

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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



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

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

39<sup>e</sup> SÉANCE

**Séance du mardi 21 juin 1994**

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 2712).
2. **Situation au Rwanda** (p. 2712).  
M. Jean Garcia, Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.
3. **Conventions relatives à la circulation et au séjour des personnes.** - Adoption de six projets de loi (p. 2713).  
Discussion générale commune : Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme ; MM. Michel d'Aillières, rapporteur de la commission des affaires étrangères ; Jean Garcia, Jacques Habert.  
Mme le ministre délégué.  
Clôture de la discussion générale commune.  
Adoption des articles uniques des six projets de loi.
4. **Accord international de 1989 sur le jute et les articles en jute.** - Adoption d'un projet de loi (p. 2717).  
Discussion générale : Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme ; M. Bernard Guyomard, rapporteur de la commission des affaires étrangères.  
Clôture de la discussion générale.  
Adoption de l'article unique du projet de loi.
5. **Convention européenne sur la télévision transfrontière.** - Adoption d'un projet de loi (p. 2719).  
Discussion générale : Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme ; M. Michel d'Aillières, rapporteur de la commission des affaires étrangères.  
Clôture de la discussion générale.  
Adoption de l'article unique du projet de loi.
6. **Traité d'amitié, d'entente et de coopération avec le Kazakhstan.** - Adoption d'un projet de loi (p. 2721).  
Discussion générale : Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme ; M. Jacques Golliet, rapporteur de la commission des affaires étrangères.  
Mme le ministre délégué.  
Clôture de la discussion générale.  
Adoption de l'article unique du projet de loi.
7. **Acte portant révision de la convention sur la délivrance de brevets européens.** - Adoption d'un projet de loi (p. 2723).  
Discussion générale : Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme ; MM. Hubert Durand-Chastel, rapporteur de la commission des affaires étrangères ; Jacques Habert.  
Mme le ministre délégué.

Clôture de la discussion générale.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

8. **Accords européens d'association avec la République slovaque et la République tchèque.** - Adoption des deux projets de loi (p. 2725).

Discussion générale commune : Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.

## PRÉSIDENTE DE M. ROGER CHINAUD

M. Michel Poniatowski, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

Clôture de la discussion générale commune.

Adoption des articles uniques des deux projets de loi.

9. **Avenants à des conventions fiscales avec l'Arabie saoudite, les Emirats arabes unis et le Koweït.** - Adoption de trois projets de loi (p. 2729).

Discussion générale commune : Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme ; M. Emmanuel Hamel, rapporteur de la commission des finances.

Clôture de la discussion générale commune.

Adoption des articles uniques des trois projets de loi.

10. **Convention fiscale avec l'Afrique du Sud.** - Adoption d'un projet de loi (p. 2731).

Discussion générale : Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme ; M. Emmanuel Hamel, en remplacement de M. Jacques Chaumont, rapporteur de la commission des finances.

Clôture de la discussion générale.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

11. **Dépôt d'un rapport du Gouvernement** (p. 2732).

*Suspension et reprise la séance* (p. 2732)

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT

12. **Rappel au règlement** (p. 2732).

M. Etienne Dailly, Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.

13. **Famille.** - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 2734).

Discussion générale : Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville ; MM. Claude Huriet, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales ; Mme Hélène Missoffe, MM. Jean Cluzel, Bernard Seillier, André Vezinhet, Mmes Joëlle Dusseau, Marie-Claude Beaudou.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 2758)

**PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA**

MM. Georges Mouly, Jean Chérioux, Jacques Machet, Pierre-Christian Taittinger, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. François Delga, Henri Belcour, Pierre Lagourgue, Pierre Louvot, Mme Monique ben Guiga, MM. Daniel Goulet, Pierre Schiélé, Roland du Luart.

Renvoi de la suite de la discussion.

**14. Communication de l'adoption définitive de propositions d'actes communautaires (p. 2778).**

**15. Transmission de projets de loi (p. 2778).**

**16. Dépôt d'une proposition de loi (p. 2779).**

**17. Dépôt de propositions d'acte communautaire (p. 2779).**

**18. Ordre du jour (p. 2779).**

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

## SITUATION AU RWANDA

**M. Jean Garcia.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Garcia.

**M. Jean Garcia.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, mon intervention se fonde sur l'article 36 du règlement.

Le Rwanda connaît depuis plusieurs semaines un drame qu'il faut appeler aujourd'hui un génocide et qui soulève une indignation internationale immense. Des centaines de milliers d'innocents ont déjà été massacrés et des milliers de Rwandais ont fui leur pays.

Face à cette horreur, la communauté internationale ne peut rester inactive. Elle doit agir efficacement dans le respect d'un peuple qui a déjà tant souffert.

