
S É N A T

MARS 1976

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mardi 16 mars 1976. — *Présidence de M. Marcel Lemaire, secrétaire.* — Le président a tout d'abord rappelé les différentes auditions auxquelles avait procédé le groupe de travail « viande » avant de publier son rapport d'information n° 81 (1975-1976). Puis, il a donné la parole à **M. Fleury, président de la coopérative bétail et viande de l'Auxois-Morvan**, qu'accompagnait un de ses collaborateurs et qui a présenté diverses remarques sur le rapport d'information élaboré par le groupe de travail.

M. Fleury a souligné l'importance essentielle des groupements de producteurs pour l'organisation de l'élevage bovin français. Il s'est attaché, en particulier, à définir la nature et le rôle de ces groupements, ainsi que leurs relations avec le secteur de la commercialisation. Dans son exposé, il a également développé

ses conceptions sur la politique des aides directes à l'élevage, sur l'évolution des actions de développement agricole, sur l'implantation des abattoirs et le contrôle de la classification des carcasses.

Dans sa réponse, M. Lemaire a tenu à remercier M. Fleury de son intervention et il a précisé dans quel esprit le rapport avait été élaboré, soulignant au passage le rôle indispensable de l'organisation des producteurs.

Au cours de la discussion qui a suivi, sont également intervenus **MM. Picard, Prêtre, Coudert et Travert.**

AFFAIRES ETRANGERES, DEFENSE ET FORCES ARMEES

Mercredi 24 mars 1976. — *Présidence de M. Jacques Ménard, vice-président.* — La commission a procédé à l'examen de plusieurs rapports sur des projets tendant à autoriser la ratification de conventions internationales.

M. Giraud a présenté le rapport de **M. d'Ornano**, excusé, sur le projet de loi n° 50 (1975-1976) autorisant la ratification de la convention d'extradition entre la République française et la République d'Autriche, signée à Paris le 9 juillet 1975.

M. Giraud a conclu à l'adoption de ce projet de loi qui permettra la mise en vigueur de la convention franco-autrichienne, conforme aux principes du droit français.

Après un échange de vues auquel ont pris part **MM. Devèze, Giraud et Périquier**, les conclusions favorables du rapporteur ont été approuvées par la commission.

Celle-ci a ensuite désigné **M. Genton** comme rapporteur du projet de loi n° 52 (1975-1976) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Malaisie sur la garantie des investissements, signé à Paris le 24 avril 1975, en remplacement de M. Vallon, démissionnaire de la commission.

M. Genton a alors présenté son rapport sur ce projet de loi. Après avoir situé la Malaisie sur le plan politique et économique et fait le point des relations actuelles entre la France et ce pays, le rapporteur a analysé les principales dispositions de l'accord sur la garantie des investissements qui devrait permettre aux industriels français d'investir plus largement dans un pays dont les ressources naturelles sont importantes et de donner à la Malaisie la possibilité de bénéficier de ces investissements nouveaux.

Les conclusions favorables du rapporteur ont été adoptées par la commission.

M. Genton a également été désigné comme **rapporteur** du projet de loi n° 98 (1975-1976) autorisant l'**adhésion** du Gouvernement de la **République française** aux **protocoles** portant nouvelle prorogation de la **convention** sur le **commerce** du **blé** et de la **convention** relative à l'**aide alimentaire** constituant l'accord international sur le blé de 1971.

Dans le rapport qu'il a présenté, **M. Genton** a rappelé qu'il s'agissait seulement d'une nouvelle prorogation de l'accord international sur le blé regroupant la convention sur le commerce du blé et la convention relative à l'aide alimentaire.

Il a estimé que cet accord traduisait la prise de conscience par l'ensemble des pays développés de leurs responsabilités pour aider les pays les plus pauvres à éviter une nouvelle dégradation du niveau nutritionnel de leurs habitants. Le rapport de **M. Genton**, concluant à l'adoption du projet de loi, a été approuvé.

La commission ensuite, a désigné **M. Yver** comme **rapporteur** du projet de loi n° 99 (1975-1976) autorisant la **ratification** de la convention entre la **République française** et la **République italienne** relative au **service militaire** des **double-nationaux**, signée à Paris le 10 septembre 1974.

M. Yver a présenté son rapport : la convention franco-italienne relative au service militaire des double-nationaux, s'inspirant d'une convention européenne sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalité, apporte plus de clarté dans la situation des intéressés et constitue un indéniable progrès par rapport aux dispositions existantes.

Les conclusions du rapporteur, favorables à l'adoption du projet de loi ont été approuvées par la commission.

M. Giraud, nommé **rapporteur** du projet de loi n° 195 (1975-1976) autorisant l'approbation de la **convention** de **sécurité sociale** entre la **République française** et la **Confédération suisse**, ensemble deux protocoles, signés à Berne le 3 juillet 1975, a présenté son rapport à la commission. Il a fait l'analyse des principales dispositions de la convention de sécurité sociale franco-helvétique et s'est félicité du fait que ces dispositions vont aussi loin que possible dans l'assimilation du régime de sécurité sociale des deux pays et prévoient la stricte égalité des traitements entre les ressortissants Français et Suisses.

La commission a adopté les conclusions favorables du rapporteur.

M. Giraud a également été désigné comme **rapporteur** du projet de loi n° 199 (1975-1976) autorisant l'approbation de la **convention** **additionnelle** à la convention du 4 juillet 1969 entre la

République française et la République fédérale d'Allemagne au sujet de l'aménagement du Rhin entre Strasbourg-Kehl et Lauterbourg-Neuburgweier, signée à Bonn le 16 juillet 1975.

Le rapporteur a indiqué que la convention franco-allemande avait pour objet de permettre d'effectuer des travaux dans le lit du Rhin afin d'éviter son érosion et l'abaissement corrélatif du plan d'eau du fleuve.

La convention permettra, ainsi, d'achever la canalisation du Rhin dans toute sa partie franco-allemande.

Les conclusions favorables du rapporteur ont été adoptées par la commission.

D'autre part, celle-ci a procédé à la désignation de **rapporteurs**.

