 1989, au moment même où l'agriculture française est en pleine mutation économique, sociale et structurelle.

Pour accompagner les évolutions démographiques et foncières qui se dessinent et les effets induits par la réforme de la politique agricole commune, il est pourtant indispensable de proroger l'action de ce fonds en le rénovant en vue d'en faire l'instrument d'un vaste plan social d'adaptation et de reconversion qui donnera à l'agriculture française les chances d'une restructuration de son économie.

Cependant, malgré cet accord de principe, j'observe que le texte présenté s'éloigne sur de nombreux points des propositions qui auraient été exprimées par le ministre de l'agriculture pendant la phase d'élaboration du projet de loi.

S'agissant de son volet social, l'orientation générale du texte est conforme aux souhaits des organisations professionnelles agricoles qui demandent depuis longtemps l'instauration d'un système permettant de proportionner le prélèvement social aux capacités contributives individuelles des exploitants.

Toutefois, le texte n'est pas acceptable en l'état, et je souhaite voir complétés et corrigés un certain nombre de points.

Voilà les raisons pour lesquelles j'ai présenté, avec mes collègues, un certain nombre d'amendements. J'ose espérer monsieur le ministre, que le Sénat, dans toute sa sagesse saura les accepter et que le Gouvernement prendra toutes les mesures utiles et nécessaires allant dans ce sens. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Pluchet.

M. Alain Pluchet. Monsieur le ministre, vous avez tenu à honorer les engagements que vous avez pris devant le Sénat, voilà un peu plus de sept mois, lors de la discussion de la loi d'adaptation de l'agriculture, et nous allons de nouveau engager une discussion sur des problèmes posés à l'agriculture française et que vous tentez de résoudre, en nous soumettant ce projet de loi complémentaire.

A l'évidence, les deux titres les plus importants concernent les actions sur les structures des exploitations et l'aménagement foncier, et les dispositions d'ordre social.

Je ne parlerai pas des mesures visant à faciliter la transmission des exploitations - nous y sommes tout à fait favorables - regrettant simplement qu'elles soient aussi limitées. Le problème est loin d'être réglé avec les deux articles qui y sont consacrés.

Les sections relatives à l'enseignement et à la formation et au secteur agro-alimentaire appellent peu de commentaires. Je regretterai simplement que vous n'ayez pas pu introduire des dispositions qui permettraient aux coopératives agricoles de distribuer à leurs sociétaires des dividendes et l'avoit fiscal qui y est attaché en provenance de leurs filiales. Une telle mesure devrait figurer dans la loi de finances pour 1990. Nous comptons sur votre bonne volonté pour régler cette question.

J'aborderai maintenant le problème des structures des exploitations.

Nous l'avons largement évoqué ici en novembre dernier, le Sénat n'avait pas voulu suivre la proposition de notre rapporteur et avait accepté d'abandonner la S.M.I. pour instituer une surface de référence économique, calculée dans chaque département.

Vous avez fait supprimer cette disposition par l'Assemblée nationale. En répondant à M. d'Aubert, lors de l'examen de l'amendement de suppression des articles votés par le Sénat, vous avez dit que vous ne souhaitiez pas « laisser une totale liberté d'appréciation aux départements ». Or les organisations professionnelles agricoles demandent plus de liberté pour les départements. Vous considérez, en fin de compte, que les dispositions remplacent « un formulaire administratif par un autre formulaire encore plus compliqué. »

Vous nous proposez aujourd'hui d'assouplir le contrôle toujours fondé sur la surface minimum d'installation et, sur ce point, nous ne pouvons être d'accord.

Il faut innover, tout en préservant le contrôle des structures que nous devons adapter et repenser dans ses mécanismes locaux en tenant compte de l'accroissement important de la taille moyenne des exploitations et de la diversification de l'activité agricole. Nous l'avons d'ailleurs écrit dans un rapport que notre groupe a récemment rendu public.

Nous avons proposé une solution : demander que chaque département détermine - et cela pour chaque région naturelle - la surface de l'exploitation qui assure à deux personnes travaillant dans des conditions normales un revenu égal au minimum au salaire interprofessionnel de croissance. Nous sommes toujours favorables à cette disposition.

Vous l'avez trouvée un peu compliquée ; nous sommes prêts à examiner plus en détail son application, mais nous insistons pour que la dimension économique de l'exploitation soit un critère retenu dans le contrôle des structures.

Je recevais hier une délibération de la chambre d'agriculture de l'Eure qui préconise cette disposition. Nous sommes, en restant sur nos positions, bien en conformité avec ce que réclament les professionnels de l'agriculture.

Pourquoi le contrôle des structures est-il maintenant rejeté dans sa forme actuelle ? C'est parce que les lois successives ont conduit au contrôle total, contraire à un régime équilibré entre la liberté d'entreprendre et d'investir, et la défense de l'exploitation individuelle, régime qui permet le plus grand nombre possible d'installations, - dans la limite des contraintes économiques - d'exploitants plus jeunes et mieux formés.

Le contrôle n'aurait jamais dû signifier que l'autorité administrative ou professionnelle avait le pouvoir de refuser une demande en l'absence de demande concurrente mieux fondée. Il devrait s'agir d'établir un ordre de priorité conciliable avec le schéma directeur départemental et il est tout à fait naturel d'exclure du contrôle des opérations telles que la reprise de l'exploitation par la veuve de l'exploitant.

Il serait également souhaitable en ce domaine, en quelque sorte, de renverser la charge de la preuve, à savoir : demander à ceux qui veulent s'opposer à une opération de saisir la commission départementale, s'ils pensent qu'il n'y a pas conformité avec le schéma départemental des structures agricoles. Au terme de quelques années, le contrôle et la procédure devant la commission départementale seraient devenus l'exception, ce qu'ils auraient dû toujours rester.

Voilà, monsieur le ministre, dans quelle direction il faudra s'engager, si l'on pense qu'un certain contrôle est encore souhaitable à la veille de la liberté d'installation que nous promet la construction européenne.

Je dirai quelques mots de l'article 23 qui prévoit un régime dérogatoire aux dispositions de l'article L.411.1 du code rural et veut autoriser les S.A.F.E.R. à se substituer, dans certaines conditions, aux relations normales entre bailleur et preneur.

Je crains que cela n'entraîne des charges supplémentaires pour les S.A.F.E.R., donc pour leurs clients, qui n'en ont vraiment pas besoin. Par ailleurs, dans quelle situation se trouveront les propriétaires au terme des neuf ans pendant lesquels les S.A.F.E.R. auront accompli leur mission nouvelle et qui devront, à ce moment, rechercher des preneurs pour leurs terres ?

Avant d'aborder le projet de loi dans ses dispositions sociales, je voudrais en profiter pour vous demander, monsieur le ministre, où en est le décret fixant l'organisation et le fonctionnement du régime complémentaire d'assurance vieillesse facultatif, prévu dans l'article 42 de la loi d'adaptation du 30 décembre 1988.

Parlons maintenant des dispositions d'ordre social.

Votre démarche est la même à cet égard que pour les structures, et c'est bien : concertation avec les représentants des organisations professionnelles agricoles et respect de l'engagement pris devant le Sénat cet automne, à savoir le dépôt de ce projet de loi, dont l'objectif est de parvenir progressivement à ce que les cotisations soient fonction des facultés contributives individuelles des agriculteurs. Nous acceptons cet objectif.

Cependant, vous déclarez que l'exercice se fera « à somme constante ». Est-ce compatible avec l'intention d'appliquer des taux de cotisations analogues à ceux des régimes des personnes non salariées des professions non agricoles, même en tenant compte des différences existant, le cas échéant, dans les prestations servies par ce régime ?