L'Organisation de l'unité africaine, l'OUA, a formulé des propositions qu'il faut prendre en compte. Elle préconise de revenir aux accords d'Arusha, qui prévoient un retour à la démocratie dans le respect des minorités et des droits de l'homme.

Elle propose également de mettre sur pied une force interafricaine sous son égide et sous celle de l'ONU et elle a demandé à cette fin une aide matérielle.

Aucun membre du Conseil de sécurité, la France comprise, n'a répondu à cet appel. Les sénateurs communistes et apparentés estiment que le devoir de notre pays ne peut que consister à apporter notre soutien à cette initiative de l'OUA pour arrêter les massacres.

Toute autre initiative décidée sans l'accord des parties concernées au Rwanda même apparaît comme contraire à l'instauration de la paix et de la démocratie.

Le prix Nobel de la paix Desmond Tutu déclarait hier que la France devrait contribuer à financer une force d'intervention africaine au Rwanda plutôt que d'y

envoyer des soldats français. Selon une dépêche d'agence, l'archevêque sud-africain estimait que les soldats français ne parviendraient pas à faire régner la paix au Rwanda, car ils se heurteraient à l'hostilité de nombreux Rwandais.

Alors que le conflit entre dans une phase décisive, je souhaite que le Gouvernement français informe le Sénat de la réponse qu'il compte apporter à l'OUA et de la contribution financière qu'il entend fournir.

Enfin, madame le ministre, je souhaite vous entendre affirmer l'attachement de la France aux accords d'Arusha. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.)*

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.** Je demande la parole.

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

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué.** Monsieur le président, je suis quelque peu émue d'entendre le procès permanent qui est fait à notre pays à propos des douloureux problèmes que nous tentons de régler par la diplomatie.

A la demande du ministre des affaires étrangères, je me suis personnellement rendue au Rwanda et au Burundi. Je suis le dernier membre du Gouvernement à avoir vu vivant le Président de la République du Rwanda et à avoir rencontré, dans un camp retranché à Kigali, les représentants du Front patriotique rwandais. Je les ai quasiment réconciliés, car le président défunt avait des difficultés à faire appliquer les accords d'Arusha.

Depuis que les événements que nous connaissons ont éclaté au Rwanda, la France a été le premier pays à intervenir, à la fois dans le cadre de l'aide humanitaire et pour tenter de réconcilier les intéressés. Pour ma part, j'ai été très fière, lorsque je me suis rendue en Grande-Bretagne, d'entendre des pays amis remercier la France qui, par son action, a permis de sauver des étrangers au Rwanda.

La situation s'est aggravée, mais ce n'est pas par des déclarations intempestives, me semble-t-il, que nous trouverons des solutions. En effet, au Rwanda, il existe plus de deux ethnies. A force de parler de différences, de minorités, le sens de l'unité nationale ne prévaut plus en Afrique. Les tensions ethniques se sont encore durcies, les Tutsis interviennent et des milices essaient de profiter de ce désordre sanglant pour obtenir également quelques parcelles de pouvoir.

La position du Gouvernement français est très claire.

En engageant le dialogue et en examinant les possibilités d'intervention, nous obtiendrons de meilleurs résultats qu'en lançant de spectaculaires interventions, telles celles qui ont eu lieu notamment en Somalie et dont nous connaissons les résultats.

L'Afrique a besoin que la communauté internationale tout entière examine son sort. Quand des enfants sont massacrés, nous en souffrons tous et nous sommes tous émus. Mais savez-vous, monsieur le sénateur, qu'au Soudan et en Angola des milliers d'hommes et de femmes meurent et que, sur mon bureau, s'empilent de nombreux dossiers semblables ?

Grâce à une mission de paix, dans le respect de la défense des Droits de l'homme et de la démocratie, nous ferons efficacement progresser la situation en Afrique. Le Gouvernement y est profondément attaché et le ministre des affaires étrangères s'est rendu en Afrique pour tenter d'apporter des réponses, sans faire pour autant d'annonce spectaculaire. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste*).

3

### CONVENTIONS RELATIVES À LA CIRCULATION ET AU SÉJOUR DES PERSONNES

#### Adoption de six projets de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion :

- du projet de loi (n° 361, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin. [Rapport n° 436 (1993-1994).];

- du projet de loi (n° 362, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République islamique de Mauritanie. [Rapport n° 436 (1993-1994).];

- du projet de loi (n° 363, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Burkina Faso. [Rapport n° 436 (1993-1994).];

- du projet de loi (n° 364, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relative à la circulation et au séjour des personnes. [Rapport n° 436 (1993-1994).];

- du projet de loi (n° 365, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise. [Rapport n° 436 (1993-1994).];

- du projet de loi (n° 366, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte-d'Ivoire. [Rapport n° 436 (1993-1994).].

