

SÉNAT

FEVRIER 1990

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
	-
Affaires étrangères, défense et forces armées	1305
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	1313
Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement.....	1315
Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France et de proposer les éléments d'une politique d'intégration	1369

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 14 février 1990 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a entendu **M. Alexandre de Marenches** sur les évolutions dans les pays de l'Est. Au cours de son exposé introductif, **M. Alexandre de Marenches** a d'abord relevé trois raisons principales aux bouleversements actuels : l'échec matériel des régimes jusqu'alors en place qui ont produit misère et pauvreté ; l'initiative de défense stratégique du président Reagan qui nécessitait des budgets dépassant les possibilités de l'Union soviétique ; et le besoin de vérité des peuples s'ajoutant à la force de l'idée de liberté.

Après avoir estimé que l'aide aux pays d'Europe de l'Est libérés du système communiste constituait un formidable défi pour l'Europe occidentale, **M. Alexandre de Marenches** a évoqué successivement la situation en Allemagne, en Tchécoslovaquie, en Hongrie, en Roumanie, en Bulgarie, ainsi qu'en Yougoslavie et dans les pays baltes. Il a en particulier souligné le rôle important que la France pourrait avoir à jouer en Roumanie.

M. Alexandre de Marenches a noté que la richesse physique de l'empire soviétique se trouvait surtout à l'est de l'Oural et sa puissance humaine essentiellement à l'ouest ; il a estimé qu'il y avait là les germes d'un grave déséquilibre.

Après avoir rappelé que les perspectives de retrait des troupes américaines stationnées en Europe allaient dans le sens du découplage entre les Etats-Unis et l'Europe de l'Ouest - objectif constant de la diplomatie soviétique - ,

M. Alexandre de Marenches a conclu en soulignant l'importance de la réflexion que les Européens devaient conduire sur leur défense à l'horizon de l'an 2000 et en marquant la nécessité d'un état-major de défense globale, incluant non seulement les questions militaires mais aussi celles liées à la défense économique et à des questions telles que la désinformation. Il a jugé nécessaire le maintien d'un effort militaire important dans la mesure où les fabrications soviétiques n'avaient pas, en ce domaine, diminué.

M. Alexandre de Marenches a ensuite répondu aux questions des commissaires. Il a successivement évoqué : avec **M. Marc Lauriol**, le problème des nationalités, celui de l'importance géostratégique de la Chine vis-à-vis de l'URSS et celui de la poussée islamique en URSS ; avec **M. Michel Poniatowski**, la nécessité d'un renouveau de notre pensée de défense et la situation au Proche-Orient et au Moyen-Orient ; avec **M. Robert Pontillon**, le rôle joué par le K.G.B. dans les évolutions actuelles et les conséquences de la crise économique en Union soviétique ; avec **M. Max Lejeune**, le rôle que pourraient jouer les chefs de l'armée soviétique en cas d'essoufflement de la politique conduite par **M. Gorbatchev**.

Après avoir répondu à des questions de **M. André Bettencourt** sur l'importance du "goulag" et sur l'attentat perpétré contre le pape Jean-Paul II, **M. Alexandre de Marenches** s'est entretenu avec **M. Jacques Golliet** de la question des approvisionnements pétroliers et avec **M. Michel Caldaguès** des conséquences du nécessaire renouveau de la pensée en matière de défense sur les moyens militaires de la France.

M. Alexandre de Marenches a ensuite souligné avec le président **Jean Lecanuet** que le but de la stratégie de Moscou demeurerait la neutralisation de la "Mittel Europa" et le découplage entre l'Amérique et l'Europe occidentale.

M. Alexandre de Marenches a enfin évoqué avec **M. Franz Dubosq** le renouveau de l'orthodoxie et la résurgence du phénomène religieux, et avec **M. André**

Jarrot le rôle de l'église russe et les préoccupations des Etats-Unis relatives à la situation au Mexique et en Amérique latine.

Jeudi 22 février 1990 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a d'abord désigné **M. Louis Jung** comme rapporteur sur le projet de loi n° 175 (1989-1990) autorisant la ratification d'un protocole additionnel n° 4 à la convention révisée pour la navigation du Rhin (ensemble une déclaration).

Puis la commission a entendu **M. Gérard Wild**, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, directeur du département "pays de l'Est" au CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales) sur les aspects économiques des évolutions à l'Est.

Au cours de son exposé introductif, **M. Gérard Wild** a d'abord dressé un état des lieux, sur le plan économique, des pays d'Europe centrale et orientale. Il a fait observer que ces pays traversaient depuis 1980 la plus grave crise économique de leur histoire. Il a présenté cette crise comme étant principalement liée, d'une part, à la nécessité de rembourser la dette accumulée au cours des années 1970 et, d'autre part, à l'échec des mécanismes de réformes internes ainsi qu'à celui du développement de l'intégration socialiste. S'il n'y avait donc désormais d'autre solution que de bouleverser les règles du jeu économique, il est clair que la phase de transition nécessaire exigera beaucoup de temps. **M. Gérard Wild** a précisé à cet égard que les évaluations faites permettaient d'estimer qu'une croissance annuelle de 30 % pendant trois ans ou de plus de 8 % pendant vingt ans serait nécessaire à l'économie est-allemande pour combler l'écart qui la sépare de l'économie ouest-allemande.

M. Gérard Wild a ensuite souligné la gravité des problèmes posés par les transformations annoncées ou envisagées. Ces transformations, dont la logique suppose

un système de guidage de l'économie tenant compte à la fois de la demande sociale et des contraintes de compétitivité et de productivité, impliquent un changement radical des systèmes de production et un vaste processus de redéploiement économique qui ne peuvent se faire -a estimé **M. Gérard Wild**- qu'en adoptant les règles de jeu du marché, en créant un système de convertibilité monétaire et en évoluant vers un système de propriété privée.

M. Gérard Wild a souligné que la mise en oeuvre concrète de ces évolutions -dont les pays de l'Est ont compris la nécessité- sera extrêmement difficile dans la mesure où elle se traduira nécessairement par une désorganisation de l'économie, un développement du chômage, un processus inflationniste et une croissance des inégalités sociales -ainsi que l'illustre déjà la situation actuelle d'un pays comme la Pologne. Il a estimé que les différents pays d'Europe centrale et orientale se trouvaient dans des situations très inégales pour faire face au coût social très élevé d'une telle transition, en raison de la différence des déséquilibres macro-économiques, du poids des industries lourdes, de l'état des infrastructures, et de l'endettement extérieur de ces différents Etats.

M. Gérard Wild a noté que les prochaines élections libres devraient permettre de mesurer le degré de consensus social existant dans chaque pays mais estimé que l'on ne pouvait exclure que l'ampleur des difficultés conduisent certains de ces pays à renoncer à conduire cette phase de transition jusqu'à son terme, voire à faire l'objet de tentations de type national-populiste.

M. Gérard Wild a enfin évoqué le rôle qui pouvait être, dans ce contexte, celui des pays occidentaux, estimant que, si ceux-ci ne pouvaient rester inactifs, ils ne pouvaient pas davantage tout faire. Ils ont en revanche la possibilité d'aider les pays de l'Est à gérer cette phase de transition économique en contribuant à légitimer les nouveaux régimes et en transférant le savoir-faire occidental en matière de redéploiement industriel, de lutte

contre l'inflation et de gestion des problèmes sociaux. La France, a estimé **M. Gérard Wild**, a, dans ce contexte, un rôle particulier à jouer.

Les entreprises occidentales elles-mêmes, a conclu **M. Gérard Wild**, doivent évidemment s'intéresser à l'ouverture de marchés potentiels importants mais elles se heurtent à la difficulté majeure d'identifier les besoins et les capacités prioritaires des économies est-européennes. Il est dans cet esprit indispensable, a-t-il estimé, d'encadrer les petites et moyennes entreprises pour les aider à s'informer et à accéder à ces nouveaux marchés.

Après avoir remercié **M. Gérard Wild** pour son exposé en lui indiquant que ses observations complétaient utilement les informations recueillies lors de la mission d'une délégation de la commission en URSS en juillet 1989 et qu'elles permettaient de mesurer l'ampleur des difficultés de la reconversion des économies de l'Est, le **président Jean Lecanuet** a questionné **M. Gérard Wild** sur l'impact économique de la fusion entre les deux Allemagne. Il lui a fait part de l'appel insistant de l'URSS aux entreprises et aux techniciens occidentaux qui avait été lancé lors de la mission précitée de la commission en URSS.

A l'invitation du président **Jean Lecanuet**, **M. Gérard Wild** a répondu à d'autres interrogations sur le problème allemand formulées par : **M. André Rouvière**, et concernant les possibilités réelles de la France en R.D.A. compte tenu des positions acquises de la R.F.A. dans le pays ; **M. Robert Pontillon** sur les risques de déstabilisation populiste et nationale ; **M. Jacques Golliet** sur l'impact possible de la réunification allemande sur l'emprise du deutsche mark en centre Europe ; **M. Xavier de Villepin** sur les conséquences de l'émigration est-allemande sur l'économie de la future Allemagne réunifiée.

Dans ses réponses à l'ensemble de ces questions, **M. Gérard Wild** a notamment fait valoir que l'union économique des deux Allemagne devrait -à moyen terme-

avoir un effet économique positif. En dépit de l'importance de son coût, il a fait observer que la réunification permettrait de relancer l'économie de la R.F.A., dont la poursuite de la croissance était menacée par le manque de main-d'oeuvre. Tout en convenant du probable rôle accru du deutsche mark en centre Europe, il a évoqué les tensions inflationnistes nouvelles, qui ne manqueront pas de peser sur la monnaie allemande dans le cadre du processus économique et social de réunification. En détaillant le risque -selon lui réel- de dérives national-populistes dans certains pays de l'Est, il n'a pas jugé que ce mouvement était le plus inquiétant pour ce qui concerne l'Allemagne.

M. Gérard Wild a ensuite évoqué avec le président Jean Lecanuet, **M. Jacques Golliet** et **M. Xavier de Villepin**, le problème de l'impact possible de dérives inflationnistes et de la hausse consécutive des taux d'intérêt en Allemagne sur la situation économique de la Communauté européenne dans son ensemble.

A la demande de **M. Michel Crucis**, **M. Gérard Wild** a évoqué l'ampleur du problème du mauvais niveau des infrastructures et des équipements publics dans les pays de l'Est, notamment en R.D.A. Evaluant le coût de la remise à niveau de ces équipements -pour la seule R.D.A.-, il a cité le chiffre de 3 à 400 milliards de DM.

Avec **M. Michel Poniatowski**, **M. Gérard Wild** a abordé le problème du déficit agricole des pays de l'Est, d'une part, de l'importance des marchés parallèles dans ces pays, d'autre part, et enfin de l'ampleur de la dette. Il a insisté sur le fait que le problème de l'agriculture lui semblait capital, d'une part, parce qu'une augmentation de la production agricole pouvait constituer un élément favorable susceptible d'adoucir certaines difficultés inhérentes au processus de mutation des économies de l'Est et, d'autre part, et à l'inverse, parce qu'une trop rapide augmentation de la productivité agricole pourrait entraîner un surcroît de chômage.

Avec M. Jacques Genton, M. Gérard Wild s'est interrogé sur la motivation profonde des évolutions en cours à l'Est. Il a émis l'idée que l'état de l'économie de ces pays rendait le processus de réformes inéluctable, et que ce dernier faisait, de ce fait, l'objet d'un assez large accord initial au sein des instances dirigeantes des partis communistes de ces pays. Il s'est cependant montré interrogatif sur le degré de maîtrise de certaines des conséquences des réformes en cours par les dirigeants soviétiques.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Jeudi 15 février 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - **M. Jacques Larché, président**, a tout d'abord donné quelques indications sur l'ordre du jour du premier mois de la prochaine session, exposant notamment que l'intention du Gouvernement était de demander la poursuite de l'examen des projets de loi portant révision du code pénal. Après avoir indiqué qu'il lui paraissait utile de connaître les positions adoptées par l'Assemblée nationale en deuxième lecture sur le Livre premier du code pénal avant de passer à l'examen du Livre II, **M. Jacques Larché, président**, a indiqué qu'il avait reçu la candidature au rapport de M. Charles Jolibois.

En conséquence, la commission a désigné **M. Charles Jolibois rapporteur du projet de loi n° 214 (1988-1989)** portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes (Livre II).

M. Jacques Larché, président, a ensuite indiqué qu'il avait reçu la candidature de M. Daniel Millaud pour le rapport sur le **projet de loi n° 74 (1989-1990)** modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française. Après les interventions de MM. Daniel Hoeffel, Michel Dreyfus-Schmidt, Guy Allouche, Albert Ramassamy, la commission a décidé de surseoir à la désignation d'un rapporteur sur ce projet de loi, la candidature de M. Albert Ramassamy ayant été enregistrée, et de composer comme suit la délégation appelée à se rendre sur place pour préparer la discussion de ce projet de loi :

MM. Albert Ramassamy, Michel Rufin et Bernard Laurent, comme membres titulaires et MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Lucien Lanier comme membres suppléants.

La commission a ensuite désigné les candidats pour faire partie de la **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au **fonctionnement des assemblées parlementaires**. Elle a désigné comme **membres titulaires** : **MM. Jacques Larché, Paul Masson, Daniel Hoeffel, Hubert Haenel, Bernard Laurent, Guy Allouche, Charles Lederman** ; et comme **membres suppléants** : **MM. Jacques Thyraud, René-Georges Laurin, Alphonse Arzel, Michel Rufin, Raymond Bouvier, Raymond Courrière et Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.**

Enfin, la commission a ratifié la **composition des délégations** chargées de se rendre dans différents pays de la **communauté européenne** pour y examiner, d'une part, les modalités d'intégration en droit interne des normes juridiques communautaires et, d'autre part, les conditions d'acquisition de la nationalité dans chacun des pays visités.

Les différentes délégations sont composées comme suit :

Pour l'Italie, ont été nommés MM. Etienne Dailly et Guy Allouche.

Pour l'Espagne et le Portugal : MM. Christian Bonnet et Germain Authié.

Pour le Benelux : MM. René-Georges Laurin et Michel Dreyfus-Schmidt.

Pour la R.F.A. : MM. Paul Masson et Marcel Rudloff.

Pour la Grande-Bretagne : MM. Lucien Lanier et Gilbert Baumet.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE
D'ETUDIER LES PROBLÈMES POSÉS PAR
L'AVENIR DE L'ESPACE RURAL FRANÇAIS ET
DE PROPOSER LES ÉLÉMENTS D'UNE
POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT**

Judi 1er février 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la mission d'information a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Henri Mendras, sociologue.**

M. Henri Mendras a débuté son intervention en relevant que, globalement, le monde rural représente la partie la plus vivante de la société française puisque, entre 1975 et 1982, le taux d'accroissement de sa population a été de + 7 %, alors que pour la population française générale et pour la population urbaine, ce taux a été respectivement de + 3 % et + 1 % seulement. Il a cependant reconnu avec **M. Jean François-Poncet, président,** que la distinction entre communes de plus ou de moins de 2.000 habitants, parfaitement adaptée au XIXe siècle, ne repose plus aujourd'hui sur aucun critère pertinent. Il a ajouté qu'il serait nécessaire à cet égard que l'INSEE procède à de nouvelles études de seuil, qui aillent au-delà de la notion pourtant intéressante de zone de peuplement industriel et urbain (Z.P.I.U.), tant il est vrai que la structure sociale des communes de moins de 15.000 habitants les font appartenir à un monde plus rural qu'urbain.

Approuvé sur ce point par **M. Fernand Tardy**, **M. Henri Mendras** a souligné l'importance du facteur de l'environnement pour l'analyse du caractère rural ou urbain d'une agglomération, estimant toutefois que les statisticiens ne peuvent échapper à la définition de seuils pour réaliser leurs études ; il a rappelé d'une part que 50 % de la population française occupent 90 % du territoire en vivant dans des communes de moins de 15.000 habitants et, d'autre part, qu'un récent sondage révèle que 75 % de citoyens habitant des bourgs de moins de 12.000 habitants sont satisfaits des institutions politiques et qu'un pourcentage identique de citoyens habitant des villes de plus de 30.000 habitants en sont insatisfaits. Concluant que l'innervation du système politico-administratif de la France rurale -qui compte 500.000 conseillers municipaux pour 34.000 communes- est plus performante que celle de la France urbaine- la moitié de la population française n'étant représentée que par 50.000 élus-, il a estimé, en s'appuyant sur l'exemple du système scolaire, que le problème le plus essentiel de notre pays est actuellement celui de la gestion des grandes agglomérations, et en particulier des périphéries urbaines.

Pour autant, **M. Henri Mendras** a reconnu que le monde rural profond, c'est-à-dire tout territoire situé à plus de trente kilomètres d'une ville moyenne, continue à subir un exode de population qui n'est pas sans conséquences sur le maintien des infrastructures et l'entretien du paysage. Opposé à la notion de peuplement minimal, il a affirmé que la réduction du nombre d'agriculteurs n'est pas un problème en soi pour le sociologue. En outre, il a récusé l'idée d'agriculteur-jardinier de l'espace rural, en faisant ressortir les dégradations que l'activité agricole a causées sur les paysages et l'environnement.

A **M. Jean François-Poncet**, président, qui lui demandait quelles raisons expliquent les sentiments de déshérence et de "spirale de mort" qui imprègnent le monde rural français, **M. Henri Mendras** a répondu que

ces impressions ne sont partagées que par 5 % tout au plus de la population et que, par conséquent, il ne s'agit pas d'un problème de société. Abordant la question du vieillissement de la population rurale, il a estimé que les caractéristiques des personnes âgées d'aujourd'hui font de leur installation dans le monde rural une chance pour celui-ci : les retraités ont des revenus supérieurs à la moyenne nationale, ils ne sont pas endettés et détiennent une fraction très importante du patrimoine, ils vont continuer à s'enrichir car de nombreuses femmes ayant travaillé commencent à percevoir des pensions de retraite qui leur sont propres, ils sont en meilleure santé que les générations précédentes même si commence à se poser le problème du quatrième âge, ils sont très dynamiques et disposent de temps libre à occuper. De nombreux indicateurs démontrent la vitalité des retraités modernes, qui s'impliquent dans la vie sociale et politique de leur environnement (le tissu associatif du monde rural est très développé en France comme dans tous les pays occidentaux, le nombre des maires retraités ne cesse de s'accroître alors que celui des maires agriculteurs diminue) et qui, dans leurs relations avec la parentèle, ont un rôle de redistribution des biens et services d'une importance économique bien plus grande que celui de la sécurité sociale.

Répondant ensuite à **M. Roland du Luart**, **rapporteur**, qui observait que les agriculteurs ne sont pas les seuls responsables de la destruction et de la pollution de l'espace, le recours à l'agriculture intensive ayant pour causes essentielles la faiblesse des revenus agricoles et surtout l'importance excessive de la taxe sur le foncier non bâti dans les ressources fiscales des 34.000 communes rurales, et que beaucoup de celles-ci sont en outre trop petites, **M. Henri Mendras** a précisé :

- qu'il n'adresse aucun reproche à telle catégorie de population en particulier, d'autant que les agriculteurs bénéficient dans la conscience collective d'une image très favorable, et qu'un rapport du doyen Vedel datant de 1968

avait déjà averti les pouvoirs publics que les aides à l'intensification et les remembrements conduiraient à une destruction de l'espace traditionnel ;

- qu'au-delà de 300 habitants, la commune conserve son importance en tant qu'institution de structuration de l'espace et d'animation de la société, et que l'importance d'un solide maillage communal était reconnue aujourd'hui par divers pays étrangers ayant procédé par le passé à des politiques de regroupement ou de fusion de communes ;

- que le coût de fonctionnement, jugé excessif par **M. Roland du Luart, rapporteur**, de l'organisation administrative de la France ne lui semble pas dirimant dès lors que cette organisation fonctionne bien ; il a en effet souligné que les sociétés modernes se caractérisent par un foisonnement de réseaux et de structures de communication, le plus fondamental étant la famille, mais ceux relevant du système politico-administratif étant également importants. A cet égard, la société française apparaît, pour **M. Henri Mendras**, comme la plus robuste des sociétés occidentales du fait précisément de la complexité de ses réseaux de communication et de la variété de ses structures d'innervation, et de la souplesse qui en découle.