Où sont les évaluations précises qui vous permettent de vous engager dans cette voie ?

Vous avez déclaré au Sénat que « cette réforme, par les sommes qu'elle engage, doit être sérieusement préparée ». Avez-vous mesuré avec précaution les effets que le transfert pourra entraîner ?

Pour les 200 000 agriculteurs qui présentent un résultat d'exploitation selon le système du bénéfice réel, on pourra mesurer exactement le poids des cotisations sociales par rapport au revenu de l'exploitant.

Mais si 800 000 exploitants sont encore assujettis au forfait départemental, je suis obligé d'attirer votre attention, monsieur le ministre, sur l'inadéquation existant entre le forfait départemental et le revenu d'un exploitant. Notre rapporteur partage mon avis sur ce sujet. (*M. Arthuis fait un signe d'approbation.*)

Ce système d'imposition, reliquat du passé, est le pire que l'on puisse concevoir. En outre, compte tenu des tranches de bénéfice calculées par catégories de revenu cadastral, on ne s'éloigne pas de ce revenu cadastral dont les agriculteurs ne veulent plus entendre parler.

Croyez-vous, monsieur le ministre, être bien informé sur les effets du transfert, même progressif ?

Mon département de l'Eure a été sollicité par l'I.G.E.R., comme caissé pilote pour mener une étude. La mutualité sociale agricole a conçu un programme informatique, qui a

été ensuite transféré dans une douzaine de départements. Mais, dans l'Eure, sur les 2 000 exploitations qui ont servi de référence pour l'étude, les deux tiers sont imposées au bénéfice réel, ce qui est loin d'être représentatif de la situation.

Quels sont les résultats de cette simulation ? Dans l'état actuel de nos renseignements, ce projet de loi n'est pas assez précis pour être adopté par le Parlement. Les dispositions d'application relèveront de trop de décrets, que nous ne pouvons pas contrôler. C'est déjà une raison suffisante pour ne pas accepter un texte dont l'intention est louable, mais où trop d'incertitudes demeurent.

Notre objectif est de faire supporter à l'agriculture les charges sociales normales qui sont celles de nos concitoyens, mais nous ne voulons pas vous donner un blanc-seing, monsieur le ministre, pour une répartition dont nous ignorons les effets et qui, en tout cas, ne diminuera pas les charges de nos exploitants agricoles.

C'est la raison pour laquelle le groupe du rassemblement pour la République votera les amendements de suppression des articles du titre III, que nous propose, dans sa sagesse, la commission des finances. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Louvot.

M. Pierre Louvot. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui retient aujourd'hui l'attention du Sénat s'inscrit dans une perspective discernable, dominée par les contraintes qui n'ont cessé d'accompagner l'histoire de l'agriculture, l'adaptation de ses structures, les conditions de vie des agriculteurs et celles du monde rural tout entier.

Cette permanente mutation et ses conséquences sur le destin des hommes, la démographie rurale et l'aménagement de l'espace, conduit la nation à soutenir l'incessant effort demandé aux acteurs, celui d'une compétition ouverte et dynamique affirmant une logique d'entreprise et celle d'une protection sociale fondée sur la clarté et la justice.

Encore que l'on puisse s'étonner - cela a déjà été dit - de la non-parution des décrets d'application de la loi du 30 décembre 1988, le projet de loi qui nous est soumis doit permettre de mieux assurer, dans la vérité économique et sociale, l'avenir de l'agriculture. Au cours de cette discussion générale, tout a été dit et j'allégerai donc mon propos à cette heure tardive. L'excellence du travail accompli par nos rapporteurs me dispensera d'une analyse redondante qu'enrichira le débat sur les articles et les amendements.

Pour ma part, m'exprimant sur l'ensemble du projet de loi, monsieur le ministre, je dirai d'abord que les orientations qui inspirent les dispositifs proposés sont bonnes. Il n'est personne ici qui conteste la qualité des intentions qui vous portent, non plus que la compétence éclairée avec laquelle vous assumez votre charge. Il n'empêche qu'au-delà du principe accepté l'inquiétude accompagne en contrepoint les prémices d'une nouvelle étape qui exige tout à la fois la détermination et la prudence.

J'y reviendrai particulièrement, en raison de mes attaches avec le B.A.P.S.A., à propos de la prévoyance sociale, car l'indispensable changement d'assiette est une révolution véritable.

On me permettra, cependant, de ne point partager tout à fait la position de la commission des finances. Elle pense, en effet, qu'il convient d'attendre et de prendre un temps supplémentaire afin de parvenir à une plus grande sûreté dans la définition d'une réforme qu'elle juge néanmoins nécessaire, mais dont nous savons bien qu'elle est incontournable et qu'elle doit être engagée sans tarder.

En ce qui concerne les structures, je soulignerai que la dimension économique souhaitable qu'elles doivent permettre doit s'accompagner d'une occupation équilibrée de l'espace, en même temps qu'observer les critères fiscaux liés à la situation géographique et à la capacité productive plutôt qu'à la surface.

En outre, sont nécessaires la déconcentration de la politique des structures et une plus grande liberté des instances départementales, les procédures de contrôle étant assouplies. Nous verrons au cours du débat quelles conséquences impliquent de telles nécessités.

Parallèlement à l'évolution des structures, il est évident que la mission des S.A.F.E.R. doit être renouvelée et élargie, tournée vers la constitution, la création ou la transmission d'entreprises viables. Mais il faut aussi que les dispositions fiscales concernant les S.A.F.E.R. soient modulées en fonction des missions concédées, tant il est vrai qu'elles peuvent jouer un rôle utile en matière d'aménagement, au service des collectivités territoriales qui le souhaiteraient, mais aussi parce qu'elles représentent un coût intermédiaire dont le poids ne saurait être négligé.

De même, le rôle confié aux associations foncières agricoles, observant leur vocation agricole et forestière, et la possibilité d'accomplir certains travaux contribuant au développement rural, est une voie utile, mais qui n'est pas sans écueils et qui réclame certaines précautions qui ont été parfaitement soulignées par M. le rapporteur de la commission des lois. Leur mission ne peut être justifiée, en effet, qu'en fonction des besoins constatés dans les secteurs géographiques où les associations foncières peuvent réellement apporter une bonne solution en matière d'aménagement.

Je voudrais souligner qu'un certain nombre de départements s'interrogent aujourd'hui sur l'opportunité de seconds remboursements. Le projet de loi n'envisage pas une telle perspective. Sans doute de telles opérations pourraient-elles s'accomplir d'une manière simplifiée, soit par des échanges amiables soit par le canal des associations foncières. En dehors d'actions ponctuelles, notamment consacrées à l'hydraulique, les conseils généraux n'envisagent guère une intervention lourde, à l'image du passé.

Sur une telle question, néanmoins, j'aimerais connaître, monsieur le ministre, votre sentiment.

La transmission des exploitations pose, enfin, de nombreux problèmes. Elle nécessite, en tous cas, un appareil fiscal adapté, que le projet de loi n'approche guère. Il s'agit là, cependant, d'un processus vital conditionnant l'avenir.

En ce parcours rapide, et pour en terminer avec l'évocation du volet foncier, j'insiste à mon tour pour que le F.A.S.A.S.A. conserve une mission d'information, de conseil et d'intervention en toute mesure d'ordre national ou communautaire qui pourrait advenir.

Mais je veux aborder sans plus tarder les dispositions d'ordre social et les adaptations que réclame la réforme de l'assiette des cotisations de prévoyance.