M. Lucien Gautier pour le projet de loi n° 166 (1975-1976) adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux **contrôleurs généraux des armées en mission extraordinaire**, et **M. Maurice Bokanowski** pour la proposition de loi n° 167 (1975-1976) adoptée par l'Assemblée Nationale, tendant à **compléter** la loi n° 71-424 du 10 juin 1971 portant **code du service national** et à permettre à certains volontaires de prolonger dans la Marine la durée de leur service militaire.

Enfin, le Gouvernement venant d'adopter un **projet de loi** sur la **protection sociale** de la **famille** qui comporte certaines dispositions concernant les jeunes appelés du service national, la commission a estimé utile de se saisir pour avis de ce projet et a désigné à titre **officieux M. Genton** comme **rapporteur pour avis**.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 24 mars 1976. — *Présidence de M. Marcel Souquet, président.* — La commission a procédé à l'audition de **Mme Simone Veil**, ministre de la santé, accompagnée de **M. René Lenoir**, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé.

Mme Simone Veil a présenté à la commission les deux projets de loi relatifs à la famille, adoptés le matin même par le Conseil des ministres ; ces textes seront soumis, en première lecture, à l'examen du Sénat, dès le milieu du mois d'avril.

Elle a commencé son exposé par *une évocation d'ensemble des problèmes familiaux*, tels qu'ils se posent à la nation en 1976. Le débat sur la famille est dominé, dans l'opinion, par un certain nombre d'inquiétudes et par le sentiment plus ou moins diffus d'une double crise : crise de l'institution familiale, crise

démographique. De là vient sans doute l'appel à une « relance » de la politique familiale ; de là aussi une série de propositions de réforme financièrement très lourdes, mises successivement en avant par différents partenaires sociaux, sans qu'elles soient toujours suffisamment cohérentes ou qu'elles s'appuient sur une analyse réaliste de la situation des familles françaises.

Cette inquiétude et ces propositions s'imposent comme un fait politique et constituent l'arrière-plan du débat sur la politique familiale ; c'est en partant de ce malaise qu'il convient d'apprécier la politique que le Gouvernement propose au Parlement.

La première évidence sur laquelle il convient d'attirer l'attention concerne la vitalité de l'institution familiale ; on parle couramment d'une crise de la famille, qui, menacée par l'évolution des mœurs et des lois, subirait une constante dégradation de son statut matériel.

La famille, bien au contraire, reste l'institution fondamentale de notre société. Toutes les enquêtes confirment que les Français demeurent profondément attachés à une institution dont ils ne semblent remettre en question ni les justifications, ni les chances de survie ; dans l'esprit de l'immense majorité d'entre eux, l'image de la famille et celle du bonheur restent confondues.

Il est important de noter que le pourcentage de couples ne désirant pas d'enfants est tombé de 20 p. 100 avant 1939 à un niveau aujourd'hui proche de zéro. Faut-il rappeler l'acuité des problèmes de la stérilité et les passions que soulèvent les difficultés d'obtenir un enfant à adopter ?

Le comportement devant la nuptialité ne s'est pas sensiblement modifié au cours des dernières années, qu'il s'agisse du nombre des couples constitués ou de l'âge de leur formation ; on noterait plutôt un abaissement du taux du célibat.

Le nombre des enfants naturels est — on l'ignore le plus souvent — proportionnellement moins élevé qu'en 1900 ; le temps n'est plus, ou de moins en moins, où une telle naissance provoquait le rejet par les parents : la famille-refuge n'a pas achevé sa carrière.

Si on divorce plus qu'autrefois, on ne saurait oublier qu'au début du XIX^e siècle par exemple, 30 p. 100 des mariages étaient des seconds mariages, consécutifs au décès précoce de l'un des époux, notamment de la femme, morte en couches. L'habitude de se remarier presque aussitôt faisait que la moitié des enfants étaient voués à connaître l'épreuve d'un beau-père ou d'une belle-mère avant la fin de leur adolescence, cependant que les nouveau-nés étaient fréquemment confiés à des nourrices.

L'inquiétude très réellement ressentie par une partie de l'opinion publique tient sans doute à ce que les changements de notre société et les réformes législatives qui les traduisent ont porté atteinte à la notion traditionnelle de la famille, telle qu'elle se concevait dans un certain ordre social et en fonction d'une certaine éthique.

Ces réformes ne sont pas seulement celles auxquelles chacun pense sans doute le plus mais, également, celles qui ont été faites depuis une dizaine d'années avec la grande entreprise de rénovation du Code civil : autorité parentale et filiation, notamment.

Si la famille n'est plus aujourd'hui ce qu'elle était hier, elle n'a pas régressé dans la hiérarchie des institutions et des valeurs sociales, elle est simplement devenue différente. Sauf pour certaines catégories désormais très minoritaires de la population, la famille n'est plus une unité de production. Si elle est, par contre, toujours un instrument de transmission du nom et du patrimoine, cette fonction n'est plus considérée comme déterminante dans la création de la quasi-totalité des couples.

Aujourd'hui, la famille est devenue avant tout un centre d'affectivité. Librement constituée par ceux qui en seront les piliers et qui se sont choisis, le groupe familial est l'expression d'une volonté conjointe et non pas d'une nécessité ; les enfants eux-mêmes sont désormais bien plus souvent désirés qu'ils ne sont subis.

Cette idéalisation de la famille donne à l'institution une signification nouvelle et une force à bien des égards plus grande que celle qu'elle tirait de ses éléments traditionnels.

Si la famille reste ainsi au cours de la vie sociale, il serait vain cependant d'ignorer les contradictions ou les tensions qu'elle connaît ; celles-ci sont d'ailleurs en partie le corollaire de l'évolution générale de la société et de ses mœurs : les tensions internes de la famille et les contraintes qu'implique la vie familiale se produisent dans un milieu social moins dense, moins continu que par le passé ; cela explique par certains traits la vulnérabilité ressentie par la famille.