M. Jean François-Poncet, président, a admis qu'il était nécessaire de tempérer certaines des opinions trop couramment admises, mais a néanmoins insisté sur la réalité des difficultés auxquelles sont confrontées les zones rurales fragiles : une démographie en déclin, une production économique à l'abandon, un espace occupé progressivement par des inactifs, ce qui empêche toute créativité et compromet la revitalisation économique. En réponse, **M. Henri Mendras** a reconnu que les zones rurales fragiles se heurtent, en termes de gestion de la société et de son infrastructure, à des problèmes spécifiques, mais que l'aune de comparaison pertinente n'est pas la ville, mais bien le reste du monde rural dont le dynamisme est incontestable. Il a ajouté qu'aujourd'hui, pour une société d'opulence comme la nôtre dans laquelle

la production des biens n'est plus essentielle, c'est la consommation qui génère l'activité. En ce sens, la multiplication des retraités disposant de pouvoir d'achat aura nécessairement pour conséquence la création d'activités nouvelles. En outre, le développement économique des zones rurales fragiles passe par l'utilisation de la télématique, qui autorise le travail à distance, par l'élargissement de la pluriactivité et par la redéfinition des objectifs de l'activité agricole, qui devront s'orienter plus explicitement vers l'aménagement de l'espace. Celui-ci, selon **M. Henri Mendras**, relève plus de la responsabilité des ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts que des ingénieurs des ponts et chaussées. Enfin, il a estimé important d'admettre que le maintien des agriculteurs est tributaire du développement de l'emploi féminin à la campagne.

Après qu'il eut cité l'exemple de l'ouverture d'une maison de retraite de 60 lits, occupant à mi-temps 30 femmes d'agriculteurs, dans sa commune de 600 habitants, **M. Fernand Tardy** a exposé les difficultés que rencontrent, en matière de ressources propres, les petites communes et les structures intercommunales auxquelles elles adhèrent, et a suggéré qu'elles soient dotées de pouvoirs fiscaux adaptés à leur mission de gestion. **M. Jean Huchon, rapporteur**, a approuvé cette opinion, arguant que la multiplicité des communes et du personnel politique appelé à les gérer représente un handicap pour le monde rural au regard du poids politique dont disposent les maires des communes de plus de 100.000 habitants, et ajouté que le pouvoir central devrait mieux reconnaître les structures intercommunales. **M. Henri Mendras** a alors réaffirmé qu'il est important que la société dispose de bonnes structures de représentation et qu'à cet égard les atouts des populations rurales sont plus nombreux que ceux des populations urbaines.

M. Hubert Haenel, rapporteur, a cependant cité divers exemples qui tendent à empêcher le développement d'un monde vivant en milieu rural : la disparition

régulière des services publics, qui affecte toutes les zones rurales qu'elles soient profondes ou non, et leur relocalisation systématique dans les grandes villes, l'absence d'activités économiques ou culturelles qui préoccupe en particulier les femmes demeurant à la campagne, les inégalités entre les jeunes en matière d'accès à l'enseignement, puisque les lycées se trouvent dans les villes. **M. Henri Mendras** a souligné qu'il était impossible d'obtenir à la fois les avantages de la vie rurale et ceux de la vie urbaine, mais qu'en tout état de cause, la comparaison pertinente doit s'effectuer non pas avec les centre-villes mais bien plutôt avec les banlieues des grandes métropoles. A cet égard, tant en matière d'enseignement que d'activités socio-culturelles et sportives, les jeunes ruraux disposent d'un choix plus large que ceux des banlieues, grâce en particulier au développement des réseaux de diffusion et de transports. En outre, il lui a paru essentiel, d'un point de vue éducatif, que la jeunesse des campagnes soit confrontée à d'autres systèmes sociaux que son milieu d'origine.

Puis, **M. Roland du Luart, rapporteur**, a estimé que le niveau de vie des actuels retraités résultait de leurs dispositions passées à l'épargne, que ne semblent pas posséder les générations présentes. En outre, les liens familiaux n'ayant jamais été plus distendus qu'aujourd'hui, il s'est étonné de l'analyse de **M. Henri Mendras** sur le rôle redistributeur des personnes âgées en faveur de leurs enfants. Pour ce dernier, les deux observations sont parfaitement complémentaires, puisque c'est précisément au moment où le groupe domestique éclate que se renforcent les relations de parentèle (sans compter les effets de l'allongement de l'espérance de vie). En s'appuyant sur l'exemple des mères célibataires, qui représentent un million sur les vingt-trois millions de ménages français et qui ne peuvent se passer de l'aide apportée par leurs propres parents pour assumer leurs responsabilités, le sociologue a estimé que la société française se rapproche peu à peu des modèles familiaux suédois ou des noirs américains. Dans ces derniers, le

couple conjugal est très instable et la cellule matrimoniale variée et complexe, puisque la part des enfants nés hors mariage représente respectivement 44 % et 50 % des naissances, contre 25 % en France aujourd'hui.

Enfin, **M. Germain Authié** s'est interrogé sur les conséquences de l'abandon de certaines zones rurales, a relevé que la polyvalence des emplois n'était pas la panacée pour maintenir l'activité en zone rurale -d'autant que, dans bien des cas, elle a toujours existé- et estimé qu'un des problèmes les plus importants de certaines zones rurales était le phénomène du week-end qui ne leur assure que deux jours d'activité par semaine.

La mission d'information a ensuite procédé à l'audition de **Mme Christine Kovacshazy**, chargée de mission au Commissariat général du Plan.

Mme Christine Kovacshazy a tout d'abord rappelé comment se situe l'espace rural français en Europe : celui-ci représente 92 % du territoire, soit le quart de la surface de la C.E.E. et 20 % de la population française, ou bien encore 30.000 communes sur 36.000. 50 % de cet espace rural est consacré à l'agriculture et 27 % à la sylviculture.

S'agissant de l'évolution constatée dans l'utilisation de cet espace entre les recensements de 1975 et 1982, les friches ont progressé de 3 % et la surface agricole utile a diminué de 0,8 %. Par ailleurs, 1 % de l'espace est fortement protégé, soit 1 million d'hectares environ, alors que 3 millions d'hectares devraient bénéficier d'une telle protection.

Enfin, l'espace rural connaît une densité de 31 habitants au kilomètre carré contre plus de 400 en zone urbaine, ce déséquilibre étant le plus fort constaté au sein des pays de la C.E.E.

Mme Christine Kovacshazy a alors estimé que le fait que la France disposait d'un volume d'espaces naturels très important au centre de l'Europe constituait un atout pour elle, même si une grande partie de celui-ci se trouve en dehors des zones d'expansion de l'Europe des Douze.

D'une manière générale, elle a constaté que si la France se trouvait au centre géographique de l'Europe, elle était excentrée du point de vue économique, ce qui impose de compenser ce handicap, notamment dans la zone dite de "diagonale dépressive" qui s'étend des Ardennes aux Pyrénées en englobant l'ensemble du Massif Central.

Abordant les problèmes communautaires, **Mme Christine Kovacshazy** a expliqué que la réforme des fonds structurels européens conduirait à accorder moins de subventions à la France en raison de sa position intermédiaire entre pays les plus riches et pays les plus pauvres au sein de la Communauté. Cette modification impose de repenser la définition de la fragilité qui apparaît comme une notion à la fois temporaire, partielle et mouvante.

Mme Christine Kovacshazy a alors abordé l'action du Commissariat général du Plan dans la lutte contre ces fragilités.

Présentant les deux missions essentielles du Commissariat, elle a expliqué que cette réflexion pouvait se faire à la demande du Premier ministre, des ministères ou de sa propre initiative. Ainsi, à la demande des ministères, le Commissariat a-t-il engagé une réflexion sur la gestion des espaces naturels. D'autre part, il a confié à la société d'études géographiques et sociologiques appliquées (S.E.G.E.S.A.) une étude sur les zones rurales fragiles, permettant notamment de définir des critères qualitatifs de la fragilité.

L'autre mission essentielle du Commissariat général du Plan consiste à élaborer le Plan. Cet exercice permet de réunir les administrations, les partenaires sociaux et les experts sur des objectifs communs et assure donc une cohérence politique.

S'agissant du Xe Plan, **Mme Christine Kovacshazy** a précisé que celui-ci était le premier où figurait expressément la nécessité d'aménager l'espace rural. Indiquant que les cinq grands chantiers concernent tous

l'espace rural, elle a souligné qu'il appartenait désormais à l'Etat de lutter contre les inégalités spatiales qui sont autant de faiblesses sur le plan européen. Il importe donc d'abandonner la politique de compensation des difficultés et des handicaps et de valoriser les potentiels et atouts de l'espace rural comme l'a souligné le sous-groupe présidé par Monsieur le sénateur Josy Moinet concernant les perspectives de développement des espaces ruraux.

Abordant les moyens du développement rural, **Mme Christine Kovacshazy** a noté qu'il fallait distinguer entre moyens explicites (par exemple politique des infrastructures, contrats de plan, primes d'aménagement du territoire) et implicites (politique sectorielle).

S'agissant des moyens explicites du développement rural, elle a notamment regretté que le bilan établi par l'I.N.S.E.E. des crédits consacrés par les administrations centrales dans les régions en 1982, 1983 et 1984 ait mis en lumière une discordance entre les zones prioritaires définies sur le plan national et les politiques sectorielles menées par chaque ministère.

Mme Christine Kovacshazy a souligné que ce problème imposait de mener une politique intersectorielle sous la forme de plans d'aménagement rural. Ceci passe notamment par la prise en compte de l'ensemble des problèmes d'une zone fragile, l'amplification de la politique d'aménagement du territoire, l'approfondissement des contrats de plan, en particulier en ce qui concerne la planification infra-régionale et l'évaluation des politiques de développement rural.

Elle a d'ailleurs noté que plusieurs initiatives dans ce sens se développaient actuellement, aussi bien à l'O.C.D.E. qu'à la commission des Communautés européennes ou au conseil de l'Europe.

Mme Christine Kovacshazy a ensuite décrit les moyens mis en oeuvre par le Xe Plan afin de développer les zones rurales fragiles. Il s'agit notamment de diversifier

les emplois, d'assurer une bonne armature urbaine, tant au niveau des bourgs que des villes moyennes, de développer les infrastructures, d'améliorer les services publics et de promouvoir l'inter-communalité.

Dans ce cadre, elle a rappelé que le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.) avait fait l'objet récemment d'une réorientation vers la création d'entreprises, la diversification de l'agriculture, la recherche d'une meilleure utilisation de l'espace et l'amélioration des services publics en milieu rural et que ses crédits étaient désormais davantage déconcentrés.

De même, une réflexion s'est engagée sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties et sur les services en milieu rural. A ce propos, **Mme Christine Kovacshazy** a souligné que le plan privilégiait désormais la diffusion des nouvelles technologies et la recherche de la qualité, et a rappelé les différentes expériences et études en cours en ce domaine.

Concluant son propos, **Mme Christine Kovacshazy** a indiqué quelles étaient les faiblesses persistantes de la politique d'aménagement rural.

L'articulation du Xe Plan avec les contrats de plan n'a pu se faire et cette carence est l'objet d'une réflexion commune au Commissariat général du Plan et à la D.A.T.A.R. En outre, l'évaluation des actions menées reste encore à l'état d'ébauche. Enfin, une réflexion devra être conduite rapidement concernant la diversification des emplois en milieu rural, compte tenu notamment de la mobilité des actifs au sein de l'Europe.

Mme Christine Kovacshazy a d'ailleurs rappelé que 5 % des terres achetées l'année passée en France l'ont été par des étrangers souvent plus riches, mieux formés et moins endettés que les Français.

Enfin, **Mme Christine Kovacshazy** a souligné que l'ouverture à l'Est présentait une chance pour la France qu'il convient de valoriser.

A l'issue de cet exposé, **M. Jean François-Poncet, président**, a souhaité prolonger la réflexion commune à la mission d'information et au Commissariat général du Plan en examinant des situations concrètes afin notamment de définir aussi précisément que possible la fragilité des zones rurales.

Par ailleurs, **M. Bernard Bourget, ingénieur en chef du génie rural des eaux et des forêts, chef du service agricole au Commissariat général du Plan**, a expliqué quel était le rôle de cet organisme en matière d'aménagement rural. Il s'agit avant tout de développer une approche méthodologique et prospective de la perception de la fragilité rurale. Comme l'a indiqué **M. Bernard Bourget**, cette démarche a d'ores et déjà permis de discerner de grandes tendances : certaines zones rurales ont été confrontées à des problèmes industriels, d'autres souffrent de difficultés propres à l'agriculture ou bien encore d'un vieillissement important. Aussi, l'aménagement rural intéresse-t-il l'ensemble du Gouvernement, ce qui suppose une plus grande coordination, au niveau interministériel, entre des actions encore trop cloisonnées.

M. Jean François-Poncet, président, a approuvé ces orientations. Prenant l'exemple de la dotation globale de fonctionnement, il a souligné l'ambiguïté qu'il y avait à mener une politique de correction des inégalités géographiques avec des moyens budgétaires limités, tout en créant des inégalités de sens contraire par le biais d'autres politiques publiques disposant de financements plus importants.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la mission d'information a procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Duport, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale**.

En préambule, **M. Jean-Pierre Duport**, après avoir évoqué la prochaine réunion du comité interministériel

d'aménagement du territoire, a expliqué que la situation de l'espace rural était très contrastée.

De 1975 à 1982, la population a augmenté dans 17.000 communes rurales, les friches ne progressant que marginalement et les agriculteurs ne représentant plus que 20 % des actifs ruraux.

Sur 1.704 cantons ruraux, entre 1975 et 1982, 579 ont vu leur population active diminuer alors que la population active progressait dans 143 cantons grâce au secteur secondaire et 982 grâce au secteur tertiaire.

M. Jean-Pierre Duport a donc constaté les profondes disparités de l'espace rural qui conduisent à affiner l'analyse de la fragilité.

Ainsi, concernant la création d'entreprises, celle-ci atteint en moyenne 5 créations pour mille habitants et par an dans l'espace rural avec un taux nettement supérieur en Ile-de-France, en Aquitaine, dans le pourtour méditerranéen et les Alpes, et un taux beaucoup plus faible dans le Centre, en Auvergne, dans le Limousin, le Nord-Pas-de-Calais et en Picardie.

Ces disparités proviennent de quatre facteurs d'implantation principaux : la proximité d'une agglomération à image forte, la densité démographique de proximité, la situation de la zone par rapport aux grands axes routiers et son attractivité touristique.

M. Jean-Pierre Duport a estimé que les contrastes de l'espace rural conduisaient à mener une analyse des fragilités au niveau du canton et que d'une manière générale, il fallait changer l'image de marque du milieu rural qui présente des atouts non négligeables (attrait touristique, qualité de vie, main-d'oeuvre disponible...).

M. Jean-Pierre Duport a ensuite indiqué quels étaient les moyens du développement rural.

Il s'agit d'abord d'accroître l'emploi en milieu rural, notamment dans les secteurs secondaire et tertiaire. D'autre part, l'action de la D.A.T.A.R. vise à favoriser

l'implantation industrielle dans les zones rurales, y compris en aidant le développement d'activités de sous-traitance dans le sillage des grands groupes.

Abordant les services publics, **M. Jean-Pierre Duport** a présenté l'expérience menée par la D.A.T.A.R. dans cinq arrondissements et dans deux départements afin de percevoir les attentes, les satisfactions et les insatisfactions des habitants.

Au vu des premiers résultats de cette enquête, il apparaît que l'inquiétude des populations réside d'abord dans l'emploi plutôt que dans l'absence de services, compte tenu en particulier de la mobilité de la population. Cependant, celle-ci pose la question du désenclavement des zones les moins densément peuplées ainsi que de l'entraide des habitants à l'égard des personnes peu mobiles.

Le délégué à l'aménagement du territoire a ensuite expliqué que l'insatisfaction concernant les services publics était liée à l'activité, au sexe -les femmes en souffrant plus que les hommes- et à l'âge, les jeunes regrettant surtout l'absence des activités disponibles en milieu urbain.

Au demeurant, les insatisfactions concernent principalement trois domaines : l'éducation, la santé et les transports, sans que l'inexistence d'un service entraîne forcément l'insatisfaction dans la mesure où les habitants s'organisent différemment comme le prouve l'exemple des crèches.

En définitive, **M. Jean-Pierre Duport** a estimé que les habitants des zones ayant fait l'objet d'enquêtes sont bien conscients que la qualité des services passe souvent par leur concentration. Aussi convient-il de raisonner en terme de services et non d'équipement afin de rechercher la meilleure qualité de prestations.

Néanmoins, **M. Jean-Pierre Duport** a souligné que les décisions des différents ministères relatives aux fermetures des services publics devaient faire l'objet d'une

coordination, de manière à éviter les cumuls néfastes quant au développement rural.

M. Jean-Pierre Duport a ensuite évoqué la coopération intercommunale pour regretter la disparité spatiale des taux de taxe professionnelle et préconiser leur homogénéisation dans des zones d'emplois de la taille d'un ou de deux cantons.

S'agissant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, il a rappelé que celle-ci représentait une ressource de l'ordre de 9 milliards de francs, mais que ses bases n'avaient pas été révisées depuis 1961 et que par conséquent, elles ne tenaient pas compte des modifications intervenues dans le mode de production agricole. Ceci explique son poids parfois excessif pour le maintien de certaines activités agricoles en zone rurale, alors même que cette taxe représente parfois plus de 50 % des ressources des communes.

Il convient donc de redonner à cet impôt un sens économique, et plus généralement concernant la fiscalité locale, de distinguer ce qui relève de l'activité économique, c'est-à-dire la taxe professionnelle, et ce qui constitue une imposition de la propriété (taxe foncière sur les propriétés non bâties).

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est instauré.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné les disparités actuelles dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre communes rurales et communes urbaines. Il s'est également interrogé sur l'avenir de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ainsi que sur les perspectives de péréquation et d'égalisation de la taxe professionnelle.

M. Fernand Tardy a expliqué qu'une solution aux problèmes de financement des communes rurales devrait passer par l'institution de ressources propres au bénéfice du secteur intercommunal.

Après avoir relevé que la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'existait pas dans un certain nombre de pays européens voisins, **M. Roland du Luart** s'est interrogé sur le coût de recouvrement de cet impôt. Il a constaté qu'une répartition plus équitable de la dotation globale de fonctionnement permettrait d'en compenser au moins pour partie la suppression.

S'agissant de la coopération intercommunale, il a présenté une expérience menée dans la Sarthe de création d'une zone industrielle dont les charges et les bénéfices sont répartis au prorata du nombre d'habitants des communes concernées.