Dans un rapport d'une grande clarté, notre collègue M. Jacques Machet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a bien voulu faire référence au dernier rapport sur le B.A.P.S.A. que j'ai eu l'honneur de présenter au Sénat. Ce rapport s'attachait à souligner, en effet, la complexité toujours croissante et non réformable d'un « monstre budgétaire » qui réclame chaque année une adaptation surréaliste et une négociation toujours renouvelée, sollicitant tous les étages d'une nécessaire solidarité sans corriger suffisamment les disparités, sans établir ni la clarté ni la justice.

Mal supporté par les intéressés eux-mêmes, critiqué à l'extérieur par les autres régimes de prévoyance sociale, le système ne pouvait éviter, à terme proche, une implosion destructrice et un rejet grave de conséquences. Trop d'assujettis subissent sans comprendre, au sein d'un brouillard qui ne permet de savoir ni où l'on est ni où l'on va. Chacun doit pouvoir, au terme du processus et dans la vérité, calculer les cotisations dont il est redevable.

Votre mérite, monsieur le ministre, est d'avoir délibérément choisi - et non sans risque - une voie réformatrice que nous appelions de nos vœux. Elle ne conduit pas à la facilité, mais elle se doit de promouvoir, avec la transparence, une meilleure justice, avec la clarté et la responsabilité, l'exercice complémentaire d'une solidarité nationale incontestée et incontestable.

En abordant les modalités d'une telle réforme, dans une réflexion comparative, à travers projections et simulations, nous avons constaté que sa mise en œuvre devait s'accommoder d'indispensables étapes. Hors le fait que la connaissance sûre du revenu fiscal de chaque exploitant est encore loin d'être certaine, il apparaît que seule une progression ménagée permettra de lisser les effets pendulaires qui découleraient d'un retrait de toute référence cadastrale pour s'en remettre d'un coup au seul critère du revenu, fiscalement défini ou forfaitairement accepté, mais réellement représentatif du revenu.

La base universelle doit, cependant, reposer sur une cotisation minimale indépendante du changement d'assiette. Cette cotisation ne peut être figée, mais il est important que son évolution soit modérée et ajustée. Dès lors que le revenu net sera clairement apprécié sur les bases d'une moyenne triennale, c'est par un dispositif de double ascenseur - l'un descendant, l'autre montant - que s'estompera progressivement la référence au revenu cadastral, au profit de la nouvelle assiette.

A terme, on peut espérer que les pendules seront à l'heure. Les cotisations reposeront sur les facultés contributives réelles des assujettis. Du même coup, les disparités inter et intradépartementales s'effaceront en même temps que les taxes sur les produits seront démantelées. Enfin, le report des déséquilibres fondamentaux affectant l'agriculture ne pourra être opéré au détriment des actifs.

Cependant, la gestion des situations individuelles au fil du temps n'est pas facile. Les simulations ne permettent qu'une approche et les réalités pourraient nous surprendre. Nombre d'exploitants, qui ont bénéficié jusqu'alors d'une position favorable, verront croître leurs cotisations. Celles-ci diminueront pour d'autres, en valeur relative. Une transition nécessaire impose donc la souplesse et l'étalement.

La discussion des articles permettra - je l'espère - de parvenir au meilleur profil, qu'il s'agisse du calendrier de la réforme, de son traitement par branches successives ou du démantèlement des taxes sur les produits.

Commencer par la branche vieillesse, dans un souci d'harmonisation de la retraite des exploitants avec celle des autres catégories sociales, est une solution pragmatique à laquelle je m'accorde pour de multiples raisons.

Mais à la lumière de l'expérience, une réflexion nouvelle devra précéder les engagements futurs concernant la branche maladie et, *a fortiori*, les cotisations relatives aux prestations familiales, dont je garde à l'esprit, pour l'avoir proposé déjà, qu'elles pourront un jour relever d'une solidarité globale et nationale, assise sur tous les revenus et concernant la population tout entière. Je suis assuré, pour ma part, qu'en cours de chemin des ajustements devront être proposés au législateur, soit pour corriger, soit pour accélérer ou étaler la réforme.

Le démantèlement des taxes doit être, d'emblée, significatif. Mais il ne faut pas oublier que la masse financière correspondante doit être aussitôt répercutée sur les cotisations de tous les exploitants. Là encore, un peu de temps est nécessaire. Il me semble que si l'on atteint 40 p. 100 en deux années - ce qui me paraît souhaitable - la question sera de savoir, au moment d'appliquer la réforme à la branche maladie, si le basculement peut être totalement accompli. Rien ne serait pire qu'une précipitation dont les effets combinés ne seraient acceptables ni dans les esprits ni dans les faits.

Au surplus, de nombreuses questions restent posées, manifestant l'inquiétude des organisations professionnelles mais aussi la nôtre. Il s'agit, notamment, de celles qui concernent une juste définition du revenu net servant de base au calcul des cotisations, tenant compte de la spécificité de l'activité agricole. C'est bien des réponses qui pourront être apportées que dépendent, non seulement la limitation des effets pervers, mais aussi l'engagement d'une profession rassemblée dont les organisations sont appelées à soutenir les conséquences de la réforme dans une formulation responsable.

Je doute cependant que toutes les réponses puissent être apportées, qu'il s'agisse du sort des revenus du capital foncier, du niveau éventuel de prise en compte des déficits, de l'intégration des aides à l'autofinancement, des spéculations hors sol et des conditions de la pluriactivité.

Je crains, monsieur le ministre, que, sur nombre de points, votre collègue du budget n'ait pas la même approche que la vôtre, car vous avez toujours souhaité distinguer le revenu du travail et celui du capital. Je m'étonne que cela vous paraisse anormal dans le contexte de ce projet de loi.

Il vous appartient donc de convaincre le Gouvernement afin que le projet de loi de finances pour 1990, et au-delà, mesure bien les adéquations indispensables hors desquelles la réforme ne sera ni acceptée ni supportée.

S'il advenait, pour contourner les difficultés, que de nombreuses sociétés civiles se constituent dont les salariés cotiseraient au régime général ou au régime des cadres, on voit mal comment la mutualité sociale agricole maintiendrait

durablement ses moyens et sa vocation, au regard non seulement des taux « dits techniques », mais aussi des taux complémentaires qui relèvent d'une harmonisation entre les départements.

En définitive, monsieur le ministre, notre assemblée veut être totalement éclairée au plan de la transparence et de la justice. Elle exige qu'à prestations égales une comparaison incontestable soit établie avec les autres régimes.

Au surplus, au regard de la compétitivité économique, les charges fiscales et sociales pèsent très lourd pour l'avenir de la Communauté économique européenne. Si la comparaison n'est pas toujours la raison, on ne saurait admettre un accroissement global des cotisations qui soit en dérive *intramuros* comme *extramuros*.

La fixation des taux qui relève du pouvoir réglementaire devra observer un juste équilibre. Au-delà, tout ce qui ne pourra être couvert par les cotisations devra l'être par le budget de l'Etat.

Dans l'esprit qui anime la Haute Assemblée et la responsabilité qui nous porte, ce projet de loi, convenablement amendé, recevra mon approbation. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées socialistes.*)

M. le président. la parole est à M. Daunay.

M. Marcel Daunay. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à cette heure avancée, après une journée bien remplie, j'essaierai de ne pas trop allonger ce débat.

Monsieur le ministre, ce rendez-vous était prévu depuis quelques mois. Si nous sommes d'accord avec l'engagement que vous avez pris sur les aménagements à apporter, nous nous posons un certain nombre de questions.

Ce projet de loi complémentaire, bien sûr, va assouplir les règles de fonctionnement du contrôle des structures. Ces allègements se traduisent dans ce projet par diverses mesures.

La S.M.I. est librement fixée par les départements. Elle n'est plus encadrée dans sa limite supérieure.

Les seuils de contrôle sont librement déterminés par les départements, au-delà de trois S.M.I.