La tension la plus fréquente résulte de l'évolution probablement irréversible du rôle de la femme : l'exercice par celle-ci d'une activité professionnelle traduit, au-delà de la nécessité parfois pressante de compléter les revenus familiaux, une volonté d'épanouissement personnel. Dès lors, se posent de difficiles problèmes de compatibilité entre l'exercice d'une activité professionnelle et l'éducation des enfants. S'ils ne sont pas insolubles, notre société n'a pas su encore leur apporter toutes les solutions qu'attendent toutes les femmes et les familles.

L'évolution de l'éducation et l'aspiration des adolescents à plus d'autonomie constituent sans doute l'une des autres causes sérieuses de tension ; comme celles des femmes, ces aspirations sont légitimes ; si elles ont été satisfaites sur le plan juridique par l'abaissement de l'âge de la majorité, cette réponse n'est pas suffisante.

Les familles sont conscientes des difficultés qu'elles éprouvent pour faire de leurs enfants des adultes et de la médiocrité trop fréquente du dialogue qui s'établit entre elles-même et les diverses institutions qui partagent avec elles la responsabilité de l'éducation.

Si l'on n'y prend garde, ces tensions risquent de déstructurer l'institution familiale plus sûrement que n'importe laquelle des mesures libérales prises au cours de ces dernières années.

Pour un grand nombre de familles, ce sont les conditions générales de vie qui mettent obstacle à leur épanouissement : éloignement du lieu de travail, difficultés rencontrées pour faire garder les jeunes enfants et assurer les loisirs des plus grands, insuffisance des équipements de voisinage et, surtout, exigüité des logements.

Refuge pour chacun de ses membres contre les agressions dont celui-ci peut être victime à l'extérieur, le groupe familial ne peut qu'être menacé de dislocation si trop de coups lui sont directement portés, qui aggravent ses propres tensions internes.

A partir de ce double constat — vitalité de l'institution familiale et existence de contradictions dans la vie des familles — peut être abordé le problème démographique.

Si l'évolution de notre natalité est en effet préoccupante (baisse de la fécondité constatée depuis dix ans et aggravée depuis deux ans, au point que le simple renouvellement des générations peut paraître compromis), ce doit être un objectif national que de le redresser par une politique aussi volontariste que possible.

On doit, à ce propos, constater :

— que l'attitude devant les problèmes de la natalité semble plus influencée par le climat social et culturel général que par des mesures d'incitation financière ou par l'évolution du statut juridique de la famille ;

— que l'opinion n'accepterait sans doute pas que lui soit présentée une politique ouvertement nataliste, impliquant par exemple un « redéploiement » des prestations familiales au seul profit des familles nombreuses ;

— que la complexité des facteurs susceptibles de faire évoluer la natalité et le refus d'une politique brutalement nataliste imposent une approche patiente et globale des problèmes

de la famille dans l'ensemble des domaines qui touchent à la vie sociale.

L'effort doit être continu et systématique, c'est dire que les mesures envisagées ne sont qu'une étape dans cette voie.

Trois orientations principales ont été retenues par le Gouvernement pour la fixation de sa politique familiale :

1° Ne pas nier les évolutions dont nous sommes les témoins et ne pas chercher à les combattre en essayant de faire renaître la famille d'autrefois ; il ne s'agit donc pas, par exemple, de dissuader les femmes qui souhaitent travailler de le faire ou de maintenir par des détours financiers les jeunes sous une tutelle qui s'est juridiquement allégée ; il convient, au contraire, d'imaginer une politique familiale qui tienne compte de la volonté des Français de trouver le bonheur en famille sans sacrifier leur besoin d'épanouissement personnel ;

2° Considérer que la politique familiale ne doit plus être exclusivement une politique de prestations. Le régime français de prestations familiales s'est développé plus tôt et plus que dans tout autre pays : c'est ainsi que la collectivité consacre aujourd'hui sous diverses formes (prestations, avantages fiscaux, aide au logement, etc.) plus de soixante milliards de francs aux aides à la famille. Aller beaucoup plus loin supposerait l'acceptation d'une nouvelle augmentation de la masse des transferts, la recherche des financements correspondants ou alors la reconnaissance d'une nette priorité à l'aide à la famille au détriment de l'aide aux personnes âgées ou d'autres emplois collectifs. Le Gouvernement a fait un double choix, qui le pousse à clarifier le régime actuel des prestations familiales afin de faciliter sa meilleure compréhension par l'opinion et d'améliorer les prestations en concentrant l'effort sur les situations familiales les plus difficiles ;

3° Prendre en compte les préoccupations des familles de façon plus systématique et plus forte dans des domaines qui pouvaient jusqu'ici être considérés comme étrangers à la politique familiale.

Sur la base de ces orientations, diverses mesures ont été retenues par le Conseil des ministres. Certaines doivent entrer en application dès 1976 ; d'autres sont prévues pour 1977, compte tenu des perspectives financières de la sécurité sociale ; d'autres, enfin, feront l'objet d'un programme prioritaire du VII^e Plan.

Parmi les mesures applicables dès 1976, celles qui relèvent du domaine législatif font l'objet des deux projets de loi adoptés par le Conseil des ministres.

Le premier de ces projets comprend un ensemble de dispositions tendant à faciliter les conditions de vie de certaines familles. Il comporte lui-même quatre séries de mesures :

1° L'institution d'une prestation familiale nouvelle, dite allocation des mères isolées, garantissant aux femmes assumant seules la charge d'un ou de plusieurs enfants un revenu qui ne sera en aucun cas inférieur au minimum estimé nécessaire ; le revenu minimum de référence sera fixé à 900 F par mois pour la mère et 300 F pour chacun des enfants à charge ; l'allocation sera versée pendant l'année suivant le fait générateur (naissance de l'enfant ou rupture du lien conjugal) et, le cas échéant, jusqu'à ce que le plus jeune enfant à charge ait atteint l'âge de trois ans. On estime à 30 000 le nombre de mères appelées à bénéficier chaque année de cette mesure ;

2° L'institution au profit des femmes qui viennent d'adopter un enfant d'un congé de huit semaines, analogue dans son principe et ses modalités au congé de maternité ; on compte environ 3 000 adoptions par an, dont 1 500 sont le fait de familles dans lesquelles la femme occupe un emploi salarié.