M. Ambroise Dupont a souligné que la taxe foncière sur les propriétés non bâties pouvait représenter jusqu'à 85 % des ressources de certaines communes rurales et que toute réforme de cet impôt ne devait pas aboutir à les déresponsabiliser en les privant d'une ressource assise localement.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean-Pierre Dupont** a expliqué, s'agissant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, qu'il faudrait sans doute modifier cet impôt sans le supprimer.

A propos des dotations globales de l'Etat, il a indiqué que leur mode de répartition posait le problème de l'adéquation entre l'effort de solidarité de l'Etat et le niveau de services rendus par chaque commune à qui ces dotations sont versées. Aussi, il a estimé que leur répartition ne pouvait pas être complètement égalitaire.

Enfin, à propos du partage de la taxe professionnelle, il a rappelé que les syndicats d'agglomérations nouvelles perçoivent cette ressource alors que les communes qui les composent bénéficient des autres impôts locaux.

M. Louis de Catuelan a alors rappelé qu'il n'était pas tenu compte des investissements faits au travers des S.I.V.O.M. par les communes dans le cadre de l'attribution de la dotation globale de fonctionnement.

S'agissant de l'impact sur le développement rural des dépenses des fonds interministériels dont la D.A.T.A.R. assure la gestion (F.I.D.A.R., F.I.A.M., F.I.A.T.), **M. Jean-Pierre Duport** a expliqué que celles-ci représentaient un engagement marginal par rapport à celles consenties par les différents ministères.

A propos de l'articulation entre les compétences de l'Etat et celles des collectivités locales en matière de développement rural, il a rappelé que les contrats de plan feraient l'objet d'une évaluation quant à leur contenu, leur impact et leur mode d'élaboration. Celui-ci pose notamment le problème de l'association des départements et des villes. En outre, il doit être précédé d'une réflexion sur la programmation des dépenses engagées. Cet état d'esprit a d'ailleurs présidé à la mise en oeuvre de programmes d'aménagement concertés du territoire (P.A.C.T.) qui ont permis de focaliser les moyens des différents partenaires sur les zones prioritaires.

Concluant son propos, **M. Jean-Pierre Duport** a estimé que le département apparaissait comme un échelon essentiel au développement rural, même si la région ne devait pas être écartée de ce problème.

M. Jean François-Poncet, président, s'est alors interrogé sur la définition des zones rurales fragiles ainsi que sur l'actuel rattachement de la D.A.T.A.R. au ministère de l'industrie.

En réponse, **M. Jean-Pierre Duport** a expliqué que la D.A.T.A.R. restait, en tant que tel, un service du Premier ministre et que ce rattachement n'interdisait pas des commandes directes de sa part. Ainsi, la D.A.T.A.R. est actuellement en charge de la gestion de la part attribuée à la France au titre des fonds structurels européens.

Enfin, s'agissant de la définition des zones fragiles, il a noté que celle-ci devait incomber aux autorités nationales plutôt qu'être décidée au niveau européen.

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. Henri Nallet**, ministre de l'agriculture et de la forêt. Après

avoir rappelé les objectifs et l'état des réflexions de la mission, **M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué à M. Henri Nallet que deux interrogations essentielles se dégagent de ses travaux. La première est celle de l'articulation souhaitable des compétences gouvernementales et ministérielles au niveau national et entre les différentes collectivités locales, en matière d'aménagement rural. La seconde est celle de la difficulté d'avoir une image exacte de la réalité du monde rural, compte tenu de l'ancienneté des sources statistiques aujourd'hui disponibles.

M. Henri Nallet a tout d'abord souligné que si les interrogations sur l'avenir du monde rural se faisaient aujourd'hui plus vives, les préoccupations relatives à l'évolution des campagnes françaises n'étaient pas récentes. Il a relevé que les représentations traditionnelles péchaient soit par leur pessimisme, en mettant en exergue les problèmes et les handicaps du monde rural, soit par leur conservatisme, en défendant le maintien d'activités, de services et de situations dépassées.

Il a indiqué que le monde rural n'était plus, aujourd'hui, un monde clos sur lui-même et "monolithique", mais au contraire un monde totalement ouvert sur l'extérieur et recouvrant des situations très contrastées.

Il a ainsi rappelé qu'alors que les actifs agricoles représentaient 50 % de la population active en milieu rural en 1962, ils seraient moins de 15 % en 1995. L'agriculture, dans sa fonction d'employeur net d'actifs, décline ; les services et, dans certaines régions seulement, le tourisme, seront les seuls créateurs nets d'emplois.

M. Henri Nallet a rappelé que la majorité des zones rurales se portait bien : 60 % des communes rurales ont vu leur population croître entre les deux derniers recensements ; le solde démographique de l'ensemble des communes rurales atteint, sur cette période, un million d'habitants.

Il lui a paru, par conséquent, difficile d'assimiler ruralité et exode, d'autant plus que certaines régions recèlent un potentiel de jeunes actifs désireux de s'installer. Ainsi, dans le domaine agricole, l'essentiel des superficies libérées d'ici l'an 2000 devrait être repris par les 650.000 exploitants -dont la moitié de pluriactifs- que comptera alors la France. Il ne semble pas, par conséquent, qu'on doive redouter une extension des friches.

Il a, par ailleurs, été rappelé que la moitié des emplois industriels créés en France étaient localisés dans les villes moyennes et les zones rurales.

M. Henri Nallet a, cependant, relevé que les évolutions étaient très différentes selon les régions et que 40 % du territoire pouvait être considéré comme fragile. Il s'agit soit de zones structurellement en déclin, avec une accélération de la dépopulation liée au vieillissement et une forte déprise foncière, soit de zones encore fortement agricoles, où les réformes de la politique agricole commune imposent des reconversions. Dans les zones les plus difficiles, le repli du nombre des exploitations sera très important et concentré sur la période 1990-1995, entraînant des problèmes de gestion des espaces libérés, avec des risques de catastrophes naturelles.

Le ministre de l'agriculture et de la forêt a estimé que, s'il fallait rejeter l'idée fautive d'un "désert français", il existera cependant des zones au peuplement très peu dense, dans lesquelles il n'y aura pas d'autre moyen que l'agriculture pour gérer l'espace naturel. Il a ainsi estimé que l'agriculture devait rester au coeur des préoccupations, mais qu'il lui appartenait de s'adapter à de nouvelles conditions d'exploitation.

M. Henri Nallet a souligné que cette adaptation ne serait possible que si une politique claire de développement rural, plus volontariste, ambitieuse et sélective était dégagée.

Il a exposé que l'orientation du ministère de l'agriculture et de la forêt était de réaffirmer l'importance

des actions agricoles en milieu rural, tout en mettant en place une politique de développement rural qui dépasse la dimension strictement agricole.

M. Henri Nallet a indiqué que des instruments de soutien existent déjà, qui jouent un rôle décisif. Les indemnités compensatoires, depuis 1972, corrigent les handicaps naturels permanents et permettent de maintenir des exploitations dans les massifs et les zones défavorisées. Ces indemnités représenteront, en 1990, 1,7 milliard de francs ; dans certains secteurs, les primes versées constituent les deux tiers des revenus des petits exploitants.

D'autres actions ont récemment été initiées, comme le développement de l'extensification dans les zones où des terres sont disponibles. Le dispositif "d'extensification-agrandissement", auquel la Communauté a donné son accord, est désormais applicable en France pour l'élevage bovin et la viticulture, et le sera, vraisemblablement cette année, pour l'élevage ovin. L'agriculteur qui conservera le même troupeau sur une superficie plus grande recevra une prime. L'objectif est de permettre, sans investissement supplémentaire, d'occuper dans ces zones fragiles davantage d'espace.

M. Henri Nallet a, sur ce point, souligné que le dispositif était volontairement simple, compte tenu de l'inexpérience de la France en matière d'extensification.

Il a, d'autre part, indiqué que l'accent était également mis sur l'environnement. Il a rappelé que le ministère de l'agriculture et de la forêt jouait, depuis longtemps, un rôle important dans ce domaine, à travers notamment les programmes d'amélioration de la qualité de l'eau et d'assainissement du littoral ainsi que le contrôle des défrichements forestiers.

Il a précisé que le règlement communautaire permettant le versement de primes aux pratiques agricoles favorables à l'environnement serait utilisé de façon sélective et dans des zones spécifiques : zones agricoles

intensives ; zones écologiquement sensibles ; zones de forte déprise foncière. Il a souligné que les agriculteurs devraient s'engager à des contreparties précises. Ce programme devrait être expérimenté, en 1990, dans une dizaine de régions. Il a noté que les actions menées dans ce cadre permettaient à la fois de maintenir sur place le minimum de population nécessaire à l'entretien de l'espace et de soutenir le développement d'activités jugées favorablement par l'opinion publique.

Il a souhaité, par ailleurs, que l'action menée en matière de lutte contre la pollution par les nitrates soit accrue, dans la perspective de la directive en cours de négociation à Bruxelles. Il a envisagé de mobiliser les possibilités ouvertes par les différents règlements socio-culturels communautaires et les aides qu'ils prévoient en faveur d'une même action, par exemple la mise en jachère de terres à des fins de dépollution de l'eau.

Il a , enfin, indiqué que les pratiques pluriactives seraient encouragées. La loi complémentaire à la loi d'adaptation élargit déjà la notion de pluriactivité et en favorise l'exercice. La prise en compte, qu'a acceptée la Communauté, des investissements non agricoles dans les projets de modernisation des exploitations, que retiennent les plans d'amélioration matériels (PAM), va dans le même sens. Dans l'avenir, on pourrait envisager que les projets de pluriactivité puissent accéder à l'ensemble des aides, jusqu'ici réservées aux activités strictement agricoles.

M. Henri Nallet a cependant souligné que pour que la pluriactivité ouvre des perspectives réelles aux familles d'agriculteurs, il fallait que l'économie locale soit suffisamment diversifiée. Il convient, en conséquence, que le développement rural, s'il s'appuie nécessairement sur l'activité agricole, ne repose pas seulement sur l'agriculture.

A côté des objectifs agricoles, d'autres priorités sont ainsi dégagées : l'organisation et la restructuration des services publics et privés ; le désenclavement ; l'installation des jeunes actifs ; la création et la

transmission d'entreprises viables. L'organisation des services doit être repensée : si la présence d'un minimum de services nécessaires à une vie normale doit être assurée, il n'est plus possible de maintenir une structure diffuse sur l'ensemble du territoire. Dans chacune de ces directions, des actions communes sont menées avec les autres départements ministériels.

Concernant le champ d'action local de ces politiques, **M. Henri Nallet** a estimé qu'il fallait aujourd'hui raisonner au niveau du "bassin de vie", d'emplois et d'habitat, d'au moins 25 à 50.000 habitants. C'est dans ce cadre que pourra être organisé le minimum de vie sociale nécessaire au développement économique, en s'appuyant sur les instruments existants : chartes intercommunales, programmes régionaux de développement concerté.

S'agissant du tourisme, **M. Henri Nallet** a jugé que ce dernier devait devenir plus rationnel et plus professionnel, la politique antérieure de saupoudrage ayant montré ses limites.

Il a, par ailleurs, relevé que l'émiettement communal -29.000 communes ont moins de 700 habitants- ne permettait pas au monde rural de mobiliser les moyens administratifs, techniques et financiers nécessaires à son développement. Sur ce point, il a estimé indispensable le renforcement de la coopération intercommunale.

Pour conclure son propos, **M. Henri Nallet** a indiqué que le développement rural devait être une volonté collective, soutenue par l'action conjointe de tous les ministres. A cet égard, il a jugé préférable une structure interministérielle plutôt qu'un département ministériel spécifique et s'est déclaré perplexe sur le niveau d'administration approprié. Le développement local lui a paru être à la fois du ressort local et départemental pour la gestion et l'action quotidienne, le niveau régional pouvant avoir un rôle de conception et d'orientation. Il a estimé qu'un accroissement de la déconcentration des procédures, des enveloppes et des personnels était souhaitable pour mettre les procédures et les moyens nécessaires à la

disposition des acteurs sociaux qui en manifestent la volonté.

A l'issu de cet exposé, un large débat s'est alors instauré.

M. Louis de Catuelan a souligné que l'agriculture restait un élément central du développement local à la condition qu'elle soit rentable. A cet égard, l'évolution des prix, notamment céréaliers, lui a paru inquiétante.

M. Fernand Tardy s'est interrogé sur la viabilité économique de l'extensification à cheptel constant. Concernant les services publics ou privés, il s'est ému de l'absence de prise en compte de l'avis des commissions départementales en cas de suppression de services locaux. Il a relevé qu'alors que le département joue un rôle décisif, il n'était pas partie prenante dans la négociation des contrats de plan Etat-région.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur la contradiction existant entre le maintien d'un contrôle des structures et la volonté d'encourager l'extensification. Il a estimé qu'un grand ministère de l'agriculture et de l'aménagement rural, auprès duquel pourraient être placés des secrétaires d'Etat (à l'environnement, au tourisme...) manifesterait davantage la volonté de faire du développement rural une priorité.

Après s'être déclaré d'accord avec l'analyse de **M. Louis de Catuelan** et en indiquant que le prix des céréales lui paraissait avoir touché son plus bas niveau, **M. Henri Nallet** a répondu à **M. Fernand Tardy** que l'aide à l'extensification ne devait pas déboucher sur des distorsions de concurrence entre producteurs primés en zone difficile et les autres. A cet égard, le dispositif mis en place a été voulu particulièrement simple : la prime est versée en cas d'utilisation d'une superficie accrue. Concernant l'avis donné par la commission départementale sur la suppression de services publics locaux, il a noté que si cet avis était systématiquement suivi, aucun service, même lorsqu'il est manifeste qu'il ne

peut être maintenu, ne serait supprimé. Il a précisé que, si les décisions les plus importantes étaient prises dans le cadre départemental, le niveau régional pouvait être celui de la réflexion, des orientations générales et des grands arbitrages.

Après avoir rappelé que le Parlement avait eu, tout récemment, à se prononcer sur le contrôle des structures, **M. Henri Nallet** a indiqué à **M. Roland du Luart** que gérer différemment l'espace rural impliquait une adaptation de l'appareil administratif. Les services extérieurs du ministère de l'agriculture et de la forêt devront donc avoir, dans l'avenir, une approche plus "ruraliste" que strictement agricole.

M. Ambroise Dupont s'est alors inquiété de la soumission à des conditions de ressources extra-agricoles du versement de la prime compensatoire. Il a relevé que l'extensification se heurterait au problème du poids des charges fixes. Il a enfin estimé que le tourisme devait être considéré comme une activité professionnelle à part entière plus que comme une diversification de l'activité agricole.

M. Henri Olivier s'est inquiété du problème spécifique du pays d'Ouche, éprouvé par la sécheresse, mais qui n'a pas pour autant été classé dans les zones sinistrées.

M. Pierre Lacour a souligné que l'espace devait être abordé dans une optique à la fois agricole et rurale. Il a indiqué que la pollution aquatique présentait un aspect inquiétant alors que les moyens existent pour mettre en place des filtres naturels : forêt, enherbement des terres au voisinage des berges.

M. Germain Authié a souligné l'intérêt de la transhumance pour assurer l'entretien de l'espace en montagne, tout en relevant les difficultés qu'elle rencontre. Il a considéré que la planification en matière de développement local était indispensable, notamment en

matière de gestion de l'eau. Il a, enfin, estimé que devait être repensé le fonctionnement des services publics locaux.

A M. Ambroise Dupont, M. Henri Nallet a répondu que la fixation du montant de la prime s'efforcerait de prendre en compte le poids des charges fixes et que l'objectif retenu était de "consommer" davantage d'espace. Il a convenu que le tourisme rural devait se montrer plus rigoureux et se professionnaliser.

Il a assuré à M. Henri Olivier que s'il s'avérait que le pays d'Ouche avait été omis, de façon erronée, des zones sinistrées, une rectification serait opérée.

Il a indiqué à MM. Pierre Lacour et Germain Authié que le problème de l'eau était l'une des préoccupations principales de son ministère. Il a regretté, à cet égard, la dilution des responsabilités, tant au niveau gouvernemental que local. Il a jugé que si aucune action n'était engagée, compte tenu de la tendance actuelle à l'augmentation de la consommation, un rationnement permanent était à redouter. Il lui a paru nécessaire de renégocier le programme de stockage et de réformer le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.) dans le sens d'une augmentation de ses ressources et du renforcement de son action qualitative.

Il a rappelé qu'il était illusoire d'espérer une remontée généralisée des prix agricoles de nature à restaurer la compétitivité des exploitants en zone difficile. L'action correctrice des pouvoirs publics dans ces zones est donc indispensable : ces exploitants ne pouvant évidemment produire à des coûts comparables à ceux des exploitants des zones agronomiquement plus riches.

M Jean François-Poncet, président, est alors intervenu pour regretter que n'existe pas de véritable politique d'aménagement rural. Il a estimé que le centre de gravité réel du développement rural était le niveau local. Il a indiqué que le développement se heurtait à un problème fiscal majeur et devrait bénéficier d'un accroissement sensible des crédits qui lui sont affectés.

Mardi 13 février 1990. - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de M. Gilbert Trigano, président directeur général du Club Méditerranée, rapporteur du Conseil économique et social sur le tourisme.

M. Gilbert Trigano a tout d'abord rappelé que le tourisme avait besoin d'espace. Or, le littoral est saturé et la montagne, soumise aux conditions d'enneigement, demande en outre des investissements importants. Le tourisme rural présente donc des atouts indéniables, comme le montre l'exemple du village de vacances construit par le Club Méditerranée dans le Limousin. Celui-ci, ouvert toute l'année, emploie 136 personnes recrutées localement et a entraîné la création de commerces alentour. Un tel investissement constitue par conséquent un catalyseur des initiatives locales et est d'autant plus intéressant que le terrain coûte très peu cher en espace rural.

M. Gilbert Trigano a ensuite expliqué qu'en espace rural comme ailleurs, il importait de faire prévaloir une démarche industrielle permettant d'offrir aux touristes le maximum d'activités mises en oeuvre par des "médiateurs" qui trouvent ainsi à s'employer localement. Ceux-ci doivent avant tout être disponibles et curieux de découvrir des activités nouvelles, aussi bien comme occupation principale que dans le cadre d'une pluriactivité.

Par ailleurs, M. Gilbert Trigano a souligné que le tourisme rural présentait d'autant plus de potentialités que le temps des vacances sera de plus en plus utilisé pour la formation.

A l'issue de cette présentation, M. Jean François-Poncet, président, s'est interrogé sur les moyens de valoriser les atouts du tourisme rural et notamment sur le montant des subventions nécessaires et les modalités de conjuguer tourisme et formation.

En réponse, **M. Gilbert Trigano** a indiqué que l'espace était avant tout une notion personnelle, permettant un épanouissement individuel, sans appropriation, même s'il faut aménager le paysage afin de le rendre attractif.

S'agissant des investissements lourds, catalyseurs des initiatives, il a noté que ceux-ci étaient d'importance variable et que les collectivités locales devaient en prendre en charge environ un cinquième, en particulier en aménageant les infrastructures. Aussi l'aide est-elle d'autant moins nécessaire que celles-ci sont développées. Citant les exemples étrangers d'aide aux investissements touristiques comportant à la fois des subventions et des prêts à taux bonifiés, **M. Gilbert Trigano** a donc estimé que le taux des subventions devrait varier entre 15 % et 30 % des investissements.