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces six projets de loi.

Dans la discussion générale commune, la parole est à Mme le ministre.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, la France avait conclu avec ses anciennes

colonies d'Afrique noire des conventions relatives à la circulation et au séjour qui établissaient un régime très favorable aux ressortissants des nouveaux Etats.

Ces accords n'étaient plus adaptés, d'une part, à nos autres engagements internationaux, notamment à la convention d'application de l'accord de Schengen, et, d'autre part, au contrôle et à la maîtrise, devenus indispensables, des flux migratoires.

Les négociations ont abouti à la signature de sept conventions, dont six sont aujourd'hui soumises à votre examen. Les pays concernés sont le Burkina Faso, la Côte-d'Ivoire, la Mauritanie, le Bénin, le Congo et le Gabon. Vous aurez à examiner, lors d'une prochaine session, d'une part, celle qui a été signée avec le Cameroun et, d'autre part, celle qui a été paraphée récemment avec la république Centrafricaine et qui sera prochainement signée.

Négociées à partir d'un projet type élaboré par le ministère des affaires étrangères en étroite collaboration avec les autres départements ministériels concernés, à savoir celui de l'intérieur, celui des affaires sociales et celui de la coopération, ces conventions présentent, par conséquent, de nombreux points communs que je résumerai brièvement.

Imposée par une mesure unilatérale depuis septembre 1986, l'obligation de visa est confirmée par l'article 1<sup>er</sup>.

L'article 2, qui est consacré au court séjour, reprend la liste des justificatifs énumérés à l'article 5 de la convention d'application de l'accord de Schengen.

L'article 3 précise l'article 2 en énumérant les cas de dispense de la production de ces justificatifs. Ces exceptions sont justifiées soit par la pratique internationale - courtoisie envers des membres de gouvernement, des diplomates accrédités dans l'autre pays ou de leur famille - soit par des conventions unilatérales auxquelles la France est partie, telle celle qui est relative à l'équipage des navires et des aéronefs.

L'article 4 est consacré au long séjour, c'est-à-dire à un séjour supérieur à trois mois.

Les articles 5 à 9 précisent les justificatifs requis selon la nature du séjour envisagé.

Ainsi, l'article 5 concerne les salariés, l'article 6 les non-salariés, l'article 8 le regroupement familial, l'article 9 les étudiants et les stagiaires. Concernant ces dernières catégories, les conditions exigées pour obtenir le titre de séjour correspondant sont celles de l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifiée par la loi du 24 août 1993.

Je tiens à insister sur l'article 8, consacré au regroupement familial qui, comme vous le savez, constitue l'une des préoccupations majeures du Gouvernement dans le cadre de sa politique de maîtrise de l'immigration. La référence, dans cet article, à la législation en vigueur dans l'Etat d'accueil permettrait de contrôler strictement le regroupement familial si les conditions requises pour en bénéficier venaient à être renforcées.

L'article 10, qui, en se référant également à la législation de l'Etat d'accueil, permet un contrôle strict, dispose que, pour tout séjour supérieur à trois mois, toute personne doit posséder un titre de séjour.

Quant à l'article 11, il prévoit, après trois années de séjour régulier et ininterrompu, la faculté d'obtention d'une carte de séjour de dix ans. En fait, cette mesure constitue surtout un assouplissement pour nos compatriotes. En effet, alors que, sous certaines conditions, les ressortissants des Etats africains concernés pouvaient bénéficier de cet avantage, la réciprocité n'était pas vraie,

les Français de l'étranger bénéficiait, simplement, en général, de prorogations de leur visa, sans difficultés particulières il est vrai.

L'article 12 contient la réserve habituelle relative au maintien de l'ordre public, à la protection de la santé et de la sécurité publiques.

Quant à l'article 13, il renvoie les questions non traitées par l'accord au droit national de chaque Etat, tandis que l'article 14 prévoit un mode de règlement des différends éventuels, à savoir le règlement amiable par la voie diplomatique.

La plupart des conventions prévoient, en outre, la réunion d'une commission *ad hoc* si les difficultés persistent.