Le contrat de travail d'une femme salariée qui est sur le point d'adopter un enfant ne pourra être résilié par l'employeur pendant la période du congé d'adoption ; en cas de licenciement notifié dans les huit jours qui précèdent l'arrivée au foyer d'un enfant placé en vue de son adoption, ce licenciement se trouvera annulé de plein droit ;

3° Un ensemble de dispositions relatives à l'emploi dans le secteur public : création d'une position statutaire nouvelle dite « congé post-natal », qui permettra aux femmes interrompant leur activité après la naissance d'un enfant de conserver leurs droits à l'avancement d'échelon, réduits de moitié, pendant une période de deux années, et report jusqu'à quarante-cinq ans au maximum de la limite d'âge d'accès aux emplois publics de catégorie A des fonctionnaires, des magistrats et des agents de même niveau des collectivités locales et des établissements publics ;

4° Des dispositions permettant de pallier les difficultés qu'entraînent trop souvent pour la vie familiale des jeunes ménages les obligations du service national actif.

Les jeunes gens, pères de famille avant l'âge de vingt-deux ans, seront dispensés de ces obligations ; les jeunes gens incorporés, qui deviennent pères de famille avant leur vingt-troisième anniversaire, pourront, de leur côté, obtenir une libération anticipée. Sera également ouvert le droit à dispense du service national actif pour les jeunes gens dont l'incorpo-

ration entraînerait l'arrêt de l'entreprise familiale par suite de l'incapacité des parents et beaux-parents à en assumer le fonctionnement.

Le régime des allocations militaires sera, de son côté, modifié grâce à la participation directe à la procédure d'attribution du ministère responsable (défense, coopération, affaires étrangères). Ce ministère supportera la charge financière des allocations versées.

Le *second projet* de loi vise à améliorer la qualité et les modalités de la *garde* et du *placement* des *mineurs à domicile*. Ce mode d'accueil intéresse un très grand nombre de familles puisque, sous ses diverses variantes, il concerne au moins 500 000 enfants dont plus de 400 000 au titre de la garde à la journée.

Les réglementations actuelles ne permettent pas d'obtenir tous les résultats qu'on serait en droit d'en attendre; elles ne répondent plus au souhait ni des familles qui font garder leurs enfants, ni des services sociaux, ni des gardiennes elles-mêmes.

Le projet a pour ambition :

- d'unifier et de simplifier la procédure de l'agrément;
- d'écartier ou de réduire le risque financier, parfois considérable, qui pèse sur la gardienne dans le cas d'un dommage subi par un enfant ou provoqué par lui;
- de permettre de bien préciser les objectifs et les conditions propres à chaque placement par un contrat qui sera signé chaque fois qu'un service public ou privé confiera un enfant en placement permanent.

Les gardiennes travaillant pour des particuliers ou pour des personnes morales de droit privé recevront, par ailleurs, un statut professionnel qui leur garantira des droits analogues à ceux des autres salariés.

En ce qui concerne les personnes employées par la collectivité publique, c'est-à-dire celles de l'aide à l'enfance et celles des crèches familiales municipales, des dispositions parallèles sont actuellement en cours de préparation.

D'autres mesures interviendront dès 1976 :

— *augmentation des ressources* de l'Union nationale des associations familiales (U.N.A.F.) et des Unions départementales d'associations familiales (U.D.A.F.) ;

— accroissement de l'effort consenti en faveur du *logement* des familles dans le secteur *H.L.M. locatif*; environ 15 000 logements supplémentaires de 5 à 6 pièces seront construits. La

charge nette supplémentaire sera, pour 1976, d'environ 100 millions de francs et l'effort sera poursuivi régulièrement. Enfin, les prêts aux jeunes ménages seront facilités et étendus.

Le Gouvernement va, d'autre part, inviter dès cette semaine les partenaires sociaux à négocier un accord en vue de la généralisation des dispositions prévues par certaines conventions collectives, pour donner une véritable garantie de réemploi et non une simple priorité d'embauche aux femmes à la suite de la naissance d'un enfant.

Il sera par ailleurs procédé en 1977 à une réforme des prestations familiales versées sous conditions de ressources ; un effort financier non négligeable sera consenti malgré les perspectives financières difficiles de la sécurité sociale ; il sera concentré sur les situations familiales les plus difficiles grâce à une refonte ambitieuse du dispositif actuel. La création d'une prestation nouvelle, appelée complément familial, a d'ores et déjà été mise à l'étude ; elle se substituera aux cinq allocations actuelles versées sous conditions de ressources (allocation de salaire unique et sa majoration, allocation de la mère au foyer et sa majoration, allocation pour frais de garde).

La nouvelle allocation concernera essentiellement deux catégories de familles, celles qui ont un enfant de moins de trois ans et celles qui ont au moins trois enfants. Chacun sait en effet que le troisième enfant coûte cher ; il contribue aussi à une chute très sensible du taux d'activité féminin et par voie de conséquence à la diminution des ressources de beaucoup de ménages ; or, l'impératif démographique requiert qu'un plus grand nombre de familles accepte la charge d'un troisième enfant.

La nouvelle allocation sera, comme les précédentes, versée sous conditions de ressources ; c'est à la fois financièrement nécessaire et sans doute équitable. Mais le plafond de ressources retenu sera sensiblement plus élevé que celui qui est actuellement en vigueur pour le salaire unique majoré. Il permettra d'atteindre ainsi la masse des familles à revenus moyens ; ce sont précisément celles qui sont aujourd'hui privées des prestations soumises à des conditions de ressources trop sélectives et d'un bénéfice suffisamment substantiel des règles sur le quotient familial en matière fiscale.

L'allocation sera versée aussi bien aux mères restant à leur foyer qu'à celles qui exercent une activité professionnelle : cette approche de neutralité semble en effet à la fois la plus équitable et la plus attendue.