Le travail des commissions départementales des structures est allégé par le système de la déclaration.

Les conditions dans lesquelles les pluriactifs pourront cumuler une activité agricole avec une activité non agricole sont élargies.

Les rétrocessions de S.A.F.E.R. qui ne génèrent pas de démembrement ne seront plus soumises à la procédure de l'autorisation, quelles que soient les superficies sur lesquelles elles portent.

D'une manière générale, le projet de loi complémentaire prévoit de donner une plus grande liberté aux départements pour organiser leur propre politique des structures. Cet aspect est positif, monsieur le ministre. Néanmoins, sur plusieurs autres aspects, le projet demeure trop timoré.

Les départements doivent avoir les moyens de fixer librement les seuils de contrôle des agrandissements, des installations, des réunions d'exploitations et des démembrements. Le projet de loi ne leur permet pas de descendre en dessous d'un certain niveau.

Les productions hors sol doivent être pleinement intégrées dans le contrôle des structures, alors qu'actuellement ces productions ne sont que partiellement prises en compte.

A partir de coefficients d'équivalence, chaque département fixera lui-même les limites de ce contrôle. Il en va des intérêts généraux de l'agriculture que ce type de productions soit mieux appréhendé pour que les agriculteurs ne soient pas supplantés dans ces productions par des industriels, mais aussi pour qu'il y ait une meilleure répartition des productions entre les régions et une amélioration de l'environnement.

Toutes les exploitations agricoles, quelle que soit leur forme juridique, doivent être traitées de la même manière.

Le projet de loi ne prévoit aucune mesure financière.

Le F.A.S.A.S.A. expire, monsieur le ministre, le 31 décembre 1989. Le projet de loi ne prévoit pas sa prorogation.

Pourtant, en raison des évolutions démographiques et foncières qui se dessinent et des effets induits par la réforme de la politique agricole commune, l'agriculture sera confrontée à une importante mutation, et elle a donc bien besoin d'un tel instrument.

Pour accompagner ces évolutions, il est indispensable de rénover le F.A.S.A.S.A. et d'en faire l'instrument d'un vaste plan social d'adaptation et de reconversion, qui donnera à l'agriculture française les chances d'une restructuration de son économie.

Un F.A.S.A.S.A. renoué permettra d'intégrer, à l'intérieur d'une politique cohérente, les mesures nationales et communautaires concernant les agriculteurs en difficulté, la mobilité géographique, les reconversions, ainsi que les mesures structurelles destinées à faciliter la transmission des exploitations agricoles.

Le rapport de la commission des affaires économiques et du Plan reste trop timide sur la déconcentration des pouvoirs en matière de contrôle. Il permet aux départements de descendre en dessous de trois S.M.I., sans aller au-delà de 2,5 S.M.I., et sous réserve que la moyenne des exploitations n'atteigne pas une S.M.I.

Le rapport de la commission est également contestable, en ce sens qu'il supprime la commission nationale des structures.

L'avis de celle-ci est pourtant intéressant pour harmoniser les schémas directeurs départementaux des structures et éviter de trop grands écarts entre deux départements semblables.

Ce projet de loi complémentaire prévoit que l'avis de la commission nationale est requis lorsque la moitié des membres de la commission départementale des structures le demande.

L'avis de la commission est également intéressant pour fixer la S.M.I. nationale et les coefficients d'équivalence pour les productions spécialisées, coefficients qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire, et pour donner un avis sur les recours hiérarchiques introduits auprès du ministre de l'agriculture par des exploitants agricoles qui ont obtenu un refus d'exploiter.

L'avis de la commission est nécessaire, de manière générale, pour se prononcer sur toute décision qui a trait aux structures foncières et à leur orientation.

Le rapport de la commission multiplie à loisir les avis lors de l'élaboration des schémas directeurs départementaux des structures. Pourtant, les conseillers généraux, les propriétaires et les exploitants sont déjà représentés au sein de la commission départementale des structures. Il n'apparaît donc pas nécessaire de soumettre le schéma directeur des structures à l'enquête publique.

En ce qui concerne les associations foncières agricoles, dont vous avez parlé, monsieur le ministre, le projet de loi complémentaire constitue une avancée intéressante pour faciliter la gestion du patrimoine agricole. Il faut, toutefois, préciser que ces associations n'ont pas pour vocation de devenir exploitants agricoles.

S'agissant des nouvelles missions des S.A.F.E.R., le projet de loi devrait permettre de mieux appréhender les exploitations non viables en facilitant les restructurations foncières.

A propos des cotisations sociales agricoles, le projet de loi vise à substituer au revenu cadastral une nouvelle assiette des cotisations sociales agricoles : les revenus professionnels imposables. Les taux des cotisations d'assurance vieillesse, d'assurance maladie et de prestations familiales seraient, dès lors, identiques aux taux appliqués dans les autres régimes de sécurité sociale, du moins à niveau de prestations identique. Par ailleurs, les taxes du B.A.P.S.A. sur les céréales, les oléagineux et les betteraves sont supprimées.

Souhaité par la profession, ce projet de réforme a pu inquiéter certains, au vu des simulations faites par le ministère de l'agriculture. Par rapport aux cotisations payées en 1989, le changement d'assiette aboutirait à une augmentation de 25,9 p. 100.

Si l'on tient compte de la disparition des taxes, l'augmentation de la participation professionnelle est encore de 14,2 p. 100. C'est évidemment beaucoup.

Nous ne pouvons pas oublier que, de 1981 à 1988, les cotisations sociales agricoles ont augmenté de 85,7 p. 100, alors que le revenu net d'exploitation n'a augmenté, en francs courants, que de 33,2 p. 100. A revenu constant, les cotisations ont donc augmenté de plus de 40 p. 100 en sept ans.

Si l'augmentation prévisible de 14 p. 100 est étalée sur plusieurs années, le rythme de hausse des cotisations sera inférieur à ce qu'on a connu dans un passé récent.

Je souhaiterais, monsieur le ministre de l'agriculture, que vous nous précisiez que cette réforme ne remet pas en cause le B.A.P.S.A. A mon avis, il demeure indispensable pour faire en sorte que le régime social agricole puisse bénéficier de certains reversements, notamment la participation de la T.V.A., ainsi que les subventions de l'Etat.

Ce qui sera changé, c'est que le montant des cotisations figurant au B.A.P.S.A. ne constitue plus qu'une évaluation approximative des recettes attendues, compte tenu des taux applicables et des revenus prévisibles.

Autrement dit, cette réforme n'a pas pour objectif de transférer le déficit du B.A.P.S.A. sur le régime général de sécurité sociale, qui a ses propres problèmes.

C'est donc toujours l'Etat qui garantira le versement des prestations sociales.

Ce principe fondamental n'est pas clairement exprimé dans le projet de loi. Il ne serait pas inutile de le réaffirmer.

Tout en étant tout à fait d'accord sur le principe de cette mutation, il serait, à mon avis, regrettable que l'on avance trop rapidement, sans avoir des assurances sur les simulations que vous avez pu faire. Il conviendrait qu'elles nous soient communiquées.

J'en viens maintenant à ma conclusion, monsieur le ministre.

L'économie agricole représentait, en 1988, 40 milliards de francs dans l'équilibre de la balance commerciale de la France. Cela vaut donc la peine que l'on mette tout en œuvre pour que les réformes et les aménagements aillent dans le sens d'une plus grande compétitivité de notre agriculture au moment où nous entrons plus largement dans l'économie européenne.

Monsieur le ministre, ce programme n'aurait-il pas pu comprendre un plan social pour l'agriculture, permettant ainsi de répondre aux inquiétudes d'une partie des agriculteurs qui ont apporté leur contribution à l'économie française, tout en réglant, parallèlement, les problèmes économiques par la mise en place des mesures nécessaires pour que cette économie agricole puisse affronter la compétition européenne à la veille de l'entrée en vigueur de l'Acte unique ?