Enfin, l'article 15 comporte des clauses portant sur l'abrogation de la convention bilatérale antérieure, ainsi que sur l'entrée en vigueur, la durée de validité, les modalités de renouvellement et les conditions de dénonciations du nouvel accord.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales dispositions des conventions relatives à la circulation et au séjour des personnes entre, d'une part, le Gouvernement de la République française et, d'autre part, les gouvernements du Burkina Faso, de la Mauritanie, du Congo, du Bénin, de Côte-d'Ivoire et du Gabon, qui font l'objet des projets de loi aujourd'hui soumis à votre approbation.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Michel d'Aillières, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, les six projets de loi, transmis par l'Assemblée nationale, qui font l'objet du présent rapport visent à remplacer des accords de circulation des personnes conclus avec six Etats de la zone subsaharienne entre 1963 et 1976.

La renégociation de ces accords, entreprise à la fin de l'année 1991 par le précédent gouvernement, s'expliquait notamment par l'obligation de mettre nos accords bilatéraux existants en conformité avec les engagements souscrits dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Les six accords qui nous sont soumis sont fondés sur un texte type élaboré par le ministère des affaires étrangères en liaison avec les ministères de l'intérieur, des affaires sociales et de la coopération. Les nuances susceptibles d'exister d'une convention à l'autre sont mineures. L'homogénéité de l'ensemble justifie que ces six accords fassent l'objet d'un rapport commun et soient examinés conjointement en séance publique.

Des conventions identiques à cette série de six accords ont été prévues avec le Mali, la République Centrafricaine, le Togo, le Sénégal, le Niger et le Cameroun.

Les négociations actuellement en cours posent un certain nombre de problèmes. En particulier, les discussions n'avancent pas avec le Niger. Il conviendra donc d'approfondir la question.

Ces six accords préfigurent une refonte des conventions de circulation des personnes qui nous lient à l'ensemble de nos partenaires subsahariens, dans un sens conforme avec la politique de maîtrise des flux migratoires.

Je vous renvoie à mon rapport écrit en ce qui concerne la caractéristique de l'immigration originaire d'Afrique subsaharienne. Je mentionnerai simplement que rien ne permet, à ce jour, d'envisager un déclin de cette immigration, qu'il s'agisse de la dégradation des économies locales, de la pression démographique ou du caractère

attractif de la France pour les candidats subsahariens à l'émigration.

Les six accords qui nous intéressent aujourd'hui vont remplacer les accords existants, qui peuvent se classer en deux catégories.

La première, constituée par les accords avec la Mauritanie, le Burkina Faso et le Gabon, est relativement peu exigeante, puisque l'accès au territoire français est subordonné à la possession d'une simple carte d'identité ou d'un passeport, même périmé ; à ces conditions s'ajoute la possession de garanties de rapatriement et de certificats de vaccination. En ce qui concerne l'exercice en France d'une activité professionnelle, ces accords ne mentionnent que les activités salariées, dont l'exercice est conditionné par la possession d'un contrat de travail et d'un certificat médical.

La deuxième catégorie, constituée par les accords avec la Côte-d'Ivoire, le Bénin et le Congo, prévoit des clauses un peu plus complètes : activité salariée ou non, regroupement familial, cas des étudiants et stagiaires, activité non lucrative.

L'accès au territoire français est subordonné, pour ces pays, à la possession d'un passeport en cours de validité. Un titre de séjour est exigé pour les séjours de plus de trois mois, ce que ne prévoyaient pas les précédents accords.

A ces règles disparates, les présentes conventions substituent un régime de circulation unique : la possession d'un passeport en cours de validité revêtu d'un visa est désormais exigée.

Ainsi que Mme le ministre vient de l'exposer, à la différence des accords auxquels se substituent les présentes conventions, celles-ci posent l'obligation de possession d'un passeport en cours de validité, elles définissent l'obligation générale de visa – alors que l'exigence de visa, opposée par la France depuis septembre 1986, n'avait pas été intégrée dans le texte même des accords de circulation des personnes – ainsi que toutes les catégories de motifs de demande d'un visa de long séjour du regroupement familial à l'activité salariée, elles abordent la délivrance des titres de séjour de dix ans et, enfin, elles se réfèrent à la clause d'ordre public qui permet à l'Etat d'accueil de réduire l'accès à son territoire pour certaines catégories dites à risque.

Etant donné les engagements souscrits par la France dans le cadre des accords de Schengen, il importait, en effet, de prévoir expressément l'obligation de visa à laquelle étaient soumis ces six pays inscrits sur la liste commune des pays soumis à obligation de visa dans l'espace Schengen.

Par ailleurs – c'est la seconde disposition qui nécessite la révision de ces accords – ces conventions renvoient à la législation de l'Etat d'accueil en ce qui concerne les dispositions relatives au regroupement familial, à la délivrance des titres de séjour et à l'exercice d'une activité professionnelle.