Abordant le développement des besoins de formation, il a expliqué que ceux-ci se diversifient chaque jour et que peuvent y répondre des formules appropriées de séjours en espace rural.

Un large débat s'est alors instauré. A **M. Jean Huchon**, rapporteur, qui s'était interrogé sur les lenteurs et blocages rencontrés dans le développement des initiatives locales, **M. Gilbert Trigano** a indiqué que ceux-ci résidaient le plus souvent dans l'absence de volonté de surmonter les contraintes de la réglementation.

M. Claude Huriet, évoquant une expérience tentée en Meurthe-et-Moselle, a constaté la diversité des conditions de concurrence entre les régions et les pays. **M. Gilbert Trigano** a alors souligné que le coût de l'exode rural était tel qu'il pouvait justifier des taux très élevés de subventions.

A **M. François Gerbaud** qui s'était interrogé sur les modalités de l'aménagement du territoire et sur la possibilité de créer des interventions financières d'accompagnement des initiatives privées en matière touristique, **M. Gilbert Trigano** a expliqué que la

différenciation des dispositifs d'incitation était nécessaire afin de prendre en compte la diversité des situations locales et qu'elle devait être réalisée au niveau régional.

M. Guy Robert a fait observer que la décentralisation permettait aux collectivités locales de dégager elles-mêmes les moyens de développer des projets et, par conséquent, d'en garder la maîtrise.

M. Ambroise Dupont s'est enquis des conditions d'implantation des villages du Club Méditerranée en France. **M. Gilbert Trigano** a alors noté que celle-ci répondait avant tout aux propositions faites aussi bien par des particuliers que par les collectivités locales.

Enfin, à **M. Louis de Catuelan** qui s'était ému des conditions de navigation des bateaux du Club Méditerranée, **M. Gilbert Trigano** a rappelé les raisons qui dissuadent actuellement de faire naviguer ceux-ci sous pavillon français.

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Fruit**, professeur et directeur du département de géographie de l'Université de Rouen. Après avoir rappelé l'objectif des travaux menés par la mission et les principales conclusions auxquelles elle était déjà parvenue, **M. Jean François-Poncet**, président, a souligné la difficulté de mesurer avec précision l'étendue des zones pouvant être considérées comme fragiles. Il a notamment relevé la discordance entre un discours optimiste, mettant en exergue une "renaissance" de la ruralité et la perception, beaucoup plus pessimiste, qu'en ont les élus locaux.

S'agissant des critères de la ruralité, **M. Jean-Pierre Fruit** a, tout d'abord, relevé les spécificités qui la distinguent de l'espace urbain : une densité relativement faible ; l'importance des petites unités de peuplement ; la prédominance de l'habitat individuel ; l'utilisation extensive de l'espace ; la part dans l'économie locale des P.M.E.-P.M.I. Il a noté que les critères statistiques, notamment celui des 2.000 habitants non agglomérés, ne

permettaient pas de rendre compte de la réalité de façon totalement satisfaisante. Il existe aujourd'hui un espace intermédiaire mi-rural, mi-urbain : le rurbain. Les limites physiques de la ville ne correspondent plus à ses limites administratives. De plus, certaines zones rurales touristiques, ou industrialisées, sont très spécifiques. L'INSEE a d'ailleurs pris conscience de cette spécificité en créant la catégorie des zones de peuplement industriel et urbain (Z.P.I.U.).

Il apparaît, d'autre part, que de nombreux pays n'ont pas de définition du milieu rural. Parmi les pays de la communauté, le Royaume-Uni n'a pas de critère statistique ; l'Italie et l'Espagne ont fixé des seuils supérieurs à la France, soit respectivement moins de 20.000 et moins de 10.000 habitants, alors que le Danemark a retenu un seuil de moins de 200 habitants.

M. Jean-Pierre Fruit a conclu sur ce point que les critères statistiques étaient nécessairement arbitraires et qu'il conviendrait, peut-être, sur le modèle anglo-saxon, de ne considérer comme rurales que les seules zones échappant au champ d'attraction des métropoles.

Concernant les critères de la fragilité, **M. Jean-Pierre Fruit** a estimé que les critères dégagés par la SEGESA permettaient de rendre compte de façon satisfaisante de la fragilité des zones rurales concernées. Il a cependant estimé que l'importance de la population communale en valeur absolue pouvait constituer un indicateur supplémentaire : les communes rassemblant sur un vaste territoire une population modeste peuvent être handicapées dans leur politique de développement

M. Jean-Pierre Fruit a, d'autre part, souligné le caractère éminemment relatif de la notion de fragilité : à l'échelon régional, des zones fragiles peuvent exister à côté de zones prospères ; dans un même canton, des communes peuvent être en situation de fragilité alors que des communes voisines se portent bien.

Abordant le problème de la friche, **M. Jean-Pierre Fruit** a mis en garde contre la confusion pouvant exister entre la friche et le gel des terres. Ce dernier correspond, en fait, à la jachère et non au retour spontané à la végétation naturelle. Le phénomène récent de diminution de la surface agricole utilisée (S.A.U.) doit être replacé dans le mouvement général de réduction de la friche qu'a connu la France depuis un demi-siècle : la friche représentait 6 millions d'hectares en 1948 et 2,7 millions en 1985. Les surfaces retirées de la S.A.U. paraissent être plutôt orientées vers d'autres utilisations économiques (reboisement, emprise des infrastructures) que laissées à l'abandon. **M. Jean-Pierre Fruit** a estimé que le faible succès du gel des terres, en France, s'expliquait par le bas niveau des primes. Il a relevé que la politique communautaire menée en la matière risquait de se traduire par un retrait des terres les moins rentables, sans conséquence sensible sur les volumes produits.

M. Jean-Pierre Fruit a ensuite abordé le problème de l'existence d'un seuil critique, habituellement situé à 20 habitants par km². Il a noté que l'on assistait, aujourd'hui, à un arrêt de la baisse et à une stabilisation des densités à un niveau bas. Il a estimé qu'il serait intéressant, plutôt que de raisonner sur la population permanente, d'étudier l'évolution locale des densités au cours de l'année ; certaines zones connaissent, en effet, un repeuplement significatif au cours de l'été dont ne rendent pas compte les statistiques habituelles. Ce repeuplement temporaire permet, dans bien des cas, le maintien de services permanents. Il a enfin noté que certains Etats, comme la Grande-Bretagne, le Canada, l'Australie ou les Etats-Unis maintenaient une emprise humaine avec une faible densité de population.

M. Jean François-Poncet, président, est alors intervenu pour souligner que les zones non désertifiées pouvaient très bien connaître un phénomène de dévitalisation. **M. Jacques Bérard** a indiqué que l'appréciation pessimiste des élus locaux était sans doute

favorisée par une vision uniquement agricole des problèmes, et insuffisamment rurale.

S'appuyant sur l'exemple de la Haute-Normandie et des situations contrastées du pays de Bray et du pays de Caux, **M. Geoffroy de Montalembert** a indiqué qu'il portait sur le phénomène un regard moins optimiste que l'intervenant. Il a souligné l'importance de la fiscalité et de la réglementation communautaire qui, notamment en pays de Bray avec l'instauration des quotas, a profondément déséquilibré l'agriculture de zones entières.

M. Jean-Pierre Fruit a ensuite abordé le problème du vieillissement des zones rurales. Il a indiqué que la présence de personnes âgées à fort pouvoir d'achat pouvait constituer un atout. Il a par ailleurs indiqué que, sauf sur un tiers du territoire, l'espace rural avait connu une croissance des emplois industriels et des services.

A **M. Jean François-Poncet, président**, qui l'interrogeait sur l'utilité de mener une politique volontariste d'aménagement rural alors que les évolutions naturelles analysées paraissent positives, **M. Jean-Pierre Fruit** a indiqué qu'il était impossible de distinguer dans les évolutions actuelles entre les évolutions résultant de l'action des pouvoirs publics et celles résultant des tendances naturelles. Il a estimé que le désengagement de l'Etat était compensé par les interventions des autres collectivités : l'aménagement plus déconcentré est, désormais, pratiqué à une autre échelle. Il a cependant indiqué qu'une politique nationale volontariste, s'appuyant sur la coopération intercommunale, devait être maintenue. Le problème du morcellement communal lui a paru ne pouvoir être résolu, en dépit des réticences, que par le renforcement de la coopération.

M. Jean-Pierre Fruit a, par ailleurs, estimé que dans l'orbite des aires métropolitaines, les zones rurales devaient être associées à la politique d'aménagement des communes urbaines. En dehors de ces aires, la coopération

doit s'effectuer entre le pôle que constitue la petite ville et les communes rurales avoisinantes.

M. Jean-Pierre Fruit a conclu son propos en indiquant qu'il ne portait pas sur l'espace rural français une vision pessimiste. Il a cependant relevé que, même dans les zones jugées non fragiles, une relative sous qualification des emplois paraissait préoccupante.

M. Louis Moinard est intervenu pour souligner la difficulté pour les petites communes, même dans un cadre coopératif, de mener une politique d'aménagement en raison de la faiblesse de leurs potentiels fiscaux respectifs. Prenant l'exemple de l'installation d'un supermarché, il a regretté les inégalités engendrées par le système actuel de la taxe professionnelle.

M. Jean-Pierre Fruit a indiqué, sur ce point, que la répartition de la taxe professionnelle serait une solution efficace. Il a, par ailleurs, estimé que la croissance démographique n'était pas nécessairement en elle-même un facteur de vitalité et que le développement local passait plutôt par la mise en place d'actions diversifiées de développement.

M. Jean François-Poncet, président, a alors estimé que le problème fiscal était essentiel, dans la mesure où la taxe professionnelle ne représente qu'une part très réduite dans les ressources des communes rurales. Il a relevé que le niveau moyen par habitant de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) était sensiblement plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural. Il a souligné que les districts urbains à fiscalité propre percevaient la D.G.F. alors que les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) n'en bénéficiaient pas.

Il a indiqué que les travaux de la mission devaient permettre, à la lumière du prochain recensement, de vérifier l'hypothèse d'un espace rural pluriel, composé de zones périurbaines, de zones rurales "prospères", dans lesquelles la démographie se maintient, et de zones en voie de désertification, et qu'il importait de mieux cerner les

facteurs de dévitalisation (appréciation des effets du vieillissement, déqualification relative, paupérisation...).

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la mission d'information a procédé à l'audition de **M. Philippe Lamour**, président du Comité économique et social du Languedoc-Roussillon et de l'Association nationale pour le développement de l'aménagement foncier agricole et rural (ANDAFAR), et de **Mme Isabelle Lancelle**, secrétaire général de cette association.

Après avoir brièvement rappelé que le succès de la politique de remembrement a conduit l'ANDAFAR à élargir depuis cinq ans son activité vers la revitalisation du monde rural, **M. Philippe Lamour** a dressé un tableau de la société rurale du début du siècle pour donner la mesure des transformations qui l'ont modelée jusqu'à aujourd'hui. A cet égard, il a cependant souligné que les progrès de la productivité et la baisse du nombre des exploitants n'ont pas suffisamment été accompagnés de la prise en compte des contraintes de l'économie de marché, qui imposent la recherche de débouchés préalablement à la mise en oeuvre du processus de production. Par ailleurs, alors que la France est à la fois le pays le plus vaste et le moins densément peuplé de la communauté européenne, **M. Philippe Lamour** a constaté que les méfaits d'une urbanisation trop rapide et mal assumée ont conduit à une inversion des flux migratoires entre villes et campagnes. Pour autant, il a estimé que le centre urbain demeure encore un fort pôle d'attraction pour l'activité économique alors que ses fonctions résidentielles et de loisirs sont délocalisées au profit de la banlieue ou de la campagne.

M. Philippe Lamour a jugé nécessaire d'améliorer encore les progrès accomplis en matière de communication, qu'elle soit physique (transports) ou immatérielle (téléphone, télex, télévision, informatique, etc...). Selon lui, l'exigence d'une instantanéité de la communication, associée à une recherche de la qualité et à la bonne connaissance des marchés, doivent permettre le maintien d'une forte activité agricole, le développement du

tourisme et la délocalisation de nombreuses activités industrielles ou de services (assurances par exemple) dans l'espace rural.

M. Philippe Lamour a cependant estimé qu'un tel mouvement de revitalisation du monde rural, souhaité par les acteurs économiques, demeure entravé par le manque de moyens dont ils disposent. Aussi a-t-il préconisé une politique systématique d'encouragement de la part des pouvoirs publics, prenant la forme d'aides financières, de crédits bonifiés, de réalisations d'infrastructures de communication, et s'appuyant sur le réseau des petites villes qui structurent l'espace français. Il a d'ailleurs stigmatisé l'abandon de la politique d'aménagement du territoire menée dans le passé, déplorant en particulier que, malgré la décentralisation, les régions ne soient pas mieux mises à contribution pour organiser le développement local.

A cet égard, **M. Philippe Lamour** a indiqué que l'ANDAFAR, en association avec les comités économiques et sociaux et l'Association permanente des présidents de C.E.S., mène actuellement une étude sur de nouvelles répartitions des activités économiques et des populations au profit du monde rural, et envisage d'organiser un colloque sur ce thème en octobre prochain à Montpellier. Il s'agira alors, sur la base des études régionales entreprises, de dégager les éléments communs pouvant structurer de grandes actions de rénovation rurale à caractère régional et de proposer des politiques adaptées associant aux régions à la fois les départements et l'Etat, et qui pourraient se substituer aux actions de saupoudrage existant aujourd'hui.

A la suite de cet exposé, **M. Jean François-Poncet, président**, a relevé que le point de vue de M. Philippe Lamour était apparemment plus optimiste que la sensibilité des élus locaux et des sénateurs, même si les situations et les problèmes du monde rural sont à l'évidence extrêmement diversifiés. Puis, ayant précisé que le constat de l'abandon d'une véritable politique

d'aménagement du territoire était à l'origine de la démarche du Sénat, il a interrogé **M. Philippe Lamour** sur :

. l'articulation entre les différents niveaux de responsabilité, en estimant que l'échelon le plus à même de promouvoir une politique efficace de développement rural était le département, la région étant quant à elle trop éloignée du terrain et situant plus volontiers sa vocation en direction de l'Europe ;

. les déterminants fiscaux d'un mouvement de revitalisation de l'espace rural fragile ;

. l'importance du tourisme considéré comme une industrie et non plus comme un succédané aux autres activités économiques ;

. les difficultés à promouvoir une décentralisation des activités de production en raison de la déqualification de la main d'oeuvre des campagnes et des réticences des cadres, des fonctionnaires et des femmes à quitter le monde urbain.

M. Philippe Lamour a tout d'abord répondu que l'improvisation qui a entouré le rapide mouvement d'urbanisation qu'a connu la France a conduit à un échec patent ; or, le désir d'un retour à la campagne ne doit pas être mésestimé sous prétexte que les conditions ne sont pas actuellement réunies pour qu'il se matérialise. Aussi est-il nécessaire de prévoir dès à présent cette perspective, et de préparer les cadres d'accueil indispensables à sa réussite, car elle risque de se réaliser brutalement, probablement en raison de la saturation des transports urbains.

Il a ensuite reconnu que le département est probablement le meilleur opérateur pour mettre en oeuvre une politique d'aménagement rural, pour autant que la région ait au préalable défini cette politique. Selon **M. Philippe Lamour**, seule la région dispose en effet des moyens financiers et logistiques nécessaires pour coordonner des actions d'envergure, qui peuvent parfois intéresser plusieurs départements à la fois. La définition

de besoins spécifiques, l'adaptation de la fiscalité, l'étude des conséquences de certaines politiques nationales ou européennes au plan local, l'analyse des possibilités touristiques ou le maintien des services dans le maillage des petites villes lui paraissent ne pouvoir être valablement envisagés qu'au plan régional, à condition toutefois que la collectivité régionale procède à l'impulsion et qu'elle s'appuie en aval sur les départements pour la gestion, et, en amont, sur l'Etat pour le conseil.

Puis, à **M. Joseph Caupert** qui lui faisait part des difficultés rencontrées dans certains départements de moyenne montagne pour pourvoir des postes de fonctionnaires et qui s'étonnait de l'abandon de la politique volontariste menée il y a vingt-cinq ans à l'échelon national, **M. Philippe Lamour** a répondu qu'il souhaitait que l'initiative de l'ANDAFAR et des comités économiques et sociaux ait une fonction d'avertissement à l'égard des autorités publiques nationales et locales et de réveil de l'opinion publique sur le problème des zones désertifiées. En outre, il a souligné l'attrait que présentent pour les pays fortement peuplés de l'Europe du Sud et du Maghreb, les vastes espaces vides et inexploités de France, craignant que l'absence de toute prise de conscience et de politique de revitalisation ne conduise à une situation qui pourrait s'avérer explosive.

Enfin, **M. Jean Huchon, rapporteur**, a évoqué l'exemple du département du Maine-et-Loire dans lequel quatre recettes fiscales ont été supprimées, six subdivisions de l'équipement ne trouvent pas d'ingénieur, et mille demandes de prêts locatifs aidés (P.L.A.) ne sont pas satisfaites en milieu rural alors qu'un nombre équivalent de logements locatifs restent vides dans les communes urbaines. **M. Philippe Lamour** lui a répondu, d'une part, que les responsabilités sont partagées entre les pouvoirs publics nationaux et les acteurs locaux et, d'autre part, qu'il serait nécessaire de définir une doctrine logique qui dépasse la contradiction entre la rentabilité recherchée

des services publics et la volonté locale de maintien de ceux-ci.

Mardi 20 février 1990. - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. La mission a procédé à l'audition de **M. Henri Viaux, président d'honneur de la Fédération française de la randonnée pédestre.**

M. Henri Viaux a tout d'abord expliqué qu'il existait entre 600.000 et 800.000 km de sentiers de randonnée en France dont 45.000 km de sentiers de grande randonnée. Comme dans les autres pays, ces sentiers permettent de mieux faire connaître les zones rurales. Cependant, la prise en charge et l'entretien de ces chemins devient de plus en plus difficile, compte tenu de la "déprise agricole".

Evoquant les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée établis conformément aux dispositions de l'article 56 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, **M. Henri Viaux** a indiqué que beaucoup de départements n'en sont pas encore dotés. Pourtant ceux-ci permettent de créer un réseau minimal et prospectif, par le biais d'une réserve de chemins pour l'expansion future de la randonnée. Cette activité en développement concerne d'ores et déjà sept à huit millions de personnes en France.

D'autre part, les départements peuvent aujourd'hui percevoir les ressources nécessaires -par le biais de la taxe d'espace vert qui constitue une taxe additionnelle à la taxe d'équipement- à l'entretien des sentiers inscrits aux plans départementaux.

S'agissant de la typologie des randonnées, **M. Henri Viaux** a noté que celles-ci attireraient surtout les jeunes et les personnes âgées et avant tout des jeunes parents et des ouvriers. Il importe donc de mettre à leur disposition des hébergements peu coûteux. Or, comme l'a souligné **M. Henri Viaux**, la mise en place de gîtes d'étape et de

refuges n'a, jusqu'à présent, concerné que les régions de montagne, certaines initiatives locales mises à part. Le recours à la petite hôtellerie rurale permettrait sans doute d'offrir des hébergements aux randonneurs.