Monsieur le ministre, réfléchissez à votre responsabilité au regard des mesures prises dans d'autres secteurs d'activité, tels que la sidérurgie.

Nous sommes très attentifs à votre projet de loi. Nous l'avons étayé de quelques aménagements. Certains d'entre nous ont déposé des amendements. De la réponse que vous apporterez à ces amendements dépendra, pour une bonne part, le vote que nous apporterons à votre projet de loi. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.)*

M. le président. La parole est à M. Gérard.

M. Alain Gérard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui est un complément à la loi d'adaptation agricole que nous avons examinée à l'automne dernier. Encore ce projet de loi ne comporte-t-il pas tous les éléments que nous aurions souhaité y voir, notamment dans le domaine de la pluriactivité. Il a néanmoins le mérite d'aborder deux thèmes importants : celui des structures des exploitations et de l'aménagement foncier et, surtout, celui de l'assiette des cotisations sociales agricoles.

Je n'aborderai le premier thème que brièvement dans la mesure où d'autres collègues, qui connaissent mieux le monde agricole que moi-même, seront habilités à proposer des analyses certainement plus pertinentes que les miennes.

Je voudrais donc attirer votre attention sur les procédures de location des terres par l'intermédiaire des S.A.F.E.R., prévues à l'article 23 du projet de loi. Si ces procédures ont pour objet d'améliorer le parcellaire des régions défavorisées et de constituer des exploitations viables, elles ne devraient pas être ouvertes aux exploitations qui le sont déjà.

De la même façon, il faudrait que les propriétaires qui ont adopté la formule locative par l'intermédiaire des S.A.F.E.R. aient une obligation de vendre à la S.A.F.E.R. ou de louer à

l'exploitant proposé par la S.A.F.E.R. à l'expiration de la période de neuf ans, sinon ces dispositions perdront toute utilité. Parallèlement et afin de faciliter la transmission des exploitations, il me semblerait souhaitable de permettre aux copreneurs d'obtenir le renouvellement du bail, même en cas de départ d'un ou plusieurs copreneurs ; c'est souvent le cas pour un couple divorcé : celui qui continue une exploitation perd le droit au renouvellement de son bail après le départ de son conjoint initialement copreneur si ce dernier ne garantit pas la bonne exécution solidaire des fermages. Cette disposition permettrait d'éviter d'ajouter des difficultés économiques aux difficultés morales.

Enfin, dernière disposition qu'il nous semblerait souhaitable de prévoir : contrairement à une jurisprudence ancienne, il serait nécessaire d'admettre que le bailleur, après destruction d'un bâtiment loué, soit tenu de le reconstruire afin de se conformer aux dispositions du code civil qui l'obligent à délivrer la chose en bon état. La jurisprudence actuelle, qui dispense le bailleur de cette obligation, permet à de nombreux propriétaires de refuser la reconstruction des bâtiments détruits après incendie ou tempête, ce qui compromet le bon fonctionnement des exploitations. Je souhaiterais, monsieur le ministre, obtenir des réponses de votre part à ces différentes questions.

Le second thème que j'aborderai, c'est la réforme de l'assiette des cotisations sociales. Si l'on se réfère aux différents responsables agricoles que nous avons entendus en commission, le système actuel a vécu : contestée par les organisations professionnelles, l'assiette des cotisations reposant sur le revenu cadastral ne correspondait plus, depuis longtemps, aux réalités de l'agriculture moderne. Nous connaissons tous les difficultés du financement de la protection sociale agricole causées essentiellement par un déséquilibre démographique particulièrement préoccupant qui aura d'ailleurs des répercussions sur les structures des exploitations dans des délais rapprochés et sur l'aménagement rural. C'est pourquoi il convient d'adopter rapidement des dispositions favorisant l'installation des jeunes et permettant le développement de la pluriactivité afin de maintenir une irrigation humaine suffisante du milieu agricole et rural.

L'objet de la réforme de l'assiette des cotisations est de remplacer progressivement les cotisations calculées sur le revenu cadastral par des cotisations assises sur les revenus professionnels. Pour cela, me semble-t-il, monsieur le ministre, il conviendrait de retrancher de cette nouvelle assiette de cotisations le revenu du capital foncier qui n'est pas amortissable.

Afin de comparer ce qui est comparable et puisqu'il est prévu d'appliquer à cette nouvelle assiette les taux de cotisations de droit commun, peut-être serait-il souhaitable d'extraire du revenu agricole ce qui n'est que revenu du travail ? J'attire votre attention sur le fait que les commerçants ne cotisent pas sur la valeur de leur fonds de commerce et qu'il serait, par là-même, inéquitable de faire cotiser les exploitants agricoles sur le foncier.

Le nouveau système commencerait à s'appliquer au 1^{er} janvier 1990 et s'accompagnerait d'un démantèlement des taxes sur produits, qui intéressent tout particulièrement ma région. Mais cette échéance sera-t-elle respectée, eu égard aux contraintes techniques inhérentes à une réforme de cette ampleur et au caractère tardif, et peut-être précipité, de son examen par le Parlement ?

La substitution de l'assiette « revenus professionnels » à l'assiette « revenu cadastral » serait réalisée sur dix ans, mais la rédaction du texte demeure suffisamment large pour procéder soit par législation, soit pour l'ensemble des trois branches dans ce domaine - vieillesse, maladie, famille. Il semble bien que les organisations professionnelles aient une préférence pour la première formule qui permettrait d'appliquer la nouvelle assiette d'ores et déjà à la branche vieillesse tout en poursuivant l'harmonisation des prestations dans ce domaine, puis d'aborder la branche famille si des dispositions relatives à sa fiscalisation ne sont pas intervenus auparavant. De même, une accélération du processus me paraîtrait souhaitable.

C'est en tout état de cause le sens des propositions de nos différents rapporteurs. Je conclurai ce chapitre sur l'assiette des cotisations en exprimant malgré tout une inquiétude : la nouvelle assiette entraînera probablement d'importants déplacements de charges de cotisations. A cet égard, il est loisible

d'observer que le Parlement a été assez peu informé des simulations qui ont été faites. De nombreux chiffres ont circulé ou circulent encore et nous savons bien que les chiffres avancés ne concernent que des moyennes nationales ou des strates d'exploitants. Les variations par individu seront sans doute très fortes et je m'interroge sur l'accueil fait à une telle réforme par une population en proie à l'incertitude.

Mais, si vous le voulez bien, revenons à la vieillesse : il me semblerait en effet préférable de commencer par la branche vieillesse afin de procéder à un rattrapage des prestations vieillesse agricole par rapport à celles du régime général dans la mesure même où un important retard subsiste encore aujourd'hui.

Rappelons simplement qu'un retraité agricole, qui aura cotisé pour la retraite proportionnelle à quinze points annuels pendant toute sa carrière et bénéficierait comme tout un chacun de sa retraite forfaitaire, touche au 1^{er} février 1989 24 060 francs de pension alors que le salarié au minimum contributif touche 32 175 francs. A ce niveau, qui est le plus bas des retraites, l'écart est donc de 34 p. 100.

Pour un retraité agricole qui aura cotisé à 30 points de retraite forfaitaire annuels, la pension est de 30 336 francs. Là encore, l'écart subsiste avec le salarié cotisant au minimum contributif, qui touche 32 175 francs, puisque la différence est de 6 p. 100.