Puisque l'idée d'un *salaire maternel* a été largement répandue ces derniers mois, Mme Veil a indiqué que pour des raisons financières évidentes, il était hors de question d'envisager

son versement à toutes les familles, quels que soient leurs revenus ou l'âge et le nombre des enfants ; une telle dépense atteindrait environ 60 milliards de francs. Même limité aux familles ayant un enfant de moins de trois ans, un salaire maternel égal à la moitié du S. M. I. C. représenterait un surcoût net de l'ordre de 12 milliards. On n'aurait su dès lors l'envisager, à la limite, que sous conditions de ressources ; encore aurait-il fallu ne l'accorder qu'aux familles les plus modestes ; en retenant un plafond d'exclusion très bas et en créant ainsi des effets de seuil à la fois brutaux et très inéquitables. Ainsi s'explique l'option retenue pour une allocation moins forte mais significative et qui ne soit pas sélective à l'excès, concentrée sur les deux structures démographiques indiquées ci-dessus. L'approche trop systématique orientée au profit de la mère restant à son foyer n'aurait sans doute pas d'incidence démographique notable, puisque toutes les analyses confirment que le nombre des enfants désirés par les familles est le même, que la mère travaille ou ne travaille pas.

Enfin, le Conseil des ministres a retenu le principe d'un *programme d'action prioritaire* portant sur la *vie familiale* pendant la durée du VII^e Plan. Il sera axé sur le cadre de vie et notamment sur l'habitat, les actions socio-culturelles des adolescents, la vie scolaire, les loisirs, les équipements et les services mis à la disposition des familles.

Différents commissaires ont alors pris la parole.

M. Henriet, après avoir donné son plein accord à Mme Veill, a regretté que — s'agissant de la « vulnérabilité » de la famille — l'inventaire de ses causes n'en ait peut-être pas été suffisamment complet ; les mesures prévues sont, semble-t-il, trop timides quant à l'effort d'incitation au maintien à son foyer de la mère de jeunes enfants ; M. Henriet a, par ailleurs, demandé que la formation d'infirmiers soit développée concurremment avec celle des infirmières.

M. Mézard a exprimé la conviction que les deux projets de loi entraîneraient sans aucun doute une amélioration sensible de la politique familiale.

M. Romaine a évoqué le problème particulier des « placements nourriciers » ; certains départements ont des possibilités d'accueil importantes souvent insuffisamment utilisées ; le ministre a, sur ce point, indiqué tout l'intérêt qu'il y a à ne pas trop éloigner les enfants de leurs familles naturelles.

M. Touzet a indiqué qu'une politique d'affectation près de leur domicile des soldats jeunes mariés compléterait heureusement celle qui visera les pères de famille.

M. Bohl, tout en approuvant les motivations générales des projets de loi, n'en a pas moins regretté certaines insuffisances, au niveau par exemple des congés aux mères pour motifs familiaux graves, des moyens de la médecine scolaire, de l'acquisition des droits à la retraite pour les mères de famille, etc. ; il a également évoqué le problème de l'application de la nouvelle loi dans les départements d'outre-mer.

M. Aubry a regretté que le Parlement soit appelé à délibérer sur des textes connus en réalité de l'opinion publique depuis plusieurs mois et qu'aucun compte n'ait, semble-t-il, été tenu des indications et propositions souvent importantes dont le Gouvernement a pu être saisi au cours de cette période ; le ministre a fait observer que la procédure suivie, pleinement régulière, est conforme aux usages comme aux textes.

M. Grand a remercié Mme Veil d'avoir fait en sorte que les projets de loi relatifs à la politique familiale soient déposés sur le bureau du Sénat ; si certaines mesures paraissent très réformatrices, d'autres sembleront sans doute très en retrait par rapport aux intentions profondes d'une majorité de la Haute Assemblée ; ainsi en sera-t-il probablement pour les dispositions relatives au service national, trop restrictives et à l'adoption, trop timides et formalistes ; sur ce dernier point, le ministre a attiré l'attention sur la raréfaction croissante du nombre des enfants adoptables, qu'ils proviennent des pays du Tiers monde ou soient français d'origine ; c'est sans doute l'un des résultats les plus favorables de l'évolution des esprits dans le domaine familial au cours de ces dernières années.

Après le départ des ministres, la commission a nommé comme rapporteurs officiels :

M. Bohl pour le projet de loi portant diverses mesures de protection sociale de la famille.

M. Mézard pour le projet de loi relatif aux personnes pratiquant l'accueil de mineurs à domicile.

M. Gravier a, par ailleurs, été désigné comme rapporteur du projet de loi n° 194 (1975-1976) portant dispositions diverses relatives aux assurances sociales et aux accidents en agriculture.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE
ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 25 février 1976. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — *Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée,* la commission a tout d'abord désigné **M. Blin** comme **rapporteur** du projet de loi n° 206 (1975-1976) relatif à la **déclaration** aux instituts d'émission des **cotisations** aux **organismes de sécurité sociale** dans les **territoires d'outre-mer**.

Elle a, ensuite, procédé à l'audition de **M. Cortesse, directeur** de la **prévision** au **ministère de l'économie et des finances**, sur la **politique des filiales** et des **participations** adoptée par les **entreprises publiques**.

M. Cortesse a d'abord rappelé la double évolution des entreprises publiques dans les années soixante vers une concentration des sociétés mères et, au contraire, un accroissement du nombre des filiales. De 1957 à 1972, le nombre des sociétés mères est ainsi passé de 170 à 118 alors que celui des filiales recensées — celles où la participation publique est supérieure à 30 p. 100 — s'élevait de 276 à 527.

Jusque vers 1962, la réduction du nombre des sociétés mères a surtout résulté de la liquidation des entreprises créées pour la reconstruction de l'après-guerre ou opérant outre-mer. A partir de 1966, il s'agit davantage d'une politique délibérée de concentration des entreprises nationales.

Quant au développement des filiales, particulièrement sensible à partir de 1966, il s'agit d'une évolution identique à celle que l'on constate dans le secteur privé.