Enfin, **M. Henri Viaux** s'est inquiété de la fréquentation des chemins par les engins motorisés. Concluant son propos, il a regretté que la DATAR ait renoncé à la réflexion qui était la sienne il y a vingt ans en matière de randonnée.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est interrogé, s'agissant du problème du financement de l'entretien des chemins ruraux existants par le conseil général, sur les modalités de perception et d'affectation de la taxe d'espace vert.

M. Louis de Catuelan a insisté sur la nécessité de développer la concertation entre collectivités locales lors de l'élaboration des plans départementaux de randonnée.

M. Pierre Louvot a également souligné la difficulté qu'il y a à instituer une taxe d'espace vert, observant toutefois que l'entretien des chemins de randonnée ne peut être confié aux seuls bénévoles.

En réponse, **M. Henri Viaux** a souligné que la taxe d'espace vert n'était qu'une ressource parmi d'autres pour l'entretien des chemins de randonnée, dans la mesure où les départements peuvent inscrire à leur budget une dépense correspondante.

Citant l'exemple du développement de la randonnée dans le Queyras, il a rappelé que celui-ci avait permis d'arrêter la désertification de certaines zones où cette forme de tourisme est apparue comme une activité économique non négligeable.

M. Ambroise Dupont a noté que l'utilisation de la taxe d'espace vert pour l'entretien des chemins profitait non seulement aux randonneurs mais également aux agriculteurs, même si ces deux fréquentations peuvent parfois être concurrentes. Evoquant un exemple local dans le Calvados, il a expliqué que les personnes disposant du

revenu minimum d'insertion pouvaient être utilement employées à l'entretien des chemins.

M. Hubert Haenel, rapporteur, a noté l'intérêt grandissant pour la randonnée en France. S'appuyant sur les exemples de la Suisse et de l'Autriche, il a souligné la nécessité de donner à cette activité les moyens de se développer, d'autant qu'elle peut être facilement implantée dans les zones rurales fragiles. Par ailleurs, le rapporteur a rappelé que la création des parcs nationaux avait eu des retombées économiques importantes dans leur zone périphérique, de même que la mise en place des parcs naturels régionaux.

M. Jean Huchon, rapporteur, a également évoqué le développement de l'utilisation des itinéraires de randonnée par les véhicules à moteur dont l'impact économique est parfois important.

M. Louis de Catuelan a à son tour relevé cette évolution et a préconisé de réserver les chemins de randonnée aux marcheurs et aux cavaliers.

M. Henri Viaux a alors indiqué qu'il en allait ainsi en Suisse et en R.F.A.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné qu'il convenait donc de mettre en place des itinéraires séparés. Puis il a noté que le tourisme pédestre était loin d'être marginal, même si son importance demandait à être précisée.

M. Henri Viaux a ensuite rappelé que l'élaboration des plans départementaux de randonnée avait été rendue obligatoire par l'article 56 de la loi du 22 juillet 1983 et que les communes ne peuvent aliéner les chemins susceptibles d'interrompre la continuité d'un itinéraire inscrit sur le plan départemental. Quant à l'entretien de ces chemins, celui-ci pourra de moins en moins être confié aux seuls bénévoles.

Puis la mission d'information a entendu **MM. François Paour et Pierre-Yves Collombat**, respectivement président et vice-président de la

Fédération nationale des maires ruraux (F.N.M.R.). En réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, qui l'interrogeait sur le diagnostic porté par la F.N.M.R. sur l'état réel du monde rural en 1990 et sur les propositions formulées par la Fédération pour contribuer à son développement, **M. François Paour** a retenu la typologie présentée par la communication à la commission des communautés européennes portant sur "l'avenir du monde rural" en octobre 1988, distinguant le "périurbain", encore appelé "rurbain", du rural traditionnel et du rural déshérité.

En ce qui concerne le monde périurbain, caractérisé par d'importants flux alternés -qu'il s'agisse de communes d'ortoirs dont les habitants vont en majorité travailler à la ville voisine ou au contraire de communes rurales disposant d'un tissu de P.M.E-P.M.I dont la plupart des salariés proviennent de l'espace urbain-, des problèmes d'identité et d'animation peuvent se poser dès lors que les villes-centres n'associent pas leur périphérie à la définition et à la mise en oeuvre d'une politique globale d'aménagement de l'agglomération. S'appuyant sur un exemple concret, **M. François Paour** a préconisé un effort de solidarité de la part des grands centres urbains, pour que les responsables locaux de l'espace rural périurbain puissent en faire le "poumon vert" des métropoles.

Le monde rural traditionnel est quant à lui confronté aux problèmes de l'agriculture productive, largement induits par les contraintes de la politique agricole commune. A cet égard, **M. François Paour** a insisté sur la nécessité de formuler des choix en matière d'occupation de l'espace par un développement des cultures extensives, choix qui s'exprimeront notamment en termes de répartition des coûts financiers entre différentes collectivités.

Enfin, **M. François Paour** a estimé que le monde rural déshérité, véritable "tiers-monde rural", risquait d'être condamné faute de prise de conscience de son déclin par l'ensemble de la nation. Il a ainsi relevé que l'ampleur

des catastrophes naturelles déplorées ces derniers temps en France (inondations, avalanches, incendies de forêt) résultait essentiellement de l'absence d'entretien de l'espace naturel. Il a souhaité qu'à l'instar de ce qui se pratique aux Pays-Bas ou en Bavière, les agriculteurs soient rémunérés en tant que "jardiniers de l'espace" ce qui, incidemment, permettrait aussi de résoudre divers problèmes sociaux comme celui de l'inadaptation du R.M.I au milieu rural.

Alors que certains responsables, selon **M. François Paour**, semblent se résigner à la désertification d'une partie du monde rural qui retournerait dès lors à la jachère, deux conditions lui paraissent nécessaires pour engager une politique de revitalisation. D'une part, il faut qu'une cohérence de l'action soit substituée à l'actuelle dilution des responsabilités entre les différents départements ministériels et qu'à l'instar de la délégation interministérielle à la Ville soit créée une structure centrale chargée de l'aménagement spécifique du territoire rural. D'autre part, il devient indispensable de définir des orientations claires à l'issue d'un débat public national entre élus locaux, parlementaires, Gouvernement et socio-professionnels, déterminant les priorités, les coûts et les responsabilités.

Enfin, abordant les axes de développement qui devraient être retenus, **M. François Paour** a estimé que :

- l'aménagement rural ne peut être organisé qu'autour de bourgs économiquement et socialement structurés, équilibrés et dynamiques, qui ont un rôle mobilisateur pour leur environnement ;

- la maîtrise de l'espace et du développement local doit être fondée sur la notion de pays, déterminée selon un ensemble de critères objectifs et cohérents relevant de l'histoire, de la géographie et d'une ambition commune, et se substituant à des décisions administratives aujourd'hui périmées.

A la suite de cet exposé introductif, un premier débat, auquel ont pris part **MM. Jean François-Poncet, président, François Paour et Pierre-Yves Collombat**, a porté sur l'opportunité de privilégier l'étude des zones rurales fragiles, les représentants de la F.N.M.R. relevant à cet égard que les communes périurbaines sont elles aussi confrontées à des difficultés qui, bien que d'une nature différente de la menace de désertification, appellent des réponses spécifiques. **M. Jean François-Poncet, président**, a cependant considéré que les propositions que la mission d'information sera amenée à formuler auront un impact d'autant plus important qu'elles présenteront une cohérence et concerneront la partie du monde rural la plus défavorisée, celle dont la population est en déclin.

Puis **MM. François Paour, Pierre-Yves Collombat, Pierre Louvot, Louis de Catuelan et Jean Huchon, rapporteur**, ont abordé les problèmes de fiscalité locale, et notamment celui de la discrimination des taux de dotation globale de fonctionnement *per capita* entre ville et campagne. Ils ont en particulier relevé que les calculs effectués préalablement à la création de la D.G.F ont omis de prendre en considération divers paramètres, et spécialement le fait que l'essentiel de la gestion locale en milieu rural est assuré par le bénévolat. Dès lors, la D.G.F a cristallisé des situations d'inégalité, transformant en règle financière un état de fait. De même, les structures d'association syndicale adaptées au monde rural sont pénalisantes, puisque seuls les crédits de fonctionnement sont remboursés alors même que les syndicats réalisent des investissements. Par ailleurs, en matière de participation des communes de résidence aux frais de scolarisation des enfants inscrits dans des établissements à fréquentation intercommunale, **M. François Paour** a indiqué qu'avec le soutien de la F.N.M.R, plusieurs communes rurales disposant de places dans leurs propres écoles avaient refusé cette participation et que pour l'instant le tribunal administratif leur avait donné raison. Une position plus conciliante a pu être acquise de la part de certains maires urbains à la suite de négociations

globales portant sur l'ensemble des charges et recettes qu'une ville peut attendre de l'accueil scolaire d'enfants habitant à la campagne, et dont les parents travaillent dans cette ville.

Enfin, un dernier débat auquel ont pris part MM. **Jean François-Poncet, président, Jean Huchon, rapporteur, Pierre Louvot, François Paour et Pierre-Yves Collombat**, a concerné les perspectives de développement de l'intercommunalité et l'émergence de la notion de pays. A cet égard, **M. Jean François-Poncet, président**, a fait part de son projet d'organiser le budget départemental de manière géographique, pour contribuer à développer une conscience de pays. **M. Pierre-Yves Collombat** a quant à lui insisté sur l'atout que représente le maillage communal français. Il a dénoncé la logique administrative de l'avant-projet de loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République et préconisé la participation directe des électeurs à la désignation des membres des conseils syndicaux intercommunaux. Enfin, **M. Jean Huchon, rapporteur**, a cité une expérience locale démontrant l'intérêt d'associer les acteurs socio-professionnels aux structures de coopération intercommunale.

Mercredi 21 février 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. La mission a procédé à l'audition de **M. Etienne Lapèze, vice-président de la F.N.S.E.A.** et de **M. Sylvain Cazes, sous-directeur de cette même Fédération.**

M. Etienne Lapèze a tout d'abord relevé l'apparent intérêt porté à l'espace rural dans les discours publics.

S'agissant des critères de la ruralité fragile, il a indiqué que la typologie mise en place par la SEGESA était satisfaisante, mais qu'il convenait de ne pas être obnubilé par la cartographie existante : prenant les exemples de la région Ile-de-France et du Maine-et-Loire,

il a souligné que, dans des zones, économiquement riches, le monde rural pouvait être en crise.

Il a estimé qu'en dépit d'un certain seuil de population -de l'ordre de 15 à 25 habitants au kilomètre carré- un risque réel de désertification existait, quel que soit l'environnement économique.

M. Sylvain Cazes est intervenu pour signaler l'inadaptation des critères de l'appareil statistique français et européen permettant de différencier le rural de l'urbain. Il a souhaité que soient mieux pris en compte les critères qualitatifs et culturels qui font la spécificité du monde rural.

M. Etienne Lapèze a souligné l'évolution des mentalités du milieu agricole : il est admis aujourd'hui que l'agriculture ne peut, à elle seule, animer démographiquement, socialement et économiquement l'espace rural.

Abordant le problème des obstacles au développement rural, il a estimé que le morcellement communal était aussi une richesse pour le milieu rural. En revanche, les stratifications administratives successives, et les limites géographiques qu'elles induisent, constituent un véritable problème. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de raisonner en terme de "village-centre", qui n'est pas nécessairement le chef lieu de canton, plutôt que dans le cadre strict des circonscriptions administratives existantes.

La taxe sur le foncier non bâti (T.F.N.B.) lui a paru être l'un des obstacles majeurs à une meilleure occupation du territoire. Il a noté que, pour la première fois dans l'histoire de l'agriculture française, l'extensification était encouragée. Or, le système actuel d'imposition du foncier non bâti incite, au contraire, à l'intensification. Il a estimé qu'alors que la réglementation communautaire permet l'octroi d'aides aux pratiques agricoles favorables à l'environnement, le maintien d'une taxe pénalisant l'utilisation extensive du territoire paraissait paradoxal.

Il a ensuite indiqué que les politiques socio-structurelles communautaires étaient, en réalité, conçues comme des actions d'accompagnement de la politique mise en place de maîtrise des productions. Elles ne sauraient constituer, en tant que telles, une véritable politique d'aménagement de l'espace. Il apparaît, cependant, que les politiques socio-structurelles pourraient être mieux utilisées au profit de l'espace rural, comme le montre par exemple l'application du règlement relatif à l'extensification dans les zones 5b.

M. Sylvain Cazes a souligné le décalage existant entre les textes pris à Bruxelles et leur application française. Il a regretté que n'existe pas une instance de coordination rassemblant administration et professionnels et permettant de réfléchir sur la meilleure application possible de la réglementation communautaire. Plus généralement, il s'est inquiété du rôle insuffisant tant de l'administration que du législateur français en amont de l'élaboration des normes communautaires et a estimé que les intérêts français paraissaient souvent mal défendus à Bruxelles.

M. Etienne Lapèze a ensuite souligné l'importance du maintien d'une politique de produits de qualité, attachés aux terroirs. Il a souligné qu'existait un risque pour ces produits spécifiques et s'est interrogé sur l'efficacité du dispositif législatif proposé par le Gouvernement en matière d'appellations. Sur ce point, **M. Sylvain Cazes** a indiqué que la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés n'était guère favorable aux appellations d'origine, en ne reconnaissant que les marques commerciales.

M Jean François-Poncet, président, est intervenu pour préciser que l'examen du projet de loi sur les appellations d'origine ne pourrait ignorer la dimension européenne de ce problème.

M. Sylvain Cazes a indiqué que la F.N.S.E.A. menait une enquête dans les onze autres pays de la Communauté afin de mettre en place une politique globale et concertée

en faveur du monde rural. Il a noté qu'en l'état actuel, des pans entiers du monde rural pouvaient être ignorés de Bruxelles lorsqu'ils ne sont concernés par aucun des zonages mis en place. Il a estimé que les problèmes sociaux et administratifs rencontrés par le monde rural (difficultés du partenariat, mauvaise organisation face à l'administration...) étaient mal pris en compte.

A. M. Pierre Louvot qui l'interrogeait sur la possibilité de concevoir un monde rural sans agriculteurs et sur les problèmes de la pluriactivité, **M. Etienne Lapèze** a répondu qu'il ne lui était pas possible d'imaginer un monde rural sans paysans. Il a relevé que les espaces dits naturels étaient en fait des espaces que l'homme, et spécifiquement l'agriculteur, avait façonnés au cours des siècles. S'agissant de la pluriactivité, il a mis en exergue la "mutation intellectuelle" des organisations agricoles qui admettent qu'il n'est plus désormais possible de prétendre que l'agriculture suffira à elle seule à animer l'espace rural. La pluriactivité dans ce cadre doit être encouragée, mais de façon cohérente et économiquement viable pour l'agriculteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur, a alors demandé aux intervenants de préciser quel type d'instance de coordination, destinée à la mise en oeuvre de la politique de l'espace rural, leur paraissait nécessaire.

M. Etienne Lapèze a souligné que l'existence d'un lieu de concertation était, tout d'abord, indispensable au plan local. Il a jugé inacceptable qu'alors qu'un projet de développement local pouvait être mis en place, l'application des programmes de suppression de services publics ruraux puisse anéantir tout espoir de réussite. Il a cité l'exemple de la région Midi-Pyrénées où existe une cellule permanente, composée de représentants de l'administration, de socio-professionnels et d'élus, chargée d'examiner les différentes composantes des projets locaux.

M. Sylvain Cazes a estimé qu'il s'agissait également d'un problème de nature gouvernementale. Il a relevé que

rien de comparable à la délégation pour les villes n'avait été mis en place pour le milieu rural. Il a par ailleurs estimé que la DATAR ne paraissait pas manifester, pour le monde rural, un intérêt suffisant. Il a jugé que plutôt que de réunir des instances spécifiques de concertation pour l'examen des suites à donner aux différents textes communautaires, la mise en place d'une commission permanente pouvait constituer une solution efficace.

La mission d'information a ensuite procédé à l'audition de **M. Yves Janvier**, du **Cabinet Janvier**.

En préambule, le **président Jean François-Poncet** a présenté la collaboration qu'il a établie en Lot-et-Garonne avec le Cabinet de consultants dirigé par **M. Yves Janvier** ainsi que les objectifs et méthodes de travail de la mission d'information.

M. Yves Janvier a tout d'abord expliqué que la fragilité ne constituait pas une donnée pertinente pour décrire une qualité particulière des zones auxquelles elle s'appliquerait, même s'il s'agit d'un indicateur indispensable pour les politiques de l'Etat. Plutôt que d'étudier de manière historique les zones rurales, il conviendrait de les évaluer par rapport aux zones concurrentes. Aussi, **M. Yves Janvier** a-t-il estimé que les critères de la fragilité étaient multiples et qu'il était difficile d'en établir une typologie.

Abordant les atouts du développement en zone rurale, il a distingué les conditions d'équipement et d'accessibilité, qui sont nécessaires mais jamais suffisantes, et les atouts véritables, qui sont liés au dynamisme des populations. A cet égard, il a souligné que l'absence de mouvement d'idée et de motivation constitue le principal handicap au développement des initiatives locales.

Par ailleurs, **M. Yves Janvier** a indiqué que les potentialités du monde rural sont masquées par le modèle dominant. Ainsi, les modes de gestion des entreprises ne sont pas les mêmes en ville et dans le monde rural. Pourtant, celui-ci présente des atouts indéniables, tels que

la fidélité de la main-d'oeuvre, l'économie des investissements fonciers et immobiliers et la possibilité de créer une image d'entreprise et pas seulement de produit, qui permettent de définir des stratégies de moyen terme. Celles-ci peuvent d'ailleurs être mises en place de manière délibérée par les collectivités locales : les ateliers ruraux de Savoie ont été créés à l'initiative d'une association de maires, de même qu'une entreprise des Monts du Forez.

S'agissant des services en milieu rural, **M. Yves Janvier** a rappelé que son cabinet menait une réflexion avec la DATAR depuis deux ans à ce sujet, dans le cadre des chefs-lieux vivants. La DATAR a ensuite choisi six arrondissements d'enquête afin d'observer les pratiques réelles des habitants. Les quatre enquêtes d'ores et déjà réalisées (Vosges, Drôme, Alpes de Haute-Provence, Aveyron) montrent que ceux-ci privilégient la qualité du service rendu ainsi que les possibilités de choix. L'accessibilité devient le critère principal plutôt que la proximité ; l'espace communal n'est plus l'espace de vie des habitants même si la commune reste une référence culturelle essentielle.

D'autre part, **M. Yves Janvier** a noté l'attachement symbolique des habitants à la présence de services de base (poste, école, épicerie) dans leur commune, d'autant que certains agents - comme par exemple le facteur - sont appelés à jouer un rôle beaucoup plus large que ne l'implique leur seule fonction. Il convient donc de réfléchir aux nouvelles tâches des services de base, plutôt qu'à leur maintien.

Par ailleurs, **M. Yves Janvier** a indiqué que les habitants des zones rurales sont davantage intéressés par la plus ou moins bonne qualité des services urbains auxquels ils font appel que des services ruraux et que les personnes âgées sont les plus satisfaites des services dont elles disposent en milieu rural.

Un large débat s'est alors instauré. **M. Jean François-Poncet, président**, a souligné que les résultats présentés par **M. Yves Janvier** devaient être confrontés à

la sensibilité exprimée par les maires des communes rurales dont la population a souvent diminué. Il s'est interrogé sur l'accès des ruraux aux nouveaux services, sur les services urbains auxquels ils ont recours, ainsi que sur le handicap constitué par l'absence de services de base pour attirer des entrepreneurs.