Enfin, le retraité agricole qui aura cotisé toute sa carrière à 60 points annuels pour la retraite forfaitaire, qui se situe au sommet de la hiérarchie agricole, percevra 49 129 francs, comparés aux 62 040 francs du salarié ayant cotisé au plafond de la sécurité sociale. Dans ce cas, l'écart reste de 26 p. 100.

Nous voyons donc que, dans ce domaine, un grand effort reste à faire. Mais je suis aussi conscient des conséquences financières d'une telle proposition.

Le second aspect du volet social que j'aurais souhaité aborder est la pluriactivité. Comme je l'ai dit voilà un instant, il faut absolument, comme certains de nos partenaires européens, encourager le maintien d'une population agricole dans des zones en voie de dépopulation par l'incitation à la pluriactivité. C'est pourquoi je me permets d'insister sur une disposition qui permettrait d'assujettir à la M.S.A. les différentes activités annexes d'un exploitant, quel que soit le revenu qu'il en tire, dès lors que ses activités ont pour support le fonds agricole et concourent au maintien des activités en zone difficile.

Cette disposition aurait différents avantages, notamment une simplification administrative puisque la caisse de la M.S.A. serait compétente pour gérer l'ensemble des activités exercées qui feraient l'objet d'un seul appel de cotisations calculées sur l'ensemble des revenus d'activités. Enfin, dernier élément, je désirerais savoir, monsieur le ministre, le sort que vous souhaitez faire aux cotisations complémentaires servant à financer les activités d'action sanitaire et sociale, les dépenses de gestion, etc. du régime agricole, cotisations dont le montant est fixé par les conseils d'administration des caisses gérées par les exploitants eux-mêmes et dont la qualité de la gestion administrative a été, à différentes reprises, soulignée, notamment lors des états généraux de la sécurité sociale par le rapport des sages.

Voilà, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les réflexions que m'inspire ce projet de loi et qui suscitent bien des interrogations, voire des réserves, de la plupart de mes collègues, en particulier M. Claude Prouvoeur qui aurait aimé pouvoir venir vous poser directement ces questions, mais qui n'a pu le faire car il est en mission à l'étranger. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. de Catuelan.

M. Louis de Catuelan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, tant de bonnes choses ayant été dites ce soir, mon propos sera très bref. Il ira d'ailleurs peut-être à l'encontre de certaines interventions. Il vise l'article 18 concernant les S.A.F.E.R., les objectifs poursuivis jusqu'à maintenant, l'intention soulignée d'étendre leurs compétences, notamment en matière d'aménagement communal.

Je n'insiste pas sur le rôle joué dans le passé par les S.A.F.E.R., souhaitées dans certaines régions à l'époque de leur création, accueillies avec beaucoup de réserves et de

méfiance dans d'autres. Dans ces dernières régions, il a fallu beaucoup de prosélytisme pour arriver à les faire accepter. C'était mon cas, dans ma région, car je croyais beaucoup à leur utilité. Nous avons d'ailleurs réussi à les faire accepter.

Le rôle de la S.A.F.E.R. a été longtemps positif dans cette région où, chaque année, nous perdions jusqu'à 7 000 hectares de terres agricoles. Au fil des ans, en revanche, cet aspect positif a été quelque peu atténué. Cependant, elle existe toujours et, de temps à autre, elle rend encore service. Elle avait pour mission essentielle - j'y insiste - de conforter les exploitations existantes, de structurer certaines exploitations qui risquaient de disparaître et d'en sauver d'autres qui étaient gravement touchées par les expropriations. Son rôle était bien agricole, l'urbanisation, l'aménagement des sols urbains étant le fait d'autres sociétés, privées ou autres. La fonction de l'une - la S.A.F.E.R. - étant la surveillance des autres ou vice-versa, c'était bien normal et chacun jouait ainsi le jeu impartii.

Voilà maintenant que l'on va, constatant les difficultés agricoles, accorder à ces S.A.F.E.R. le droit de toucher à tout. Est-ce bien raisonnable ? Vous conviendrez avec moi qu'il est intéressant - et c'est peut-être là où le bât va blesser - de « travailler » sur des opérations foncières hors agriculture beaucoup plus lucratives, bien entendu, que de racheter des terres agricoles en en limitant le prix pour qu'elles répondent à leur destination originale. Le rôle des S.A.F.E.R. était de conforter les exploitations agricoles. Elles ont été créées pour cela, et non pour autre chose !

La tentation sera forte, et je puis parier par avance qu'elle sera irrésistible. Cela m'inquiète et je m'interroge : quelle sera la réaction à ce sujet des autres sociétés concernées ? J'aurais compris que leur compétence, due non pas à leur forme, mais aux hommes des commissions techniques qui les composent, se borne à des avis et non pas à un rôle d'aménageurs directs. Cela aura, soyez-en certain, monsieur le ministre, des répercussions sur les exploitations agricoles de proximité.

Je ne puis approuver cette décision. Je tenais à le dire, d'une manière très forte. Certes, j'aimerais me tromper et que tout cela se passe bien, mais j'en doute beaucoup.

Mon intervention ici sera sans doute gratuite - elle n'aura pas beaucoup d'écho - mais je tenais à la faire, car je ne doute pas - hélas ! - que très rapidement nous aurons à en reparler. Voilà, monsieur le ministre, ce que je tenais à vous dire. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.)*

M. le président. La parole est à M. Lacour.

M. Pierre Lacour. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après les excellentes interventions que nous venons d'entendre, mon propos ne saurait être que modeste et limité. Je me contenterai en effet à mon tour de traiter du développement rural, qui constitue l'un des volets du projet de loi soumis à notre examen.

Lors de la discussion du X^e Plan, j'étais intervenu pour souligner l'insuffisance de ses objectifs en matière d'aménagement rural. Dans la suite logique de cette analyse, je ne puis que manifester à nouveau un enthousiasme bien relatif. Toutefois, la tâche que j'ai entreprise s'apparentant à un travail de fourmi, je m'efforcerai, de trouver, dans ce texte, les dispositions novatrices et celles qui sont perfectibles.

La création d'associations foncières agricoles - A.F.A. - peut être considérée comme une idée porteuse. Nos commissions ont analysé leur régime juridique avec tout le soin que nous leur connaissons. Je me bornerai donc à esquisser une analyse économique.

A mon sens, car il faut être clair, les A.F.A. ont notamment pour objectif de faire du remembrement et de la remise en valeur de terres incultes, sans passer par les formules lourdes, coûteuses, mais respectueuses du droit de propriété, qui sont inscrites dans les premiers articles du code rural. Cette façon de voir ne me choque pas car, en matière d'occupation du sol, il faut parfois aller très vite si l'on veut que des pans entiers de communes rurales ne tombent en déshérence.

De plus, ce sont non pas nécessairement les mauvaises terres qui retournent à la friche, mais assez souvent des parcelles de bonnes terres, trop exigües ou mal desservies. C'est

le cas de ma région Poitou-Charentes, en particulier, où les menaces de déprise ne planent pas sur les plus mauvaises terres.

Je rappelle, enfin, que le morcellement formidable et anachronique de certaines zones forestières, ou de petites cultures, accentué par la multiplication des indivisions, est un des moyens les plus efficaces pour accélérer la déprise et la dépopulation.

Dans ces conditions, l'association foncière agricole peut être un instrument utile. Encore faut-il que le Gouvernement puisse s'engager à les aider et à les faire vivre, car l'addition de plusieurs pauvretés ne conduit pas à une richesse bien grande !

Ma première suggestion est la suivante : il faut que les associations se dotent d'un projet micro-économique figurant éventuellement dans leurs statuts. Il faut que ce projet soit agréé par le conseil général ou la sous-préfecture et qu'en conséquence des aides au démarrage puissent être attribuées. De telles aides publiques au démarrage ou au financement d'investissements publics existent déjà. Il faudrait donc que le Gouvernement puisse nous indiquer quelles sommes il peut dégager pour faire éclore ces associations foncières agricoles. Sans aide financière, il ne se passera rien, ou presque.