Je rappelle que l'ordonnance du 19 octobre 1945, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, a été modifiée par les lois plus récentes du 17 juillet 1984 et du 24 août 1993. Cette dernière a fait l'objet d'une analyse aussi rigoureuse que précieuse par la commission des lois, aussi m'abstiendrai-je d'en dire plus.

En conclusion, je souhaite rappeler que les six accords dont il est aujourd'hui question nous lient à des pays que l'on ne saurait tenir pour essentiels au regard du problème que constitue aujourd'hui l'immigration africaine. Celle-ci est le fait de pays avec lesquels des accords équivalents, négociés sur la base de l'accord type ci-dessus

commenté, tardent à être conclus du fait des réticences des pays partenaires. Ce sont les pays dont je vous parlais tout à l'heure.

Espérons néanmoins que des accords identiques pourront être conclus avec l'ensemble de nos partenaires subsahariens, afin de rendre homogènes et conformes aux engagements souscrits par la France dans le cadre européen les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants d'Afrique subsaharienne en France.

Il convient néanmoins de souligner ici que ce type d'accord ne dispense pas la France de consentir un effort important en faveur de ces pays dans le cadre de sa politique de coopération. En effet, la coopération franco-africaine doit s'inscrire aujourd'hui dans une politique globale de maîtrise des flux migratoires, qui passe obligatoirement par la création d'emplois sur place, seul moyen de limiter l'attrait que peut légitimement représenter notre pays pour des populations africaines déshéritées.

Mes chers collègues, sous le bénéfice de ces observations, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous invite, en adoptant ces six projets de la loi, à autoriser l'approbation de ces six accords de circulation des personnes.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Garcia.

**M. Jean Garcia.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le Sénat est appelé à examiner six projets de loi autorisant l'approbation de conventions relatives à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et les gouvernements du Bénin, de Mauritanie, du Burkina Faso, du Congo, du Gabon et de Côte-d'Ivoire.

Il va de soi que le groupe communiste et apparenté serait favorable à ces conventions si l'on s'en tenait à leur objet. Mais force est de constater à leur lecture qu'il s'agit de bien autre chose que de la circulation et du séjour des personnes.

Le rapport écrit de M. d'Aillières souligne « l'obligation de mettre nos accords bilatéraux en conformité avec les engagements souscrits dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen ».

Il s'agit de bien situer ici les termes de la coopération entre ces pays et le nôtre pour que naisse - ce qui, en fait, n'a jamais existé - une véritable coopération mutuellement bénéfique et pour que cessent toutes ingérences extérieures des Etats, comme cela a été le cas au Rwanda ou ailleurs. Je vous remercie, madame le ministre, d'avoir insisté sur le rôle humanitaire de la démarche de la France à cet égard.

Nous avons trop connu, et nous connaissons encore, des régimes politiques imposés contre l'avis des peuples, ainsi que la non-indépendance des choix économiques et sociaux de certains pays. A cet égard, la récente dévaluation du franc CFA est un exemple de ce qu'il ne faut pas faire.

Le niveau de vie des populations locales s'est effondré, malgré toutes les promesses d'assistance annoncées à grand bruit par la France et par les principales institutions financières internationales. Ainsi, les immenses besoins des populations en termes de santé, d'éducation, de logement, d'alimentation et de développement en général seront encore moins bien satisfaits, ce qui ne peut qu'accroître les risques d'explosions sociales graves et incontrôlables et menacer les récents processus de démocratisation.

Nous ne pouvons tolérer une telle situation ; la marginalisation planifiée de la plus grande part de ce continent, considéré seulement comme un réservoir de

matières premières accessibles à tout moment et au meilleur prix est inacceptable.

La Banque mondiale promet à l'Afrique un doublement du nombre de ses pauvres d'ici à l'an 2000, soit un Africain sur deux. Elle reconnaît même que les accords du GATT qui viennent d'être signés à Marrakech entraîneront pour l'Afrique un déséquilibre supplémentaire de 4 p. 100 en termes d'échanges. Autrement dit, ses exportations auront perdu en valeur et ses importations seront de plus en plus chères. Et les pays les plus touchés devraient être les plus pauvres, c'est-à-dire ceux qui sont obligés d'importer de grandes quantités de produits agricoles pour nourrir leur population.

Face à cela, la Banque mondiale propose d'accroître l'aide alimentaire et de faciliter l'octroi de prêts. Ainsi sera accrue l'indépendance alimentaire et la dette ; c'est le cercle infernal qui conduit au non-développement.

Nous œuvrons pour une autre politique, conforme aux intérêts de la France et de ces pays, pour une coopération d'intérêts mutuels créatrice d'emplois qualifiés, génératrices de formations adaptées et de recherches susceptibles d'aider à l'autosuffisance, à l'aide alimentaire et à la maîtrise des technologies modernes.