En réponse à diverses questions posées par **MM. Coudé du Foresto, Blin, Descours Desacres** et **Edouard Bonnefous, président**, **M. Cortesse** a précisé que le recensement établi à partir de la « nomenclature des entreprises nationales » était de ce fait partiel, et n'allait pas au-delà de 1972, mais la direction de la prévision n'est pas en mesure d'établir un document annuel exhaustif qui ne répondrait pas d'ailleurs à l'objet de sa mission. Seule la direction du Trésor qui, de par son rôle de tutelle, connaît de toutes les prises de participations publiques, serait éventuellement à même d'élaborer une récapitulation complète.

L'intensité des concentrations opérées a varié selon les secteurs. Elle a été particulièrement sensible dans le secteur des assurances et, à un moindre degré, dans celui de l'énergie. Les préoccupations étaient soit de concentrer d'importants moyens financiers comme dans le cas du secteur bancaire et

des assurances, soit d'améliorer la gestion et de réaliser des économies, soit enfin d'accroître la capacité concurrentielle d'entreprises comme la S.N.I.A.S. ou E.L.F.-E.R.A.P. Quant au développement des filiales, on constate qu'il est surtout le fait des entreprises publiques du secteur concurrentiel. Des considérations diverses ont également joué comme l'intérêt de présenter à certains Etats des interlocuteurs ayant le caractère d'entreprises publiques ou la nécessité d'associer la puissance publique à des opérations économiquement risquées comme la recherche minière.

A propos du contrôle exercé sur leurs filiales par les entreprises nationales, M. Cortesse a distingué trois catégories de filiales : les filiales immobilières chargées notamment de la réalisation de logements pour le personnel dans le cadre du 1 p. 100 patronal, les filiales implantées à l'étranger — ces deux catégories faisant le plus souvent l'objet d'un contrôle à plus de 90 p. 100 — enfin, toutes les autres filiales. Près du tiers de ces dernières sont contrôlées à moins de 50 p. 100 : c'est le cas en particulier des participations à des associations ou à des groupements d'intérêt économique comportant un risque tel qu'il doit être réparti. Sur ce thème, diverses questions ont été posées par MM. Edouard Bonnefous, Blin, Descours Desacres et Boscary-Monsservin.

M. Cortesse a cherché, enfin, à mesurer la place du secteur public dans l'économie française en précisant bien qu'une telle appréciation, compte tenu des sources disponibles, est forcément approximative et d'une grande fragilité. Néanmoins, quel que soit le critère retenu, la part des entreprises publiques (à l'exclusion des filiales) dans le secteur industriel paraît s'être sensiblement réduite de 1960 à 1974 avec toutefois des variations selon les secteurs. Répondant à des questions de MM. Coudé du Foresto, Monory, rapporteur général, Edouard Bonnefous, président, Blin et Descours Desacres, M. Cortesse a précisé que l'évolution comparée de l'actif net et du portefeuille du secteur public industriel confirme l'hypothèse selon laquelle la création de filiales et les prises de participation constituent, pour les entreprises publiques, une modalité de croissance dont l'importance grandit.

Du point de vue des investissements, l'évolution respective, en flux annuels, des entreprises publiques privées fait apparaître à partir de 1968 une croissance sensiblement plus vive du secteur privé sans qu'une telle constatation permette de porter un jugement sur la rentabilité comparée de chacun des deux secteurs. Quant à la part du secteur public dans le capital fixe productif des entreprises industrielles, une décélération très nette apparaît dès 1959.

En conclusion du débat, M. Edouard Bonnefous et divers membres de la commission ont souligné le caractère fragmentaire des moyens d'appréhender la situation du secteur public et, par conséquent, la difficulté de le contrôler efficacement.

Présidence de M. Descours-Desacres, vice-président, puis de M. Edouard Bonnefous, président. — Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de MM. de Larosière, directeur du Trésor, Delaporte, chef de service et Pastureau, sous-directeur, sur la politique des filiales et des prises de participations adoptée par les entreprises publiques.

M. de Larosière, directeur du Trésor, a analysé les causes principales de développement des filiales des entreprises publiques en distinguant des raisons générales, propres à l'ensemble des firmes, et des motifs particuliers aux établissements dépendant de l'Etat.

La politique de création de filiales et de prises de participations des entreprises publiques peut ainsi obéir à la nécessité de coopérer avec d'autres unités de production afin de réaliser en commun certaines études, de diminuer le coût de fabrication d'un produit, de réunir les ressources financières des partenaires en présence, de créer un réseau commercial unique.

Cette politique peut également viser :

- à assurer la sécurité des approvisionnements ou des débouchés des entreprises publiques ;
- à élargir au moindre coût l'accès au marché convoité ;
- à améliorer la gestion de la société mère, notamment par une individualisation de certains secteurs de l'activité de l'entreprise (les sociétés pétrolières d'Etat ont distingué le secteur du raffinage du secteur de la distribution) ou par la recherche d'une atténuation de la charge fiscale (filiales spécialisées dans la gestion du patrimoine immobilier) ;
- à confier à des filiales les activités de financement de la vente des produits ;
- à développer la part des marchés étrangers possédée par les entreprises publiques nationales.

Parmi les causes de l'extension des filiales et des prises de participations propres aux établissements dépendant de l'Etat, M. de Larosière a successivement évoqué la volonté d'éviter la disparition, à la suite de difficultés économiques ou financières, d'une firme privée, et la nécessité de refuser, en certaines circonstances, un éventuel recours au capital étranger.

Plusieurs questions ont alors été posées à M. de Larosière par les membres de la commission :

— **M. Blin** a demandé si la croissance du secteur public n'avait pas eu lieu aux dépens des entreprises privées ; il a notamment évoqué l'importance croissante de l'industrie chimique de l'Etat ;

— **M. Coudé du Foresto** a souligné l'existence de prises de participations des entreprises publiques au capital de sociétés privées insuffisantes pour permettre l'exercice d'un contrôle satisfaisant ;

— **M. Edouard Bonnefous, président**, a rappelé que l'extension des entreprises publiques par création de filiales ne respectait pas toujours l'objet social de la société mère défini par le législateur au moment de la nationalisation.