M. Hubert Haenel, rapporteur, s'est interrogé sur le rôle futur du secrétaire de mairie, qui pourrait devenir le correspondant de certains services de L'Etat.

M. Pierre Louvot a fait part des réactions rencontrées dans les zones rurales face aux initiatives qui s'y font jour. A propos des services, il a souligné l'attachement des populations à la présence des services de base.

M. Bernard Hugo a rappelé que le vieillissement des zones rurales était souvent un frein au développement des idées et que celui-ci était au moins pour partie conditionné par le dynamisme des villes proches.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné l'intérêt d'inventorier les services urbains de proximité auxquels les ruraux souhaitent pouvoir accéder dans un délai rapide.

En réponse aux différents intervenants, **M. Yves Janvier** a indiqué que :

- la réflexion sur le monde rural n'intégrait pas suffisamment la perception qu'ont les populations de leur situation. Ceci explique, par exemple, que les descriptions du monde rural, de ses atouts et de ses handicaps soient contradictoires ;

- l'accessibilité des populations aux services est aujourd'hui prépondérante, même si les services d'urgence, de dépannage et ceux assurant une fonction sociale doivent être disponibles localement ;

- l'attractivité du milieu rural pour les entreprises est différente, selon que le chef d'entreprise est originaire d'une zone rurale ou non. En tout état de cause, il faut

désormais déconnecter la carte des emplois de celle des résidences, le monde rural pouvant accueillir des personnes travaillant en ville même si ce mouvement n'a pas été encouragé jusqu'à présent ;

- la qualité de vie n'est pas la même en ville et dans le monde rural. Cependant, l'implantation des personnes n'est pas définitive et il importe d'accepter que certaines choisissent de s'installer en milieu rural puis le quittent quelques années plus tard ;

- la préservation d'une fonction sociale dans la commune implique une certaine souplesse dans l'application de la réglementation aux services, tant publics que privés.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la mission a procédé à l'audition de **M. Noël Lebel, directeur à la DATAR, ancien commissaire à l'aménagement du massif des Alpes-du-Nord.**

M. Noël Lebel a tout d'abord rappelé que les commissaires à l'aménagement, créés par décret en 1967, sont des fonctionnaires relevant de l'autorité directe du Premier ministre, chargés d'apporter un appui technique, financier et humain aux acteurs du développement local dans les régions rurales qui le nécessitaient particulièrement (Bretagne centrale, Massif central, Alpes-du-Nord, Gers). Dans les premières années de leur activité, la croissance économique générale et l'importance de l'exode rural ont conduit les pouvoirs publics à analyser les difficultés du monde rural en termes de retard d'équipement de base par rapport aux centres urbains : voirie, adduction d'eau, électricité, service postal, écoles etc... Par l'intermédiaire du Fonds de rénovation rurale, l'Etat a engagé des sommes considérables, beaucoup plus importantes qu'aujourd'hui en termes relatifs. Cette politique a rencontré, selon **M. Noël Lebel**, un incontestable succès, dans la mesure où les efforts d'équipement ont aplani les difficultés les plus criantes et permis de parvenir à un rattrapage général des campagnes sur les villes, même si subsistaient encore au milieu des

années soixante-dix certaines différences sectorielles ou géographiques. Ainsi, l'espace rural semble avoir mieux réussi à amortir le choc de la crise économique, alors que le contrecoup aurait été plus violent si l'équipement de base n'avait pas été réalisé.

Une nouvelle orientation politique a alors été décidée au début des années quatre-vingt, donnant la priorité aux interventions économiques et à la création ou au maintien des activités en milieu rural. La création du FIDAR et le redécoupage des territoires d'intervention ont conduit les commissaires de massif à devenir des experts économiques du développement rural. En outre, la nouvelle répartition des compétences résultant de la décentralisation a accru leur rôle de conseil auprès des collectivités territoriales, en particulier des départements.

Puis, abordant les problèmes spécifiques de la montagne, M. Noël Lebel a rappelé que la politique de la montagne avait valeur d'exemple dans la mesure où les régions montagneuses ont connu plus tôt et de façon plus nette les difficultés auxquelles est confronté actuellement le reste de l'espace rural. Cependant, il a considéré que la "loi montagne" marquait plus la fin d'une période que le début d'une ère nouvelle, l'ouverture européenne ayant en partie périmé l'analyse qui la fondait. Ceci explique en particulier le fait que certains décrets d'application n'aient toujours pas été rédigés. A cet égard, M. Noël Lebel a estimé que l'espace rural a moins besoin d'une grande législation que d'une intensification des expériences locales et d'un apport d'idées nouvelles.

Enfin, M. Noël Lebel a considéré que les lois de décentralisation n'ont pas contribué à clarifier la répartition des compétences entre les différentes collectivités en matière de développement rural, comme le démontre la procédure d'élaboration des contrats de Plan Etat-Région. Il a rappelé que la loi reconnaît au département des compétences de gestion. Cependant, pour éviter que, de ce fait, ne s'aggravent les différences entre départements favorisés et démunis, il a estimé nécessaire

que des mécanismes de solidarité soient institués à l'échelon régional. Quant à l'Etat, son rôle devrait se limiter d'une part à veiller au fonctionnement harmonieux d'une solidarité interrégionale, d'autre part à former les acteurs économiques, culturels et sociaux appelés à agir localement, et enfin à apporter une aide immédiate dans certains cas très problématiques. Par ailleurs, **M. Noël Lebel** a souhaité que les pouvoirs publics procèdent à une réflexion sur l'affectation des fonds interministériels, redéfinissent les priorités et abandonnent une politique de saupoudrage pour privilégier les domaines les plus importants appelant des efforts urgents. Rappelant que les notions d'inégalité et de retard sont, par essence, relatives et évolutives, il a conclu que l'avenir du monde rural est tributaire d'un important effort de solidarité à tous les échelons territoriaux.

A la suite de cet exposé, **M. Pierre Lacour** s'est tout d'abord inquiété de la rapidité de l'ouverture européenne qui, par le biais des investissements fonciers, conduit à un aménagement de l'espace français par des étrangers. Il a en outre regretté que, lorsque les élus locaux tentent de s'opposer à cette sorte de colonisation, l'Etat ne leur apporte pas suffisamment d'aides.

M. Noël Lebel lui a répondu que les investissements étrangers en France concernent également les secteurs des loisirs, du logement, de la production, et qu'ils sont nécessaires pour équilibrer la balance des paiements dès lors que sont réalisés des investissements français à l'étranger. En revanche, il a reconnu que la concentration de ces investissements dans certaines zones rurales est une source de difficultés réelles, notamment lorsqu'ils concernent des projets touristiques. A cet égard, il a rappelé que la France souffre d'un handicap considérable en la matière, pour des raisons historiques, psychologiques et structurelles. D'une part, en effet, le tourisme français n'a pas été développé par des entrepreneurs privés, mais par les collectivités locales qui, aidées par l'Etat, ont investi en équipements et infrastructures de base.

L'exemple des stations de sports d'hiver créées depuis la dernière guerre est tout à fait significatif de ce processus. D'autre part, la DATAR a su prospecter et agir, tant en France qu'à l'étranger, dans les secteurs de l'économie productive, mais elle ne s'est jamais réellement intéressée au tourisme. Enfin, peu d'opérateurs touristiques nationaux sont de taille moyenne, leur permettant d'être de véritables gestionnaires du tourisme : coexistent en effet en France quelques grands groupes leaders mondiaux de leur secteur et une multitude de petites structures peu adaptées aux nouveaux besoins du marché touristique.

Pour **M. Jean François-Poncet**, président, cette situation et ce retard sont très graves dans la mesure où le tourisme est à l'évidence une réponse adaptée aux difficultés de nombreuses régions françaises. En outre, il a regretté que l'aide de l'Etat aux investissements touristiques soit systématiquement réservée aux projets situés en Ile-de-France, tel Eurodisneyland.

Puis **M. Hubert Haenel**, rapporteur, a demandé à M. Noël Lebel quelles étaient ses propositions pour que la DATAR ait réellement un rôle interministériel et que les zones rurales soient prises en compte de façon spécifique, avant de s'interroger sur le devenir des commissaires de massif au regard de la décentralisation. **M. Pierre Louvot** a préconisé pour sa part que la nécessaire clarification des compétences entre collectivités et le renforcement des solidarités qu'elle induit soient précédés par un réexamen de la politique de l'Etat à l'égard du développement rural et par la création d'une véritable instance de coordination interministérielle. Quant à **M. Claude Huriet**, il a estimé que le mouvement d'acquisition d'exploitations agricoles par des étrangers devrait se tarir, ces derniers commençant à prendre conscience des difficultés générées par la fiscalité française, notamment la taxe sur le foncier non bâti. Il a ajouté que l'exonération de cette taxe en-deçà d'un certain seuil, qui dispense alors les propriétaires

de mettre en valeur leur patrimoine, pose des problèmes particuliers aux zones de piémont.

M. Noël Lebel a répondu que l'affaiblissement réel de la politique d'aménagement du territoire à l'égard des zones rurales depuis dix ans s'explique à la fois par la crise économique, qui a balayé la continuité de l'action, et par la décentralisation. En effet, la gestion immédiate des crises économiques localisées les plus urgentes a, d'une part, sacrifié la politique à moyen et long terme de l'Etat, et d'autre part privilégié les régions industrielles, lesquelles étaient les plus atteintes. Par ailleurs, la décentralisation est à l'origine du désengagement financier substantiel de l'Etat, qui a commencé avec la création de la dotation globale d'équipement (D.G.E.). Cependant, pour **M. Noël Lebel**, la diminution des fonds interministériels en francs constants, considérable puisque les crédits du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) étaient deux fois plus importants il y a cinq ans qu'aujourd'hui, n'est guère satisfaisante, d'autant qu'ils ont été intégrés dans des mécanismes de répartition relativement automatiques alors même qu'ils ont un objectif de solidarité interrégionale.

M. Noël Lebel a ajouté que la reprise de la croissance économique permet de redonner des marges de manoeuvre à la politique d'aménagement du territoire, bien que celle-ci soit désormais plus difficile à mener dès lors qu'il s'agit de répondre à des problèmes locaux multiples et variés et non plus de restructurer des grands pôles industriels. Il a en outre cité la réunion prochaine du comité interministériel à l'aménagement du territoire comme preuve de l'intérêt des autorités ministérielles à relancer de façon urgente l'aide de l'Etat aux initiatives locales en faveur du développement rural.

Enfin, **M. Noël Lebel** a conclu sur l'actualité de la mission des commissaires de massif qui, dans le cadre de la décentralisation, sont des vecteurs indispensables des relations entre échelon central et niveau local. Il a cependant estimé difficile de généraliser cette fonction,

tout en admettant que l'extension des territoires d'action des commissaires actuels pourrait être utilement envisagée.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE
D'ETUDIER LES PROBLÈMES POSÉS PAR
L'IMMIGRATION EN FRANCE ET DE PROPOSER
LES ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE
D'INTEGRATION**

Mercredi 7 février 1990 - Présidence de M. Jean Delaneau, secrétaire. M. Jean-François Bouffandeau, chef du service des étrangers en France au ministère des affaires étrangères, a effectué une **présentation générale du régime de délivrance des visas d'accès en France, tel qu'il résulte de la loi du 28 septembre 1986 et des décrets de mai 1982 et du 30 juillet 1987.**

M. Jean-François Bouffandeau a, tout d'abord, rappelé que la réglementation de la délivrance des visas relevait du souci d'empêcher l'entrée en France des personnes susceptibles de porter atteinte à la sécurité du pays, et de la préoccupation de contrôler les flux migratoires, tout en tenant compte de la nécessité de limiter les inconvénients résultant, pour les personnes désirant se rendre en France pour des motifs honorables, des délais afférents aux procédures.

Puis le chef du service des étrangers en France a indiqué que les visas ne donnaient plus automatiquement, depuis 1986, un droit d'entrée en France, la Police de l'Air et des Frontières pouvant éventuellement refuser l'accès du territoire français au titulaire d'un visa.

M. Jean-François Bouffandeau a évoqué l'assouplissement progressif, depuis 1988, pour un certain nombre de pays, du régime d'obligation des visas, en ce qui

concerne les visas de court séjour. Le contrôle effectué avant la délivrance du visa dans les postes consulaires français ne répondait pas seulement, selon M. Jean-François Bouffandeau, à la nécessité de vérifier l'identité des demandeurs, mais aussi à l'exigence de s'assurer que ceux-ci présentaient des garanties de ressources pour leur séjour en France, ainsi que pour leur rapatriement.

M. Jean-François Bouffandeau a également précisé que les consuls étaient les seules autorités compétentes en matière de délivrance des visas. Toutefois, ceux-ci consultent les administrations centrales avant la délivrance de certains d'entre eux.

Abordant ensuite le problème particulier des visas de long séjour, **M. Jean-François Bouffandeau** a indiqué que, sur les 5,7 millions de visas délivrés en 1988, 62 883 seulement étaient des visas de ce type. **M. Jean-François Bouffandeau** a, par ailleurs, rappelé que les ressortissants algériens, bénéficiant, en vertu d'un accord bilatéral, d'un régime particulier de délivrance des visas, n'étaient pas soumis à l'obligation de visa de long séjour. De même, ainsi que l'a fait remarquer le chef du service des étrangers en France, les ressortissants des pays du Maghreb devaient, pour l'attribution d'un visa de court séjour, présenter une attestation d'accueil, document dont l'obtention relevait d'une procédure moins contraignante que celle du certificat d'hébergement, qui constitue la règle générale.

A l'issue de cet exposé, **M. Jacques Thyraud** est revenu avec **M. Jean-François Bouffandeau** sur les problèmes posés par la difficulté du contrôle des documents nécessaires à la délivrance des visas, due aux risques de fraudes diverses. **M. Jean-François Bouffandeau** a, par ailleurs, insisté sur le fait que l'attribution des visas ne saurait en aucun cas être considérée comme automatique. Il a également souligné la vigilance dont font preuve, à cet égard, les agents diplomatiques et consulaires français compétents en matière de délivrance de visas.

Interrogé par **M. Jacques Thyraud** sur la proportion de refus de visas opposés par la France à des ressortissants étrangers, **M. Jean-François Bouffandeau** a estimé que le nombre de refus opposés par les autorités françaises compétentes aux demandeurs de visas ne pouvait faire l'objet d'une estimation suffisamment précise.

M. Paul Masson ayant alors abordé le problème de l'équipement informatique des postes consulaires français, et de la possibilité de liaisons entre le ministère de l'Intérieur et le quai d'Orsay en matière de suivi des demandes de visas, **M. Jean-François Bouffandeau** a indiqué que le réseau Mondialvisa, qui permettra un acheminement informatisé de tous les renseignements relatifs aux demandes de visas, serait progressivement mis en oeuvre à compter de 1990, et ce sur trois ans. Ce système, géré par le quai d'Orsay en liaison avec les consulats et, pour ce qui le concerne, le ministère de l'intérieur, permettra, ainsi que l'a souligné **M. Jean-François Bouffandeau**, l'instruction des demandes de visas dans de meilleures conditions de rapidité et de sécurité.

Interrogé par **M. Paul Masson** sur l'homogénéisation, dans le cadre européen, des procédures de délivrance de visas, et sur l'impact prévisible d'éventuels accords intereuropéens en matière d'attribution de visas, **M. Jean-François Bouffandeau** a estimé que le projet de visa unique européen n'était guère envisageable à brève échéance, en raison notamment des difficultés techniques que soulevait sa réalisation. A cet égard, **M. Jean-François Bouffandeau** a, avec **M. François Autain**, rappelé les problèmes particuliers suscités par les différences existant entre certains pays de la Communauté pour ce qui concerne le régime des visas applicable aux ressortissants des pays tiers.

M. Claude Estier s'étant interrogé sur le nombre de demandes d'asile enregistrées à l'OFPRA en 1988, comparé aux 62 883 visas de long séjour délivrés au cours de cette même année, **M. Jean-François Bouffandeau** a indiqué que les statistiques de l'Office français pour la

protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), d'une part, et du ministère des affaires étrangères, d'autre part, en matière de demandes d'asile, ne sauraient être confondues, les secondes se référant à des demandes d'asile présentées à l'étranger, originaires pour la plupart d'Asie du sud-est, alors que les demandes d'asile enregistrées à l'OFPRA sont effectuées par des étrangers en France, qui n'obtiennent pas nécessairement le statut de réfugiés politiques.

A une question de **M. Jean-Pierre Fourcade** sur les conséquences de l'obtention d'un visa de long séjour en matière de droits sociaux, **M. Jean-François Bouffandeau** a répondu que les requérants devaient nécessairement s'engager à obtenir, dès leur entrée en France, une couverture sociale afin d'obtenir ce type de visa. Quant aux étrangers introduits en France par le canal de l'Office des migrations internationales (O.M.I.), ils avaient vocation, selon **M. Jean-François Bouffandeau**, à bénéficier des allocations familiales. Enfin, a précisé **M. Jean-François Bouffandeau**, les demandeurs d'asile bénéficient des prestations des ASSEDIC dès l'officialisation de leur demande de statut par la Préfecture.

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. François Roussely**, directeur général de la police nationale.

M. François Roussely a tout d'abord souligné le fait que l'objet de la mission, et tout particulièrement l'intégration, ne relevait pas principalement de la police. Envisager l'immigration sous ce seul angle serait un constat d'échec, même si le travail de la police ne se limite pas à un aspect répressif, et aux frontières.

Il a indiqué que la maîtrise des flux pour la police nationale relevait de trois types d'action : démantèlement des filières clandestines d'immigration, lutte contre le détournement du droit d'asile et enfin, répression du travail clandestin. Le directeur général a notamment

souligné que dans la lutte contre ce dernier, l'arsenal juridique avait été élargi.

Dans ces matières, l'efficacité est directement proportionnelle à l'augmentation des moyens qui y sont affectés.

Il en va autrement pour le démantèlement des filières qui suppose un travail long, comportant en particulier la création d'un organisme à la direction de la police de l'air qui centralise les renseignements sur celles-ci. Il s'est interrogé sur la nécessité d'une plus grande centralisation et d'une plus grande collaboration avec les pays d'origine.

A la suite de cette présentation, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, est intervenu pour indiquer que l'objet de la mission n'était pas d'étudier l'immigration sous un angle policier mais que cette dimension lui paraissait indispensable avant que la mission aille sur le terrain.

Il a interrogé **M. François Roussely** sur le rôle de la police en matière de délivrance de visas. D'autre part, en matière de droit d'asile, il a évoqué la possibilité d'éviter une immigration indésirable en provenance de l'Est, venant notamment des membres des anciens services de sécurité.

Citant le reportage de **Mme Ockrent** "Carnets de route", il a souligné la perméabilité des frontières et l'utilisation des accords de retour à la frontière. Enfin, il a souhaité connaître la position de **M. François Roussely** sur l'intégrisme islamique et ses conséquences en France.

M. François Roussely a indiqué qu'en matière de visa, les services de la D.S.T. sont consultés par les services consulaires qui vérifient que les demandeurs ne sont pas recherchés par les services français. Il est néanmoins évident que les problèmes concrets d'identification entravent l'efficacité de ces vérifications. Cette remarque s'applique notamment aux ressortissants des communautés dont la répartition géographique chevauche les frontières de plusieurs Etats actuels.

Le président s'est interrogé sur l'efficacité accrue du contrôle grâce au réseau national visa.