M. Michel d'Aillières souligne à ce propos, dans son rapport écrit : « La coopération franco-africaine doit s'inscrire aujourd'hui dans une politique globale de maîtrise des flux migratoires, qui passe obligatoirement par la création d'emplois sur place, seul moyen de limiter l'attrait que peut légitimement représenter notre pays pour des populations africaines déshéritées. » Je partage ce sentiment.

L'enjeu est certes très élevé, mais comment imaginer que l'on puisse laisser un continent de 700 millions d'êtres humains - ils seront demain un milliard - à la dérive, avec des pays en voie de marginalisation où sévissent famines, drames et violences permanents, sans que cela puisse avoir des conséquences sur la France et sur l'Europe elle-même ? C'est bien, convenez-en, une question de civilisation qui est posée.

Nous pensons qu'un changement radical nécessaire passe, dans ce domaine, par une triple exigence : stopper immédiatement le pillage, réparer les dégâts commis et, une fois créées les conditions d'un partenariat véritable, coopérer dans l'intérêt mutuel.

Nous voulons profiter de la discussion de ces projets de loi concernant nos relations avec quelques pays d'Afrique pour souligner que celles-ci ont valeur d'exemple pour l'ensemble des pays africains.

Stopper le pillage exige non pas la remise partielle des dettes, mais leur annulation totale. Tout le monde sait aujourd'hui que l'Afrique verse plus qu'elle n'encaisse. Alors que nous célébrons, cette année, le bicentenaire de l'abolition de l'esclavage, une telle décision aurait, en outre, une grande signification politique en matière de rapports Nord-Sud.

La France est en mesure d'annuler directement l'ensemble des créances ou des garanties qu'elle détient sur les pays surendettés, et qui s'élèvent à 200 milliards de francs, soit l'équivalent du budget militaire pour un an.

Cesser le pillage signifie aussi arrêter les plans d'ajustements structurels, remédier à la détérioration des termes de l'échange, relever les prix des matières premières, renégocier les accords du GATT.

La France doit agir en faveur de véritables coopérations d'intérêts mutuels entre partenaires, incluant la consultation des populations concernées pour, avant tout, satisfaire leurs besoins.

Cette coopération doit, selon nous, se situer dans le cadre d'une lutte plus générale pour l'instauration d'un nouvel ordre international plus juste, plus démocratique, garantissant l'indépendance et la souveraineté des Etats et des peuples et, en particulier, la non-ingérence dans les décisions économiques, politiques et sociales des gouvernements.

Ce nouvel ordre doit être fondé sur des coopérations bilatérales ou multilatérales d'intérêts communs. Il doit s'inspirer de la charte de l'ONU, de l'esprit initial des accords d'Helsinki, des valeurs et des orientations qui ont fondé le mouvement des non-alignés.

Il importe de parvenir à une organisation démocratique du monde apte à faire face aux problèmes psychologiques, démographiques, culturels et économiques ainsi qu'au problème croissant de la famine. Il faut également introduire une démocratisation des institutions financières internationales et de l'ONU, réactiver les institutions comme la CNUCED et le programme des non-alignés pour un nouvel ordre économique international.

Nous voulons dire notre volonté de travailler réellement à la circulation des idées et des personnes, de construire un nouvel ordre international favorable aux peuples plutôt qu'aux puissances d'argent.

Telles sont les réflexions que m'ont inspirées ces accords.

**M. le président.** La parole est à M. Habert.

**M. Jacques Habert.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, je n'avais pas l'intention d'intervenir dans la discussion générale, mais le discours que vient de tenir M. Garcia m'incite à le faire.

Aujourd'hui, à l'occasion de la discussion d'une série d'accords visant, dans l'esprit le plus libéral et le plus humain, à permettre la libre circulation des personnes entre la France et des pays qui sont devenus indépendants après avoir été colonies françaises, il est tout à fait extraordinaire d'entendre une telle attaque formulée avec des propos d'un autre temps, d'un temps où les Français d'Afrique étaient présentés par certains comme de méchants colonialistes venus exploiter les peuples !

Parmi les sénateurs représentant les Français établis hors de France, notamment en Afrique, ne sont présents que le président de notre commission des affaires étrangères, M. de Villepin, et M. Durand-Chastel ; mais je suis sûr que c'est au nom de tous que je dénonce des formules comme « stopper le pillage ! » brandies à la tribune du Sénat (*M. Jean Garcia proteste.*) ... alors que, depuis des décennies, sous des gouvernements de droite comme de gauche, les ministres de la coopération ont constamment fait état des aides extraordinaires apportées par la France à l'Afrique, et ont demandé et obtenu des sommes considérables pour venir en aide à ces peuples !