M. de Larosière a indiqué que le ministère de l'économie et des finances examinait, avant d'accorder toute autorisation de création de filiale, si une telle opération pouvait être réalisée en respectant l'objet social de la société mère. L'administration considère également s'il n'apparaît pas préférable de confier à l'entreprise publique elle-même l'activité envisagée. Il a justifié le choix, en certaines circonstances, d'une prise de participation d'un montant inférieur à la « minorité de blocage » par des impératifs de politique gouvernementale.

Le directeur du Trésor a ensuite rappelé la nécessité d'un décret pour autoriser toute prise de participation supérieure à 50 p. 100 du capital ; il a signalé que les compétences du contrôleur d'Etat de l'entreprise publique étaient étendues aux filiales à plus de 30 p. 100 de ces mêmes entreprises.

Répondant à M. Blin, qui avait posé une question relative à l'intérêt, pour les firmes privées, d'une prise de participation des entreprises publiques, **M. de Larosière** a évoqué l'insuffisance structurelle des fonds propres de certains établissements.

MM. de Larosière, directeur du Trésor et Cosserat, administrateur civil, ont traité des émissions d'emprunts, par les entreprises publiques, sur le marché international des capitaux.

M. de Larosière a justifié le recours à cette politique par la nécessité d'éviter, notamment en 1974, une diminution des investissements des entreprises publiques, et par le souci de restaurer l'équilibre de la balance des paiements compromis par la hausse du coût des importations d'hydrocarbures. De plus, l'étroitesse du marché financier national a conduit à une mobilisation des capitaux étrangers.

M. de Larosière a également indiqué que le coût du service de cette dette était toujours inférieur à celui des emprunts émis en France ; l'administration a notamment réussi à limiter considérablement le risque de change.

En réponse à **M. Coudé du Foresto**, qui avait posé une question relative à l'importance des sorties de capitaux, **M. de Laroisière** a affirmé que le montant des reprises de billets en compte étranger n'avait pas traduit, depuis le 19 janvier 1976, le moindre dépassement significatif par rapport aux variations saisonnières habituellement constatées.

Judi 18 mars 1976. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — Dans le cadre de ses travaux sur la **gestion des entreprises publiques**, la commission a procédé à l'**audition de M. Paul Deroche, directeur du budget au ministère de l'économie et des finances**, sur le **coût budgétaire de la S. N. C. F.**

Répondant à une question sur le volume des crédits budgétaires attribués à la S. N. C. F. au cours des années 1975 et 1976, **M. Deroche** a précisé qu'il importait de classer ces concours selon leur objet. Au titre de la participation aux sujétions de service public, il existe plusieurs sortes de contributions des finances de l'Etat. Il s'agit en premier lieu de faciliter le maintien des lignes omnibus déficitaires, pour lequel les crédits se sont élevés à 923 millions en 1975 et à 1 083 en 1976. En ce qui concerne la compensation des diverses réductions tarifaires pour les voyageurs imposées à l'entreprise, elle ressort à 1 100 millions en 1975 et 1976.

La société nationale reçoit, en second lieu, des fonds budgétaires en contrepartie du manque à gagner tenant à l'impossibilité de relever librement ses tarifs.

Enfin, les versements de l'Etat visent à normaliser les charges entre les différents moyens de transport dans le cadre d'une égalisation des conditions de concurrence. A cet effet, l'Etat verse des sommes importantes pour les charges d'infrastructures : 1 750 millions en 1975 et 1 965 millions en 1976. La prise en charge des frais d'installation et de fonctionnement des passages à niveau incombe pour moitié à l'Etat, soit un crédit de 350 millions en 1975 et 360 millions en 1976.

Quant à la contribution de l'Etat aux charges de retraites de la S. N. C. F., elle trouve son origine dans la régression très importante des actifs et l'accroissement concomitant des pensionnés, soit respectivement 280 000 et 420 000 personnes en 1975. **M. Deroche** a souligné que tous les avantages spécifiques à l'entreprise restaient à la charge de la société nationale.

Sur ce chapitre, les versements de l'Etat se sont élevés en 1975 à 3 930 millions et s'élèveront à 4 135 millions en 1976. Enfin, l'Etat prend à sa charge 30 p. 100 du coût des grandes infrastructures de la région parisienne, soit 86 millions en 1978.

Au total, l'Etat a versé à la S. N. C. F. 9 665 millions en 1975 et sa contribution en 1976 doit s'établir à 9 740 millions de francs.

MM. Schumann, Coudé du Foresto et Descours Desacres sont ensuite intervenus pour faire préciser les conditions dans lesquelles l'Etat était appelé à contribuer à l'équilibre du régime des retraites de la S. N. C. F. **M. Deroche** a rappelé que tous les avantages spécifiques demeuraient à la charge de la société nationale.

Abordant les principales orientations qui pourraient être retenues dans le cadre du nouveau contrat de programme passé avec l'Etat, **M. Deroche** a rappelé qu'il sera nécessaire de mieux tenir compte d'éléments imprévisibles qui conduisent à bouleverser l'économie du contrat. En effet, le contrat actuel a été respecté jusqu'en 1974 et seule la baisse de 30 p. 100 du trafic marchandises en 1975 a pu entraîner un déficit de 1 100 millions.

En réponse à une question de **M. Monory, rapporteur général**, **M. Deroche** a estimé que sur la base du déficit actuel, il faudrait réaliser un relèvement des tarifs de l'ordre de 15 à 20 p. 100 pour supprimer la subvention d'équilibre.

M. Edouard Bonnefous, président, a indiqué qu'en raison des difficultés économiques présentes, la participation de l'Etat dans les finances de la S. N. C. F. représentait une charge considérable. A cet égard, il a regretté que n'ait pas été poursuivie et complétée la politique de coordination du rail et de la route. Il a également insisté sur la nécessité d'une plus grande rigueur financière, notamment à l'égard des dépenses de prestige, telles que la ligne à grande vitesse Paris—Lyon.

MM. Marcellin et Schmitt ont également déploré l'absence d'une politique globale des transports. **M. Blin** s'est interrogé sur les moyens permettant d'isoler le « coût social » de la S. N. C. F. Il s'est inquiété en outre de savoir si, dans le cas du train à grande vitesse, le gain retiré par la S. N. C. F. ne créait pas un déficit dans un autre secteur, conduisant au total à un surcroît de coût pour la collectivité tout entière.