M. François Roussely a indiqué qu'il n'y a pas de système permettant un contrôle d'une totale efficacité ; même dans un système général de visa, le croire relève de la bonne conscience. Cela est utile indéniablement mais les progrès à en attendre ne sont sans doute pas à la mesure des investissements réalisés.

Au rapporteur, il a indiqué que le taux de rejet des dossiers dont l'O.F.P.R.A. est saisi, est de l'ordre de 90 %, ce qui montre à l'évidence un changement de nature des demandes d'asile. La difficulté est donc plus grande pour identifier celui qui a véritablement vocation au statut de réfugié pour des demandeurs d'asile, possédant parfois un état civil incertain et fournissant des preuves trop souvent vagues des dangers qu'il court.

Le directeur général s'est interrogé sur la possibilité, dans un délai de trois mois, de se prononcer valablement compte tenu des délais souvent nécessaires aux demandeurs pour apporter les preuves utiles.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est inscrit en faux contre un certain angélisme, citant l'afflux massif de ressortissants de certaines nationalités pour lesquelles il y a détournement évident de la procédure.

M. François Roussely a indiqué que citer les difficultés concrètes que rencontre l'O.F.P.R.A. ne relèvent pas de l'angélisme mais d'un principe de réalité.

Concernant la perméabilité des frontières, il a constaté l'ancienneté historique du problème et l'inutilité des barrages et autres "fortifications". Il a demandé une certaine continuité des politiques. Il a constaté que pendant longtemps, la construction européenne avait semblé avoir comme corollaire automatique l'abolition des frontières ; or, il y a longtemps que les contrôles "à 100 %" n'existent plus. A l'inverse, demain, nous n'irons pas vers un contrôle "à 0 %", simple vue de l'esprit, qui n'est plus défendue par personne. Il a souligné le problème spécifique

de la France qui est entourée de frontières terrestres d'une longueur inusitée, et qui constitue historiquement une terre d'immigration.

Sur la question de l'exécution des reconduites à la frontière, il a noté qu'elles sont effectivement difficiles à appliquer pour plusieurs raisons : problèmes d'identification des personnes, prise en considération des droits de l'homme, droit des pilotes à ne pas embarquer des personnes qu'ils refusent...

Répondant à M. Jacques Thyraud sur l'intégrisme, il a indiqué qu'il serait très dangereux d'assimiler communauté musulmane et intégrisme. La plupart des musulmans vivant en France sont d'ailleurs de nationalité française. Les populations étrangères ne sont dangereuses que si d'autres conditions -surtout externes- sont remplies. Ce n'est pas en France que le terrorisme trouve son origine.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur l'application du feuillet détachable à l'américaine sur les passeports. Il a demandé par ailleurs l'ordre de grandeur du nombre des étrangers demeurant en France après trois mois, une estimation quantitative du travail clandestin et du nombre des départs spontanés.

M. Paul Masson a cité les déclarations du président de la République et du ministère de l'intérieur, ainsi que celles du Premier ministre. Il en a souligné la fermeté. Face à celle-ci, il a relevé les incertitudes du directeur général et les difficultés qu'il a décrites sur l'identification des étrangers.

M. Jacques Moutet a demandé une estimation quantitative du travail clandestin.

M. François Autain, sur ce même sujet, a souligné la difficulté concrète de fermeture des frontières. Concernant le trafic de main d'oeuvre qui s'exerce dans quelques secteurs bien particuliers, il a souhaité connaître l'attitude des syndicats de ces différentes branches et des organisations d'agriculteurs.

Il s'est interrogé sur le fait de savoir si on se donnait les moyens de lutter contre ce trafic de main d'oeuvre en luttant notamment contre les groupes de pression qui le protègent.

M. Maurice Schumann, citant la déclaration commune des ministres de l'intérieur du 15 décembre 1989 annonçant deux textes sur le franchissement des frontières et sur le statut des réfugiés, a constaté les difficultés concrètes du contrôle aux frontières, notamment dans sa région.

Sur le statut des réfugiés, il s'est interrogé sur le point de savoir si les conventions internationales concourront à une meilleure application des critères de sélection, de façon à rendre à l'O.F.P.R.A. sa vocation ?

M. Gérard Larcher s'est félicité du réalisme du directeur général de la police nationale, mais a indiqué que l'angélisme consistait à ne rien faire à l'intérieur de nos frontières. Il s'est interrogé sur le fait de savoir pourquoi le taux de reconduite à la frontière a diminué de 1987 à 1988.

M. François Roussely, répondant à divers intervenants, a indiqué que la vigueur d'une politique ne se jugeait pas au caractère tonitruant des déclarations. Il a constaté que les accusations de "démobilisation" et "d'angélisme" étaient des thèmes classiques des critiques d'ordre politique appliqués à la police nationale. L'efficacité du travail des fonctionnaires de police ne dépend pas des orientations partisans d'un gouvernement mais du sens du service public et du dévouement des personnels. Et l'un et l'autre sont grands dans la police nationale.

A M. Jean-Pierre Fourcade, il a indiqué que M. Jean-Marc Sauvé, directeur des libertés publiques et affaires juridiques au ministère de l'intérieur, serait mieux placé pour répondre à la question portant sur l'efficacité du système américain. Pensant au système du dyptique avec

l'Algérie, il a souligné l'échec relatif de ce mécanisme en France.

Il a indiqué qu'aucune statistique fiable ne pouvait être dressée sur les arrivées ou sur les sorties. La mise en place d'un observatoire devrait clarifier ce point.

Les ordres de grandeur permettent d'indiquer une évolution mais sont aléatoires en ce qui concerne les données instantanées.

En matière de travail clandestin, il fera parvenir à la mission, à titre d'exemple, le rapport du préfet de police répertoriant, sur les lieux de restauration, les contrôles des clandestins. Il a souligné que ces contrôles étaient rendus plus faciles en milieu urbain. La politique suivie est d'identifier des secteurs dans lesquels le démantèlement des filières de travail clandestin est plus particulièrement urgent.

Le chiffrage du travail clandestin est très difficile ; des évaluations sont tentées par différents services de l'I.N.S.E.E., des ministères sociaux. Les ordres de grandeur vont de 1 à 10 quant à l'évaluation du chiffre d'affaires du travail clandestin.

M. Guy Penne est intervenu pour demander s'il existait un comparatif des immigrations clandestines dans les différents pays industrialisés et pour savoir si un tronc commun de mesures pourrait être pris.

M. François Roussely a indiqué que les problèmes de chaque pays européen étaient différents de ceux de la France. L'immigration clandestine est quasi inexistante en Espagne ou au Portugal ; la Grande-Bretagne n'a pratiquement pas de demandes d'asile et a envisagé un contrôle génétique pour les clandestins. La Belgique et les Pays-Bas sont des pays de passage. Seule la R.F.A. connaît des problèmes similaires avec l'immigration turque. Actuellement, c'est l'immigration de R.D.A. qui crée des mouvements de Turcs dont les effets commencent à se faire sentir en France.

Aux questions posées par M. Maurice Schumann, il a indiqué que M. Jean-Marc Sauvé répondrait de façon plus pertinente sur l'O.F.P.R.A.

En matière de contrôle aux frontières, celui-ci est difficile mais non impossible. Le système est en train de s'améliorer du fait des mesures de coordination avec la gendarmerie et les douanes permettant de mieux tenir les postes de part et d'autre de la frontière. Il a cité comme exemple la coordination organisée, à la demande de M. Joxe et de son homologue ouest-allemand, par le préfet de la région Lorraine pour la France et les autorités du Bade-Wurtemberg pour l'Allemagne fédérale. Ces discussions sont en cours.

La mission d'information a ensuite procédé à l'audition de M. Jean-Marc Sauvé, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur.

Après avoir remercié M. Jean-Marc Sauvé de sa contribution aux travaux de la mission, M. Jean Delaneau, président, lui a demandé de présenter les principaux problèmes et les principales réflexions auxquels était confrontée la direction des libertés publiques en matière d'immigration.

M. Jean-Marc Sauvé a tout d'abord souligné l'ampleur des mouvements migratoires dans le monde, qu'il a définis comme une tendance démographique lourde à interpréter en fonction de l'accroissement prévisible de la population mondiale durant les prochaines décennies.

Avec une augmentation globale moyenne d'environ 80 millions d'habitants par an, la planète devrait atteindre 10 milliards d'habitants en 2050. Des écarts considérables sont toutefois prévisibles entre l'Europe (dont la population totale régressera de près de 20 millions d'habitants d'ici l'année 2025) et d'autres régions à natalité exponentielle, dont notamment l'Extrême Orient et l'Amérique latine. L'Afrique devrait connaître le rythme de progression le plus élevé, passant d'environ

550 millions d'habitants à 1,6 milliard, soit près du triple, dans les quarante années à venir.

M. Jean-Marc Sauvé a par ailleurs rappelé que l'immigration, régulière ou clandestine, touche tous les Etats occidentaux développés, dont notamment les Etats unis et les Etats de la C.E.E.. Certains déplacements migratoires sont conjoncturels. Ainsi la R.F.A. doit actuellement faire face à un afflux massif de ressortissants de la R.D.A. et des autres Etats du bloc de l'Est (720.000 immigrés supplémentaires). Des analyses concordantes, effectuées par exemple par l'O.C.D.E. ou en France par l'I.N.E.D., en dépit de certaines divergences statistiques, établissent néanmoins que l'immigration restera en phénomène durable, généré essentiellement par les disparités économiques à l'échelle planétaire et soutenu par la croissance démographique des Etats les plus pauvres.

Après avoir établi ce double constat démographique, **M. Jean-Marc Sauvé** a souligné les difficultés auxquelles la France se trouvait confrontée en matière de contrôle des flux migratoires.

La politique de regroupement familial (environ 30.000 à 40.000 familles par an) ne soulève à cet égard pas de probl m  majeur. En revanche, on assiste à une véritable explosion des demandes d'asile, dont le nombre est passé de 2.000 en 1974   61.000 en 1989. Ce phénomène est du reste identique dans la plupart des Etats d'Europe de l'Ouest (R.F.A. : 130.000 demandeurs d'asile en 1989 ; Suède : 29.000 ; Suisse : 24.000 ; Pays-Bas : 15.000) et atteint même la Grande-Bretagne malgré sa situation insulaire et sa législation très restrictive (13.000   15.000 demandeurs d'asile en 1989 contre moins de 1.000 au premier semestre de 1988).

L'immigration irrégulière, quant à elle, est difficilement quantifiable. Des statistiques indirectes sont par exemple établies à partir du dénombrement des infractions, ou du nombre des refus d'admission sur le territoire national, ou des mesures administratives ou

judiciaires d'éloignement. Tous les éléments d'évaluation dont disposent les différents services concernés incitent cependant à considérer l'immigration irrégulière comme un phénomène persistant, qui constitue un premier défi auquel la France se trouve confronté.

L'allègement des contrôles aux frontières constitue un second défi à resituer dans un contexte européen et communautaire. En contre-partie de l'allègement ou de la suppression des contrôles aux frontières internes, la présidence française des communautés européennes a déposé, en juillet 1989, un projet de convention qui vise à définir des règles communes et rigoureuses pour le franchissement des frontières extérieures de la communauté européenne. Des difficultés sont cependant prévisibles dans la mise en forme de cet instrument en raison des accords de libre circulation qui existent entre certains Etats-membres de la communauté européenne et des pays tiers (accord R.F.A.-Autriche et accord de libre circulation au sein de l'Union nordique entre le Danemark et les trois Etats scandinaves) ainsi que par le manque de traditions des Etats de l'Europe du Sud dans le contrôle des flux migratoires : ces Etats ont été historiquement des terres d'émigration et n'ont pris conscience que très récemment qu'ils pouvaient devenir des pôles d'immigration.

M. Jean-Marc Sauvé a de surcroît rappelé les incertitudes qui pèsent sur la définition de la frontière orientale de la Communauté européenne dans la perspective de l'unité des deux Etats allemands. La libre circulation entre les deux Etats allemands est incompatible avec l'exercice de contrôles à la frontière R.D.A./R.F.A. à l'égard des ressortissants des Etats tiers. Cette difficulté est l'une des causes de l'ajournement de la signature de l'accord de Schengen.

Dans cet ensemble de flux migratoires en Europe, **M. Jean-Marc Sauvé** a observé que les éléments non-européens représentent plus de 60 %, et considère qu'il s'agit d'un défi supplémentaire, puisque les populations

concernées doivent faire l'objet de mesures spécifiques d'intégration.

Dans le cadre des missions qui sont imparties à ses services, **M. Jean-Marc Sauvé** s'est enfin attaché à tracer quelques pistes de réflexion, qui pourraient permettre à la France de relever les défis ainsi posés par l'immigration sur son territoire. Il a observé à ce propos que la législation française offre déjà des instruments juridiques très élaborés de contrôle de l'immigration et qu'elle est parfois même plus rigoureuse que celle de nos partenaires ainsi que le montre la négociation du projet de convention sur le franchissement des frontières extérieures des Etats-membres de la communauté européenne. Par ailleurs, les statistiques établissent que le nombre des mesures d'éloignement prononcées en France à l'égard des étrangers en situation irrégulière est supérieur à celui de la plupart de nos partenaires en valeur absolue comme en valeur relative. La mise en oeuvre du dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière pourrait cependant faire l'objet d'améliorations concrètes en vue d'une meilleure efficacité.

En premier lieu, il conviendrait de limiter dans toute la mesure du possible l'immigration parallèle fondée sur des demandes abusives d'asile politique. Des actions concrètes ont déjà été menées en ce sens, grâce notamment au triplement du budget de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides, et une meilleure coordination entre les services de l'O.F.P.R.A. et la douzaine de préfectures qui enregistrent actuellement le plus grand nombre des demandes d'asile politique. De même, les accords de réadmission doivent être plus systématiquement appliqués aux demandeurs d'asile qui ont transit  par des Etats-membres de la Communauté européenne. Pour éviter les demandes d'asile multiples et les demandes d'asile présentées par des étrangers entrés en France par un autre Etat de la Communauté européenne, une convention entre les douze Etats-membres de la Communauté est en cours de négociation

depuis l'an dernier à l'initiative de la France. Elle doit être achevée sous la présidence irlandaise au cours du premier semestre de cette année conformément aux conclusions du sommet européen de Strasbourg.

L'application de cet accord pourrait permettre de refuser l'admission au séjour d'un demandeur d'asile, dès lors que celui-ci aurait transité ou séjourné sur le territoire d'un autre Etat-membre de la communauté signataire, par hypothèse, de la convention de Genève et donc susceptible d'accorder lui-même l'asile politique.

En matière de renforcement des contrôles frontaliers, **M. Jean-Marc Sauvé** a estimé qu'une vigilance toute particulière devait être portée aux demandes de visa présentées par des étrangers qui ont déjà fait l'objet d'une mesure d'éloignement. En revanche, il peut être envisagé l'assouplissement des conditions d'entrée de certains étrangers manifestement non susceptibles de s'installer irrégulièrement sur le territoire français, en facilitant par exemple les visas d'entrées multiples.

M. Jean-Marc Sauvé a enfin constaté la dégradation constante du taux d'exécution des mesures d'éloignement, actuellement inférieur à 50 %. Ces mesures posent des difficultés concrètes très réelles, comme par exemple l'impossibilité d'établir l'identité des personnes, ou des refus purs et simples d'embarquement. Une meilleure coordination des différents services améliorerait néanmoins cette situation, notamment dans le cas des mesures judiciaires d'éloignement qui font intervenir successivement plusieurs administrations.

A l'issue de cette intervention, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a demandé à **M. Jean-Marc Sauvé** de lui apporter quelques précisions d'une part sur la procédure d'instruction des dossiers de demandes d'asile déposées dans les préfectures, d'autre part sur l'évolution statistiques des regroupements familiaux. Il l'a par ailleurs interrogé sur le système du document diptyque d'entrée-sortie sur le territoire national, ainsi que sur la

possibilité d'accorder aux musulmans d'Alsace-Moselle le régime concordataire.

M. Jean Delaneau, président, a demandé à M. Jean-Marc Sauvé de préciser les résultats qu'on pourrait attendre du prochain recensement général en matière de statistiques sur l'immigration ; il lui a également demandé si, à sa connaissance, certains cabinets d'avocats ne se spécialisent pas dans les contentieux relatifs aux mesures d'éloignement.

A toutes ces questions, **M. Jean-Marc Sauvé** a apporté les réponses suivantes :

En matière de relations entre l'O.F.P.R.A. et les préfetures, il convient de laisser exclusivement à l'Office la compétence de mise en oeuvre de la Convention de Genève. Le rôle des préfetures pourrait néanmoins être accru en amont, par une application plus systématique des accords de réadmission, et en aval par une exécution la plus rapide possible des mesures d'éloignement, lorsqu'elles sont décidées après un examen particulier de la situation des intéressés.

Le flux de regroupement familial reste élevé –environ 30.000 à 40.000 par an depuis 1976– mais il s'agit d'un mouvement migratoire normal, puisque les immigrés régulièrement installés sur le territoire français n'y recourent que progressivement. Bien qu'officiellement tarie depuis 1974, l'immigration régulière continue ainsi de générer une immigration induite, à travers le regroupement familial.

Le diptyque, qui a été pratiqué avec les ressortissants d'Afrique du Nord jusqu'en 1986, est un instrument administratif très lourd et peu efficace, sous sa forme de document papier tout au moins. En revanche, des formules de contrôle informatisé pourraient être imaginées, notamment dans le cadre du «Réseau mondial visas», et sous réserve de leur conformité à la législation sur les fichiers informatiques et les libertés.

Sur le statut concordataire éventuellement susceptible d'être accordé à l'Islam, **M. Jean-Marc Sauvé** n'a pas cru possible de se prononcer en sa qualité de directeur des libertés publiques. Il a tout au plus fait observer que, sur trois millions de musulmans établis en France, plus d'un million sont déjà de nationalité française ; l'extension du régime concordataire ressortit néanmoins à la compétence du Bureau des Cultes, qui relève d'une autre direction du ministère de l'intérieur.

L'efficacité du prochain recensement restera relative, dans la mesure où les étrangers en situation irrégulière risquent d'y échapper en grande majorité. Les précédents recensements montrent d'ailleurs que beaucoup d'étrangers, même en situation régulière, éprouvent de grandes réticences à l'égard de toute mesure administrative de dénombrement. En revanche, les données globales recueillies permettront de mieux connaître les structures sociales et démographiques de la population étrangère.

M. Jean-Marc Sauvé a enfin estimé que d'après les éléments d'information dont il dispose, l'activité des barreaux n'appelle aucune critique particulière en matière de contentieux de l'éloignement. Les difficultés essentielles résident plutôt dans la multiplicité des services concernés, et dans une coordination souvent défectueuse entre les juridictions, les parquets, l'administration pénitentiaire et les préfectures, au moment des levées d'écrou, notamment.

Mercredi 21 février 1990 - Présidence de M. Jean Chérioux, président - La mission a tout d'abord procédé à l'audition de **Mme Gisèle Lozahic**, responsable du secteur international à la **Caisse nationale d'assurance maladie** des travailleurs salariés, accompagnée de **M. Jean-Pierre Adam**.

Mme Gisèle Lozahic a préalablement exposé les principes qui régissent les droits à l'assurance maladie des

ressortissants étrangers. Elle a rappelé que notre système de sécurité sociale reposait sur le principe de territorialité et non de nationalité. Ainsi, tout ressortissant étranger exerçant une activité sur le territoire français est automatiquement affilié. S'agissant des ressortissants étrangers séjournant temporairement en France, leurs droits sont précisés par des conventions bilatérales et sont fondés sur l'égalité de traitement.