Pensons à tout ce qui a été fait dans les domaines de la santé, de la nutrition, de l'enseignement, et tant d'autres ! Pensons aux traditions humanitaires de la civilisation que tant de nos compatriotes ont apportées là-bas !

Compte tenu de tout cela, je trouve tout à fait inopportun et regrettable de saisir l'occasion de ce débat pour brandir à nouveau des formules qui n'ont vraiment plus de raison d'être aujourd'hui. Ceux qui connaissent la réalité, ceux qui vivent sur le terrain, les centaines de milliers de nos compatriotes qui travaillent et souffrent là-bas

aux côtés des peuples noirs savent toute l'affection que la France porte à l'Afrique et aux Africains.

Cet attachement, d'ailleurs, vient encore de se manifester avec l'initiative du Gouvernement français et du ministre des affaires étrangères, qui n'hésitent pas à prendre le risque terrible de proposer qu'une colonne humanitaire désarmée apporte des médicaments et des soins aux malheureuses populations de Kigali, dans l'espoir que ce geste pourrait mettre fin aux horribles massacres qui ont lieu au Rwanda.

Ce qui doit faire honte à l'humanité, ce sont ces massacres entre tribus et non pas les prétendus pillages qui auraient existé là-bas.

Songons à l'œuvre humanitaire de la France en Afrique, aux bienfaits de notre coopération, et cessons une bonne fois d'évoquer des images inexactes et périmées ! La France a fait en Afrique une œuvre dont elle peut être fière. Je tenais à le redire ! (*Très bien ! Et applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste ainsi que sur celles des Républicains et indépendants.*)

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué.** Quand on me parle d'un continent africain peuplé de 700 millions d'Africains, je suis d'accord. Mais il n'y a pas un peuple africain solidaire ! Nous avons essayé, notamment dans le domaine humanitaire, de susciter une initiative africaine pour que les Africains s'entraident eux-mêmes.

Parler de réserves de matières premières qu'il faut arrêter de piller et, en même temps, mettre l'accent sur l'absence de développement, c'est déclarer publiquement que l'indépendance des Etats d'Afrique a été un échec. Je crois, au contraire, que les peuples africains peuvent s'autogérer.

Je souligne qu'à l'occasion des accords du GATT la France a été l'un des pays à inscrire les normes sociales de l'Organisation internationale du travail. Nous devons nous en féliciter.

L'Afrique est une composante des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, les Etats ACP. A l'heure actuelle, dans le cadre des accords de Lomé, la France essaye d'obtenir la « conditionnalité » des aides, de façon que soient respectées les conditions de travail élémentaires.

La récente négociation, notamment avec le Mali, a permis de mentionner, en particulier, le lien à faire entre séjour, circulation et action de coopération. La révision de l'insertion exige d'abord un développement de l'action sur place, grâce à un excellent encadrement des Africains, et, ensuite, l'organisation du retour. Lors des futures négociations avec le Togo et le Sénégal, nous insisterons sur de tels points.

Par conséquent, ce n'est pas à l'occasion de la discussion d'accords de réglementation de circulation que peut être fait un procès au pays des droits de l'homme ! (*« Très bien ! » et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

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

La discussion générale commune est close.

#### CONVENTION AVEC LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

**M. le président.** Nous passons à la discussion de

l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de la convention conclue avec le Gouvernement de la République du Bénin.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin, signée à Cotonou le 21 décembre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

CONVENTION AVEC LE GOUVERNEMENT  
DE LA RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de la convention conclue avec le Gouvernement de la République islamique de Mauritanie.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République islamique de Mauritanie, signée à Nouakchott le 1<sup>er</sup> octobre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

CONVENTION AVEC LE GOUVERNEMENT  
DE LA RÉPUBLIQUE DU BURKINA FASO

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de la convention conclue avec le Gouvernement de la République du Burkina Faso.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Burkina Faso, signée à Ouagadougou le 14 septembre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

CONVENTION AVEC LE GOUVERNEMENT  
DE LA RÉPUBLIQUE DU CONGO

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de la convention conclue avec le Gouvernement de la République du Congo.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relative à la circulation et au séjour des personnes, signée à Brazzaville le 31 juillet 1993, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

CONVENTION AVEC LE GOUVERNEMENT  
DE LA RÉPUBLIQUE GABONAISE

**M. le président.** Nous passons à la discussion de

l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de la convention conclue avec le Gouvernement de la République gabonaise.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise, signée à Paris le 2 décembre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

CONVENTION AVEC LE GOUVERNEMENT  
DE LA RÉPUBLIQUE DE CÔTE-D'IVOIRE

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de la convention conclue avec le Gouvernement de la République de Côte-d'Ivoire.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte-d'Ivoire, signée à Abidjan le 21 septembre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

4

**ACCORD INTERNATIONAL DE 1989  
SUR LE JUTE ET LES ARTICLES EN JUTE**

**Adoption d'un projet de loi**

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 446, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord international de 1989 sur le jute et les articles en jute. [Rapport n° 456 (1993-1994).]