Ma proposition, j'en suis persuadé, correspond à la philosophie du ministre.

En effet, la première loi d'adaptation se fixait comme objectif d'aider au développement d'exploitations présentant un « projet d'entreprise ». Il me paraît donc logique d'appliquer cette excellente maxime à ces associations se dotant d'un « projet de développement rural ».

Ma seconde suggestion a trait à l'intitulé même de ces associations. Les réduire à une approche strictement agricole ne me paraît pas réellement satisfaisant. Peu satisfaisant parce que cela revient, à mots couverts, à reconnaître l'inadaptation des techniques actuelles d'aménagement foncier. Peu satisfaisant parce que l'étiquette, si vous me permettez l'expression, monsieur le ministre, ne correspond pas à la marchandise.

En effet, ces associations, aux termes mêmes du projet de loi, ont pour objectif de contribuer au développement rural, au-delà des modes traditionnels de mise en valeur agricole, pastorale ou forestière.

Il conviendrait donc, par exemple, de les dénommer - pour employer un autre mot parmi les termes barbares que nous connaissons - A.S.D.R., c'est-à-dire associations syndicales de développement rural, car la réflexion que les élus conduisent sur le terrain dans les zones rurales montre bien qu'il ne faut plus raisonner en termes uniquement agro-agricoles.

Le plan de développement concerté qui se met en place dans mon département, sur mon initiative et grâce à votre précieux concours, monsieur le ministre, me confirme tous les jours dans cette analyse : sans le concours des agriculteurs, nous ne ferons rien, mais avec les seuls agriculteurs, nous n'irons pas aussi loin qu'il est souhaitable. Je regrette, en conséquence, que l'intitulé de la section 2 du chapitre 1^{er} ne témoigne pas de cette évolution profonde et irréversible.

Ma troisième suggestion aura trait à la procédure de zonage prévue à l'article 16, relatif à l'extension géographique du domaine des associations foncières pastorales.

Cette extension est vraisemblablement souhaitable dans certains cas. Il me semble, par exemple, que la préservation des zones humides de l'Ouest de la France pourrait s'accompagner de modes d'élevage extensif se rapprochant des parcours de montagne, mais, s'il faut attendre un décret et des arrêtés délimitant au cordeau les zones considérées comme « extensives », nous allons perdre un temps fort précieux. Nous connaissons, en effet, tellement de zonages différents en agriculture que chaque élu local aura bientôt besoin d'un cartographe diplômé pour pouvoir s'y retrouver !

Je propose donc que les zones défavorisées simples remplacent les zones dites « extensives » dès à présent. Nous verrons bien, ensuite, s'il convient d'affiner l'approche. Si je succombais à la tentation de la caricature, je dirais qu'à l'heure où il y a le « feu » dans les campagnes, c'est de pompiers que nous avons besoin, et non pas de raffinements subtils apportés au code rural.

Je souhaiterais donc connaître avec précision, monsieur le ministre, les suites que vous entendez réserver à ces trois suggestions concrètes, directement issues de l'expérience que je conduis avec les autres élus et les socioprofessionnels de mon

département pour revitaliser, en particulier, une zone que nous connaissons bien et à laquelle nous nous intéressons en ce moment : l'ensemble de la zone fragile qu'est l'arc Est du département de la Charente.

En poursuivant cette analyse du développement rural, je me félicite que des dispositions soient prises pour favoriser la pluriactivité et enrichir les compétences des S.A.F.E.R.

Je voterai en outre les excellents amendements présentés par M. le rapporteur Jean Arthuis, qui vont plus loin dans cette direction que les dispositions prévues par le projet de loi.

Pour ne pas allonger mon intervention, je poserai, en conclusion, quatre brèves questions complémentaires.

Première question : il avait été envisagé de former un certain nombre de sous-préfets pour leur confier un rôle d'animateur du développement rural. Où en est ce projet ?

Deuxième question : la presse avait annoncé, voilà quelques mois, que vous alliez présenter en conseil des ministres, avec votre collègue Jacques Chérèque, une communication sur le développement rural. Cette communication a été reportée. Quand aura-t-elle lieu ? Est-elle, le cas échéant, supprimée ? Comptez-vous réunir prochainement le comité interministériel de développement et d'aménagement rural ?

Troisième question : le X^e Plan prévoit la rationalisation de l'implantation des services publics en zone rurale. Serez-vous associé à l'élaboration de ce programme et quelles orientations proposerez-vous à vos collègues ?

Enfin, quatrième question : quand et selon quelles modalités les zones primées au titre de l'objectif n° 5 b) du Feder recevront-elles des subventions ?

Je vous surprendrais, mes chers collègues, si je ne terminais pas mon propos en parlant de la chasse.

Dans la loi d'adaptation de 1988, nous avons voté deux articles appelant des décrets et arrêtés d'application. Ceux-ci n'ont toujours pas été publiés, qu'il s'agisse des plans de chasse au petit gibier ou de la légalisation de certains modes de chasse traditionnels. Seront-ils publiés avant la prochaine ouverture ? C'est une question que beaucoup de chasseurs se posent et qui attendent une réponse précise de votre part, monsieur le ministre, bien que vous ne soyez pas spécialement le ministre de la chasse.

Chasse et développement rural sont deux concepts que je rapproche souvent. Les élections européennes viennent de montrer, avec le résultat assez remarquable de la liste chasse-pêche-tradition, que la communication n'est plus satisfaisante entre les technocrates des villes et les chasseurs des champs.

Au-delà d'une remise en cause de la directive de 1979, je vois dans ce vote l'expression d'une volonté des zones rurales d'affirmer et de préserver leur identité menacée. Puisse votre texte, monsieur le ministre, apporter sa modeste pierre à l'édifice que nous construisons tous ensemble !

Je n'aurai pas la prétention de vous rappeler qu'il faut, en ce domaine, aller vite, encore plus vite, toujours plus vite.

En cette année du Bicentenaire, comment ne pas prêter une oreille attentive aux attentes du monde rural, dont les cahiers de doléances interpellent tous les citoyens de notre pays ? (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. le président. Monsieur le ministre, vous souhaitez sans doute répondre aux orateurs lors de la prochaine séance ?

M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt. Oui, monsieur le président.

M. le président. La suite de la présente discussion est donc renvoyée à la prochaine séance.

9

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi modifiant et complétant la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 406, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

10

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le président de l'Assemblée nationale une proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à modifier, jusqu'au 31 décembre 1991, le régime des sanctions prévues par l'article 55 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 407, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

11

DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Descours Desacres un rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la révision des valeurs locatives cadastrales.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 404 et distribué.

J'ai reçu de MM. Michel d'Aillières, Jean-Pierre Bayle, Guy Cabanel, Jean-Paul Chambriard, André Jarrot, Christian de La Malène et Paul Robert un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées à la suite d'une visite effectuée en III^e région maritime à Toulon.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 405 et distribué.

12

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à ce jour, jeudi 22 juin 1989 :

A dix heures :

1. Suite de la discussion du projet de loi (n° 281, 1988-1989) complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

Rapport n° 382 (1988-1989) de M. Jean Arthuis, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Avis n° 334 (1988-1989) de M. Albert Vecten, fait au nom de la commission des affaires culturelles.

Avis n° 390 (1988-1989) de M. Jacques Machet, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Avis n° 383 (1988-1989) de M. Roland du Luart, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Avis n° 380 (1988-1989) de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

A quatorze heures trente et le soir :

2. Questions au Gouvernement.

3. Discussion de la proposition de loi (n° 387, 1988-1989), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la reconnaissance de la vocation internationale de l'Association internationale des parlementaires de langue française - A.I.P.L.F. - et à ses privilèges et immunités.