En réponse à des questions du **président Jean Chérioux** et de **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, **Mme Gisèle Lozahic** a précisé la situation des ayants droit :

. les ayants droit restés dans le pays d'origine bénéficient des prestations prévues par leur législation nationale. En compensation, la France rembourse au pays d'origine une somme évaluée forfaitairement. Ces transferts transitent par le centre de sécurité sociale des travailleurs migrants ;

. lorsqu'ils viennent à séjourner temporairement sur notre territoire, la caisse nationale d'assurance maladie vérifie la régularité des titres de séjour des ayants droit, bien qu'aucune disposition législative ne l'y autorise expressément.

M. Jean-Pierre Adam a fait observer que les ayants droit bénéficient d'une prise en charge par l'assurance maladie française lors d'un séjour temporaire, alors qu'une compensation financière forfaitaire est déjà versée à leur titre au pays d'origine.

S'agissant des situations de polygamie, **Mme Gisèle Lozahic** a précisé que la pratique française reconnaissait comme seul ayant droit l'épouse qui s'est manifestée la première. Toutefois, certaines prestations versées après le décès sont partagées entre les conjoints survivants.

En réponse aux questions de **MM. Jean Chérioux, Xavier de Villepin, François Autain et Jean-Pierre Fourcade**, elle a rappelé que la sécurité sociale n'utilisait pas dans ses fichiers le critère de nationalité. Il est donc

impossible d'isoler tant les cotisations versées que les prestations reçues par les étrangers.

A la suite d'une intervention de **M. René-Georges Laurin** relative aux abus constatés dans des hôpitaux français du sud-est délivrant des soins à certains ressortissants italiens, **Mme Gisèle Lozahic** a précisé les règles applicables dans les communautés européennes :

. les ressortissants communautaires séjournant en touristes en France doivent être porteurs d'un formulaire dit "E 111", qui leur permet de recevoir des soins à condition que ceux-ci soient nécessaires et urgents ;

. ceux qui viennent en France dans le but d'y recevoir des soins, doivent être porteurs du formulaire dit "E 112", qui vaut engagement du pays d'origine à rembourser à la sécurité sociale française les soins délivrés. Il a été constaté que l'Italie ne délivrait pas cet imprimé à des ressortissants qui séjournaient néanmoins dans des hôpitaux français. Ces derniers se heurtent ultérieurement à un refus de remboursement de la part des autorités italiennes.

Puis la mission a entendu **Mme Jacqueline Crépin**, directeur adjoint de la Caisse nationale d'allocations familiales.

Mme Jacqueline Crépin a tout d'abord indiqué qu'elle n'aborderait pas le problème des prestations familiales, limitant son propos à l'action sociale des caisses.

Après avoir présenté les domaines dans lesquels s'exerce l'action sociale, elle a indiqué que les caisses d'allocations familiales n'avaient pas de projets spécifiques en direction des familles étrangères, bien que celles-ci aient vocation à bénéficier plus largement de cette action sociale, dans la mesure où elles sont souvent défavorisées. Toutefois, les centres sociaux cofinancés par les caisses s'efforcent de faciliter l'adaptation des étrangers aux modes de vie français, particulièrement des femmes et des

enfants, par des cours d'alphabétisation ou de soutien scolaire.

A la suite d'interventions de **MM. Jacques Thyraud, rapporteur, Jean-Pierre Fourcade, André Diligent, Paul Loridant et du président Jean Chérioux, Mme Jacqueline Crépin** a évoqué les difficultés soulevées par les trop fortes concentrations d'étrangers en matière de logement et de fonctionnement des centres sociaux.

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. Yves Dauge**, délégué interministériel à la ville et au développement social urbain.

M. Yves Dauge a tout d'abord indiqué que la politique de développement social des quartiers (D.S.Q.) devait, dans le cadre des nouveaux contrats de plan, concerner 300 quartiers. En outre, des crédits seront déconcentrés auprès des Préfets de région afin de financer des opérations dans une centaine de quartiers supplémentaires. Il a rappelé que le précédent programme D.S.Q. avait touché 150 quartiers. Il a précisé que, désormais, la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain intervenait entre autre dans la plupart des sites susceptibles de connaître des difficultés en matière d'intégration des populations immigrées. Il a ajouté qu'elle avait pour souci principal d'anticiper et de prévenir de telles difficultés.

Prenant l'exemple de la commune de Montfermeil, il a ensuite exposé les deux principaux problèmes des communes où la population d'origine étrangère est importante. En premier lieu, l'école manque parfois de moyens suffisants pour assurer, dans des conditions satisfaisantes, la scolarisation des enfants issus de familles immigrées. En ce domaine, le rôle de la délégation interministérielle est de veiller à ce que les crédits dégagés nationalement en faveur de l'intégration des populations immigrées ne fassent pas l'objet de "pertes en lignes".

En second lieu, l'affectation des logements aux immigrés pose des problèmes considérables. Les copropriétés constituent un parc important dont la location s'avère très rigide. Il est nécessaire, pour réhabiliter les quartiers, de racheter ces logements puis d'en détruire un certain nombre afin de "dédensifier". Les H.L.M., elles, sont caractérisées par de fortes concentrations d'immigrés dans certaines zones. Aussi, les équipes de D.S.Q. doivent-elles, afin de parvenir à une meilleure répartition de ces populations, promouvoir de nouvelles modalités pour l'attribution des logements et en particulier ceux destinés aux immigrés.

En conclusion, **M. Yves Dauge** a souligné :

- que sur 400 quartiers D.S.Q., quelques dizaines étaient à "très forts risques" et qu'il s'attachait à dégager d'importants moyens pour mener une action d'envergure à la hauteur des problèmes ;

- qu'il était nécessaire d'être très proche du terrain et de ne pas hésiter à mettre en oeuvre des opérations parfois très complexes pour véritablement "recomposer" les quartiers et leur population ;

- que l'attrait de l'emploi était un élément déterminant pour obtenir une mobilité et une meilleure répartition géographique des populations ;

- que la dimension irremplaçable du quartier ne devait pas cependant cacher la nécessaire dimension plus vaste des politiques d'agglomération d'où les projets de contrats de villes (13 en cours).

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est instauré. **M. Jean-Pierre Fourcade**, après avoir demandé combien de communes étaient concernées par la politique de développement social des quartiers, s'est interrogé sur l'importance de l'ancienneté du séjour en France ou en Europe pour l'intégration des immigrés et sur les moyens permettant d'éviter une sur-occupation des appartements.

M. Paul Masson a demandé si l'on se souciait de la situation juridique des populations immigrées lors des

opérations de réhabilitation des quartiers. Rappelant que, bien souvent, une multiplicité d'organismes intervenait à l'occasion de ces opérations, il a souligné la difficulté de trouver un opérateur unique de qualité pour les mener à bien.

M. Gérard Larcher, évoquant les cas des communes de Chanteloup-les-Vignes et de Mantes-la-Jolie, a souhaité connaître les moyens dont disposait la délégation interministérielle pour, d'une part, éviter que des communes voient leurs budgets amputés par les chambres régionales des comptes de sommes nécessaires pour mener une politique de développement social urbain et, d'autre part, empêcher que l'implantation de grandes surfaces ne détruisent les commerces de proximité, véritables lieux de vie sociale. Il a en outre demandé si l'on notait une évolution des taux de natalité des immigrés et si l'on en tenait compte de façon prospective.

MM. Michel Poniatowski, Christian Bonnet et Jean Chérioux, président, ont estimé que tous les efforts méritoires de la délégation interministérielle risquaient d'être vains si l'on ne mettait un terme à l'immigration clandestine.

M. André Diligent a souligné que le droit français comportait des lacunes en matière de lutte contre l'immigration clandestine.

En réponse à ces interrogations, **M. Yves Dauge** a indiqué que 300 communes étaient touchées par la politique de développement social des quartiers, certaines d'entre elles pour plusieurs quartiers ; que les habitants faisaient souvent preuve "d'un patriotisme de quartier" favorable à l'intégration ; qu'il était nécessaire de "redistribuer" la population des appartements en réhabilitation lorsqu'ils étaient sur-occupés.

Il a en outre précisé qu'en ce qui concerne la prise en compte de la situation juridique des immigrés, les chefs de projets D.S.Q. agissaient de façon autonome. Il a ajouté qu'en tout état de cause, il était extrêmement difficile,

techniquement, de refouler l'ensemble des immigrés en situation irrégulière. Après avoir exprimé son accord avec **M. Paul Masson** pour considérer que trop souvent les opérations de réhabilitation avaient été mal coordonnées et n'avaient fait l'objet ni d'une évaluation, ni d'un suivi suffisants, **M. Yves Dauge** a souligné l'importance décisive du choix des chefs de projet D.S.Q. Un appel national de candidatures a été effectué permettant de constituer une liste de personnes compétentes qui pourront être embauchées au plan local par les communes, les maîtres d'ouvrages ou des associations. Ces emplois sont financés dans le cadre du partenariat Etat-Région, le Fonds Social Urbain mobilisant l'essentiel de ces crédits, passés de 70 à 350 millions de francs en deux ans, à cet effet.

A propos de la commune de Chanteloup-les-Vignes, **M. Yves Dauge** a estimé que l'Etat avait parfois des attitudes contradictoires et créait des dysfonctionnements qu'il veut pourtant éviter. Il a annoncé qu'il avait demandé, pour des secteurs particulièrement difficiles, la mise en place de contrats de villes permettant des actions coordonnées sur plusieurs quartiers, voire plusieurs villes.

Il a par ailleurs indiqué que les taux de natalité des immigrés de la "seconde génération" rejoignaient ceux des populations de souche française, mais qu'il était très difficile d'avoir une vision prospective en la matière.

Enfin, **M. Yves Dauge** a considéré que le problème de l'afflux de nouveaux immigrés était réel mais très délicat à résoudre. Il a estimé essentiel, pour y faire face, de combattre le "travail au noir" et les professions vivant de l'immigration clandestine.

La mission d'information a ensuite procédé à l'audition de **M. Hubert Prévot**, secrétaire général à l'intégration.

M. Jean Chérioux, président, s'est tout d'abord félicité de la participation de **M. Hubert Prévot** aux travaux de la mission d'information ; en sa qualité de

secrétaire général à l'intégration, celui-ci se trouve en effet au coeur du dispositif d'intégration mis en place par les pouvoirs publics, et apporte ainsi à la mission une contribution d'un intérêt exceptionnel.

M. Hubert Prévot s'est en premier lieu attaché à définir les missions du secrétariat général à l'intégration, qui coordonne les actions de toutes les administrations concernées. Il a souligné que le concept même d'intégration demeure une notion ambiguë et ne concerne pas exclusivement les étrangers. Comme l'a rappelé le Premier ministre, beaucoup de nationaux rencontrent aussi de graves difficultés d'insertion sociale, par suite de carences de toute nature : alphabétisation déficiente, logement inadapté, situation sanitaire précaire, chômage chronique, etc.

M. Hubert Prévot a ainsi mis en évidence les deux acceptions du terme intégration, à la fois juridique et sociale, qui ne se recourent pas exactement. Il a également souligné que sur ce plan les étrangers victimes de non-intégration ne bénéficient en tant que tels d'aucun avantage supérieur à ceux des nationaux confrontés à la même situation.

M. Hubert Prévot a ensuite présenté les quatre axes essentiels de réflexion et d'action du secrétariat général à l'intégration.

Le premier axe consiste en une meilleure maîtrise des flux migratoires que **M. Hubert Prévot** considère comme un préalable absolument indispensable au succès de tous les efforts en matière d'intégration : ce premier impératif s'impose d'autant plus que la reprise de la croissance rend à nouveau attractive l'immigration économique.

La France peut gérer, certes au prix d'efforts considérables, les différents problèmes d'intégration que posent les étrangers déjà installés sur son territoire, mais elle n'est pas à même de faire face à de nouveaux flux, qui compromettent aussitôt les actions déjà entreprises. La situation est à cet égard très préoccupante. En 1989,

environ 62.000 étrangers ont demandé l'asile politique, alors qu'au maximum 20 % d'entre eux pouvaient réellement prétendre à ce statut. D'autres mouvements récurrents sont également à signaler : regroupement familial, immigration résiduelle de main d'oeuvre contrôlée par l'office des migrations internationales (environ 15.000), stabilisation d'étudiants étrangers, arrivée de main d'oeuvre clandestine, etc. Ce sont ces apports supplémentaires dont l'ampleur reste difficile à établir avec exactitude, qui posent les problèmes les plus aigus.

Le second axe consiste à prévenir les "cercles vicieux d'exclusion", qui conduisent à la formation de ghettos de toute nature : dans l'habitat, dans la répartition des établissements scolaires, etc. Ces ghettos constituent autant de lieux de renfermement des communautés sur elles-mêmes, et rendent impossible toute intégration normale dans la société française.

M. Hubert Prévot a déploré les erreurs souvent commises dans ce domaine, et notamment la concentration d'étrangers dans certains groupes d'immeubles, qui par contre coup concentre les élèves étrangers dans les écoles des quartiers où ces grands ensembles sont implantés. Il a estimé que pour remédier à ces carences, il convenait de conjuguer tous les efforts, de l'Etat, des collectivités locales, des organismes H.L.M., des associations, et d'adopter le cas échéant des dispositifs juridiques plus coercitifs, de façon à supprimer les ghettos existants, et empêcher à l'avenir que d'autres se reconstituent.

Les actions en faveur de l'emploi et de la formation des étrangers constituent le troisième axe de préoccupation du secrétariat général à l'intégration. **M. Hubert Prévot** a estimé que les divers moyens financiers disponibles (crédits spécialisés de l'Etat et des collectivités locales) devraient permettre d'améliorer très sensiblement le problème du logement des immigrés. Mais le taux considérable du chômage dans les populations étrangères -

de 16 % à 17 %— crée un problème global de revenu qui compromet le succès des actions entreprises.

En les éloignant du monde du travail, le chômage et l'absence de formation coupent par ailleurs beaucoup d'étrangers des instruments majeurs d'intégration sociale : participation à la vie de l'entreprise, stabilisation dans un emploi fixe, vie dans un logement normal, etc.

Le dernier axe de réflexion auquel s'est attaché **M. Hubert Prévot** est d'ordre culturel. L'essentiel est que les différentes communautés étrangères et que les nationaux puissent mieux se connaître, mieux se comprendre, de façon à admettre leurs particularismes réciproques, sans que ceux-ci constituent des facteurs d'antagonisme. **M. Hubert Prévot** a estimé sur ce point que l'Islam ne constitue pas un obstacle intrinsèque à l'intégration si les moyens sont mis en oeuvre pour que les communautés musulmanes, en dépit de leur identité religieuse et culturelle, puissent néanmoins se reconnaître comme françaises. L'action des associations revêt à cet égard une importance toute particulière.

A l'issue de cet exposé, une large discussion s'est engagée, au cours de laquelle les membres de la mission ont interrogé **M. Hubert Prévot** sur différents aspects de son action au sein du secrétariat général à l'intégration.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a tout d'abord rappelé que **M. Hubert Prévot** venait d'être désigné président du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles, et s'est félicité de la synergie qui ne manquera ainsi pas de se renforcer entre le Secrétariat général à l'intégration et le F.A.S..

M. Paul Masson s'est interrogé sur le caractère finalement très théorique des distinctions entre le concept d'intégration et celui d'assimilation. Il a estimé que l'essentiel résidait surtout dans l'aptitude effective de la population française à accueillir, puis à intégrer harmonieusement des éléments étrangers. Hors tout

jugement de valeur, l'Islam lui a paru à cet égard un élément objectif peu favorable à cette intégration.

S'adressant à **M. Hubert Prévot** en sa qualité de nouveau président du F.A.S., **M. Paul Masson** lui a par ailleurs demandé des précisions sur le fonctionnement du Fonds, et sur les modalités d'attribution et de contrôle de ses crédits.

En réponse à cette seconde question, **M. Hubert Prévot** a rappelé que le F.A.S. est un établissement public, doté d'un contrôleur financier. Le Fonds arrête la liste des associations bénéficiaires de ses crédits, qui sont répartis soit à l'échelon national, soit à l'échelon régional, sous contrôle du conseil d'administration et du directeur du F.A.S..

M. André Diligent a estimé qu'en dépit de ce mécanisme administratif, les crédits du F.A.S. ne sont pas toujours gérés dans des conditions suffisantes de transparence. Il a souhaité à cet égard qu'un dispositif de contrôle parlementaire permette aux assemblées de suivre plus attentivement la gestion de ces crédits.

M. André Diligent a enfin observé que l'attribution de crédits du F.A.S. à certaines associations semble parfois répondre à des critères préférentiels qui suscitent des rivalités entre les différentes communautés étrangères intéressées.

M. François Lesein, qui a souligné l'importance essentielle des actions de formation dans le processus d'intégration, a déploré que les régions, principales intervenantes en matière de formation, ne disposent d'aucun moyen financier pour leur permettre de déployer des efforts spécifiques en faveur des étrangers les moins intégrés.

M. Gérard Larcher s'est interrogé sur la signification réelle des pourcentages généralement avancés en matière de chômage des immigrés, en raison notamment d'un volume très important, quoique difficilement mesurable, de travail clandestin.

M. Hubert Prévot a admis que l'évaluation statistique est effectivement difficile dans ce domaine. Le pourcentage de 16 % à 17 % demeure néanmoins un taux assez fiable. De façon plus générale, les instruments de dénombrement et d'identification des populations étrangères soulèvent des problèmes techniques et juridiques extrêmement ardues. La mise en place progressive d'un document d'identité comportant les empreintes digitales des étrangers établis en France devrait améliorer cette situation.

De façon plus ponctuelle, **M. Gérard Larcher** s'est inquiété de la nature exacte de certaines associations dites culturelles qui bénéficient de crédits du F.A.S. alors qu'elles devraient plutôt être considérées comme de véritables associations culturelles.

M. Hubert Prévot, tout en admettant que des cas d'espèce peuvent effectivement poser des problèmes de qualification statutaire, s'est fermement déclaré hostile à toute dérive dans ce domaine, et indiqué qu'il veillerait soigneusement à lutter contre de tels détournements de subvention.

M. Paul Masson a souligné le risque d'effet pervers d'attribution de crédits du F.A.S. à certaines associations culturelles modérées, qui risque de déconsidérer celles-ci aux yeux de populations influencées par des éléments intégristes ou plus radicaux. Ces crédits peuvent être interprétés comme le prix d'une trop grande complaisance, voire d'une connivence avec l'administration française.

M. André Diligent, sans nier le problème, a toutefois dénoncé l'image trop réductrice que les médias donnent souvent de l'Islam. La pratique modérée de cette religion reste très largement majoritaire, et dans l'ensemble elle ne constitue ni un réel danger ni un obstacle à l'intégration.

M. Jean Chérioux, président, tout en partageant cette analyse, a néanmoins observé que certains foyers de pratique islamique radicale constituent en France des

cibles privilégiées pour l'infiltration d'éléments extérieurs hautement déstabilisants.

A l'issue de cette discussion, **M. Jean Chérioux, président**, a de nouveau remercié **M. Hubert Prévot** de sa participation à cette audition, dont il a tenu à souligner la richesse et l'intérêt pour les travaux de la mission d'information.