Mlle Rapuzzi a rappelé l'intérêt économique que représentait le train à grande vitesse pour toutes les régions situées dans le Sud-Est de la France.

Au sujet du niveau de relèvement des tarifs nécessaires à l'équilibre financier, **M. Deroche** a précisé que celui-ci, à partir de la situation actuelle, devrait être très important. En réponse à une question de **M. Monory**, il a également indiqué que le montant total des recettes commerciales de la S. N. C. F. était en 1975 de l'ordre de 15 milliards de francs.

M. Deroche a estimé que le ministère de l'économie et des finances disposait de moyens suffisants pour apprécier la rentabilité financière de l'utilisation des crédits budgétaires accordés à la S. N. C. F., tout en soulignant que cette appréciation pouvait, dans bien des cas, se révéler difficile.

M. Deroche a indiqué que l'Etat ne versait directement aucuns fonds aux filiales de la société nationale et que, par ailleurs, un contrôle financier était exercé sur les plus importantes. Il a en outre évoqué la situation des régimes de retraite, en notant qu'aucune réduction des charges ne pourra intervenir avant 1980.

M. Deroche a rappelé que, en dehors de certains équipements de la région parisienne, l'Etat ne participait pas aux dépenses d'équipement de la S. N. C. F.

A ce propos, **M. Bonnefous** a insisté sur certaines opérations immobilières et foncières réalisées dans Paris par la S. N. C. F. en s'interrogeant sur les raisons pour lesquelles celle-ci conserve inutilisé un patrimoine foncier aussi important.

Enfin, M. Deroche a souligné que « la provision pour imprévu » instituée dans le cadre du contrat de programme ne pouvait pas varier dans de très fortes proportions et qu'en réalité les véritables imprévus — tels que ceux de 1975 — étaient compensés par d'autres moyens.

Jeudi 25 mars 1976. — Présidence de M. Edouard Bonnefous, président. — Le président a, tout d'abord, porté à la connaissance de la commission des informations sur les intentions du Gouvernement relatives au transfert à la Cour des comptes des attributions de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

M. Monory, rapporteur général, a rendu compte des travaux de la table ronde chargée d'étudier les moyens d'améliorer la fiscalité de la presse.

La commission a d'autre part procédé à diverses désignations :

— **M. Chazelle** a été chargé de représenter la commission au conseil supérieur de l'administration pénitentiaire en application de l'article D. 237 du code de procédure pénale ;

— **M. Monory, rapporteur général,** a été nommé rapporteur du projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 76-217 du 5 mars 1976 relative à la réduction du premier acompte d'impôt sur les sociétés (n° A. N. 2138).

M. de Montalembert, rapporteur spécial des crédits de l'aménagement du territoire, a exprimé l'intention de provoquer, au moyen d'une question orale, un débat de séance publique, avec

la participation du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, sur la **politique d'aménagement du territoire**, en vue d'une meilleure préparation des discussions parlementaires sur le VII^e Plan et le projet de loi de finances pour 1977. M. de Montalembert a énuméré les différents points qui pourraient faire l'objet d'un débat :

— la technique financière de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D. A. T. A. R.) ;

— l'incidence de la politique d'aménagement du territoire sur la vie économique de la nation, notamment en ce qui concerne les problèmes de l'emploi ;

— l'amélioration de la qualité de la vie ;

— la politique régionale européenne.

A la suite de la communication de M. de Montalembert, MM. Edouard Bonnefous, président, Schumann, Pierre Brousse, Coudé du Foresto et Lombard ont échangé leurs opinions sur les problèmes liés au développement des centrales nucléaires.

M. Pierre Brousse a ensuite estimé que la politique d'aménagement du territoire devrait avoir pour objectif de réaliser l'harmonie entre les diverses régions du pays, alors que, à l'heure actuelle, elle résulte de l'accumulation, au fil du temps, de priorités successives.

Selon M. Coudé du Foresto, le débat envisagé doit également porter sur l'incidence du fonctionnement des régions sur les services de la D. A. T. A. R.

M. Marcellin a estimé que la création d'emplois devait être au centre du débat. Il a préconisé une réforme des sociétés de développement régional afin de permettre le désenclavement financier des régions en mettant en place, dans chaque région, l'équivalent d'un institut de développement industriel. Selon lui, les mesures envisagées par le Gouvernement sont très insuffisantes.

Commentant l'échange de lettres entre le président de la commission et le Premier ministre sur le contrôle des crédits de l'aménagement du territoire, M. Schumann a émis l'opinion que la réponse du Gouvernement était très insuffisante.

M. Lombard a suggéré que l'on pose trois questions :

— les objectifs de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire la représentation que le Gouvernement se fait de la France ;

— les moyens à mettre en œuvre, ce qui pose le problème de la politique européenne ;

— le contrôle budgétaire.

M. Fortier a insisté sur le problème de l'emploi des jeunes et proposé qu'à cette fin, le salaire des jeunes travailleurs soit exonéré pendant un certain temps des charges sociales.

Pour M. Jargot, il s'agit de prendre des mesures de portée immédiate, comme par exemple l'interdiction de licenciements dans certaines zones car la concentration urbaine est liée à la concentration du capital. Il a préconisé la nationalisation de certaines entreprises monopolistiques.

M. Monory, rapporteur général, a souhaité que la question orale envisagée par M. de Montalembert donne lieu à un grand débat. Il a insisté sur la nécessité de choix politiques en matière d'aménagement du territoire et sur l'importance du rôle des entreprises. Il a enfin critiqué l'organisation administrative et budgétaire des services chargés de l'aménagement du territoire. Enfin, M. Monory a déclaré qu'on ne pouvait pas créer des emplois sans un taux de croissance élevé.

En conclusion, la commission a chargé M. de Montalembert et M. Monory, rapporteur général, d'organiser une concertation entre les commissaires désireux de déposer des questions orales destinées à compléter celle de M. de Montalembert.