Rapport (n° 389, 1988-1989) de M. Michel Alloncle, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

4. Suite de l'ordre du jour du matin.

Délai limite pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le mercredi 7 juin 1989 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets et propositions de loi prévus jusqu'à la fin de la session, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 22 juin 1989, à une heure.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND*

Errata

au compte rendu intégral de la séance du 15 juin 1989

TITRE : SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Page 1615, 2^e colonne, dans le texte proposé par l'amendement n° 10 pour un article additionnel après l'article 10, 2^e alinéa, 2^e ligne :

Au lieu de : « des articles L., premier, I ou II »

Lire : « des articles L. premier-1 ou L. premier-2 »

TITRE : SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Page 1619, 1^{re} colonne, dans le texte proposé pour l'article 16, 6^e alinéa, 3^e ligne :

Au lieu de : « visées à l'article 240 de la délibération... »

Lire : « visées à l'article 249 de la délibération... ».

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mercredi 21 juin 1989

SCRUTIN (N° 158)

sur la motion n° 28 présentée par M. Charles Jolibois au nom de la commission des lois tendant à opposer la question préalable sur le projet de loi relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Nombre de votants 316
 Nombre des suffrages exprimés 312
 Pour 218
 Contre 94

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

MM.

Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Jean Arthuis
 Alphonse Arzel
 José Balareello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Jean Barras
 Jean-Paul Bataille
 Henri Belcour
 Jean Bénard
 Mousseaux
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 André Bettencourt
 Jacques Bimbenet
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 André Bohl
 Roger Boileau
 Christian Bonnet
 Amédée Bouquerel
 Yvon Bourges
 Raymond Bourguine
 Philippe de Bourgoing
 Jean-Eric Bousch
 Raymond Bouvier
 Jean Boyer (Isère)
 Louis Boyer (Loiret)
 Jacques Boyer-Andrivet
 Jacques Braconnier
 Pierre Brantus
 Raymond Brun
 Guy Cabanel
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron
 Pierre Carous
 Ernest Cartigny
 Marc Castex
 Louis de Catuelan
 Jean Cauchon
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Michel Chauby
 Jean Chérioux
 Roger Chinaud
 Auguste Chupin
 Jean Clouet
 Jean Cluzel

Henri Collard
 Henri Collette
 Francisque Collomb
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
 Maurice Couve
 de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 André Daugnac
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 Jacques Descours
 Desacres
 Franz Duboscq
 Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Jean Faure
 Louis de La Forest
 Marcel Fortier
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Jean Francou
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 Charles Ginesy
 Jean-Marie Girault
 (Calvados)
 Paul Girod (Aisne)
 Henri Gœtschy
 Jacques Golliet
 Yves Goussebaire-
 Dupin
 Adrien Gouteyron
 Paul Graziani
 Georges Gruillot
 Jean Guenier
 Bernard Guyomard
 Jacques Habert
 Hubert Hænel
 Emmanuel Hamel
 Mme Nicole
 de Hauteclocque
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hœffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo

Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Charles Jolibois
 Paul Kauss
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Christian
 de La Malène
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Guy de La Verpillière
 Louis Lazuech
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Yves Le Cozannet
 Jean-François
 Le Grand (Manche)
 Edouard Le Jeune
 (Finistère)
 Max Lejeune (Somme)
 Bernard Lemarié
 Charles-Edmond
 Lenglet
 Roger Lise
 Georges Lombard
 (Finistère)
 Maurice Lombard
 (Côte-d'Or)
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Paul Malassagne
 Kléber Malécot
 Hubert Martin
 Christian Masson
 (Ardennes)
 Paul Masson (Loiret)
 François Mathieu
 (Loire)
 Serge Mathieu
 (Rhône)
 Michel Maurice-
 Bokanowski
 Louis Mercier
 Daniel Milffaud
 Michel Miroudot
 Mme Hélène Missoffe
 Louis Moizard
 René Monory
 Claude Mont

Geoffroy
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier
 Charles Ornano
 Paul d'Ornano
 Jacques Oudin
 Sosefo Makapé
 Papilio
 Charles Pasqua
 Bernard Pellarin
 Jean-François Pintat
 Alain Pluchet
 Raymond Poirier
 Christian Poncelet
 Michel Poniatowski
 Henri Portier
 Roger Poudonson

MM.

François Abadie
 Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié
 Henri Bangou
 Gilbert Baumet
 Jean-Pierre Bayle
 Mme Marie-Claude
 Beaudreau
 Jean-Luc Bécart
 Gilbert Belin
 Jacques Bellanger
 Roland Bernard
 Jacques Bialski
 Mme Danielle
 Bidard Reydet
 Marc Bœuf
 Stéphane Bonduel
 Charles Bonifay
 Marcel Bony
 André Boyer (Lot)
 Eugène Boyer
 (Haute-Garonne)
 Louis Brives
 Jacques Carat
 William Chervy
 Félix Ciccolini
 Yvon Collin
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Michel Darras
 Marcel Debarge

Richard Pouille
 Jean Pourchet
 André Pourny
 Claude Prouvoveur
 Jean Puech
 André Rabineau
 Henri de Raincourt
 Joseph Raybaud
 Guy Robert
 (Vienne)
 Jean-Jacques Robert
 (Essonne)
 Mme Nelly Rodi
 Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Roland Ruet
 Michel Rufin
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Paul Séramy
 Pierre Sicard

Ont voté contre

André Delelis
 Gérard Delfau
 Rodolphe Désiré
 Emile Didier
 Michel Dreyfus-
 Schmidt
 Léon Eeckhoutte
 Claude Estier
 Jules Faigt
 Mme Paulette Fost
 Mme Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 Gérard Gaud
 François Giacobbi
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Pierre Jeambrun
 Louis Jung
 Philippe Labeyrie
 Tony Larue
 Robert Laucourmet
 Roger Roudier
 Bastien Lecca
 Charles Lederman
 Bernard Legrand
 (Loire-Atlantique)
 François Lesein
 Louis Longequeue
 Paul Loridant
 François Louisy
 Mme Hélène Luc
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret

Jean Simonin
 Michel Sordel
 Raymond Soucaret
 Michel Souplet
 Louis Souvet
 Pierre-Christian
 Taittinger
 Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 René Trégouët
 Georges Treille
 François Trucy
 Dick Ukeiwi
 Pierre Vallon
 Albert Vecten
 Xavier de Villepin
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges Voisin

Pierre Matraja
 Jean-Luc Mélenchon
 Louis Minetti
 Josy Moynet
 Michel Moreigne
 Robert Pagès
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Hubert Peyou
 Jean Peyrafitte
 Maurice Pic
 Robert Pontillon
 Claude Pradille
 Roger Quilliot
 Albert Ramassamy
 Mlle Irma Rapuzzi
 René Régnauld
 Ivan Renar
 Michel Rigou
 Roger Roudier
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Abel Sempé
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Paul Souffrin
 Raymond Tarcy
 Fernand Tardy
 Marcel Vidal
 Hector Viron
 Robert Vizet

Se sont abstenus

MM. Guy Besse, Georges Mouly, Paul Robert et Jean Roger.

N'a pas pris part au vote

M. André Diligent.

N'ont pas pris part au vote

MM. Etienne Dailly, qui présidait la séance, et Alain Poher, président du Sénat.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du règlement.)

M. André Pourny à M. Bernard Barbier.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	315
Nombre des suffrages exprimés	311
Majorité absolue des suffrages exprimés	156
Pour	218
Contre	93

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.