Dans la discussion générale, la parole est à Mme le ministre.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que nous vous soumettons aujourd'hui a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord international sur le jute et les articles en jute.

Cet accord a été négocié sous l'égide de la CNUCED du 30 octobre au 3 novembre 1989, à Genève. Il a été signé par la Communauté économique européenne et ses Etats membres, et remplace le précédent accord venu à échéance en janvier 1991.

Il s'agit d'un accord administratif, c'est-à-dire dépourvu de contenu économique. Ses objectifs sont mis en œuvre par l'Organisation internationale du jute, qui conduit des études dans les domaines agricole et industriel et des projets relatifs à la promotion commerciale et à la réduction des coûts afin d'améliorer la compétitivité du jute et des produits en jute.

Le financement de tels projets est assuré par des contributions volontaires des Etats membres ou soumis au Fonds commun pour les produits de base.

Comparé à l'accord de 1982, ce nouvel accord a été amélioré et complété par l'inclusion de la notion de « ressources humaines » et par une référence aux problèmes de l'environnement et du développement durable.

Notre pays est un tout petit importateur de jute - 27 000 tonnes en 1992 sur 1,35 million de tonnes à l'échelle mondiale - mais l'approbation de l'accord international sur le jute est, pour la France, l'occasion de réaffirmer le soutien qu'elle a toujours apporté à la coopération internationale dans le domaine des produits de base.

Le Bangladesh est particulièrement sensible à la présence à Dacca de cette organisation internationale, la seule à avoir son siège dans ce pays.

En dépit de ses structures légères et de son caractère purement administratif, cette organisation permet aux membres du collège des consommateurs de témoigner de leur soutien à des pays producteurs qui comptent parmi les plus pauvres du monde et pour lesquels le jute représente une source non négligeable de recettes d'exportation.

Le Gouvernement est conscient des difficultés de l'action internationale dans le domaine des produits de base, difficultés qui méritent d'être traitées.

C'est pourquoi nous avons proposé à nos partenaires, lors du dernier sommet des pays industrialisés de Tokyo, de mener une analyse sur ce sujet. Conjointement, la France et le Japon se proposent de communiquer au groupe des Sept des éléments de réflexion permettant de définir une coopération entre producteurs et consommateurs qui, tout en s'appuyant sur le fonctionnement des mécanismes de marché, prenne en compte l'importance vitale des produits de base pour certains pays en voie de développement.

Le Gouvernement entend donc bien contribuer à l'adaptation et à l'amélioration des formules retenues dans ce domaine de l'action internationale et il s'emploie à chercher, pour l'avenir, des voies efficaces de coopération dans un domaine difficile.

En attendant qu'aboutisse complètement cette démarche, il est extrêmement important que la France approuve les accords négociés de manière multilatérale. Elle apporte, ce faisant, une preuve tangible de sa préoccupation à l'égard de la coopération internationale dans le domaine des produits de base, si essentielle pour le développement des pays producteurs.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales observations qu'appelle l'accord international de 1989 sur le jute et les articles en jute, qui fait l'objet du projet de loi soumis à votre approbation.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Bernard Guyomard,** rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, avant d'examiner les modalités de l'accord international sur le jute et les articles en jute, qui fait l'objet du présent projet de loi, je crois intéressant de dégager les caractéristiques du marché de ce produit, au demeurant assez peu utilisé en France puisque notre pays n'en a importé que 24 000 tonnes l'an passé.

La production totale de cette fibre, qui atteint 3,2 millions de tonnes, est en quasi-stagnation en raison de la concurrence des matières synthétiques, particulièrement dans les pays industrialisés.

Cette production est très localisée géographiquement : le Bangladesh fournit 60 p. 100 du total, l'Inde 18 p. 100, la Thaïlande 9 p. 100, la Chine 8 p. 100 et le Népal 1,7 p. 100.

Cette situation affecte les prix et une tendance à la régulation des cours apparaît. Malheureusement, elle conduit à l'accroissement de la compétitivité des matières synthétiques et, en conséquence, à l'élargissement du marché de ces dernières.

Dès 1982, un accord est intervenu qui excluait tout recours à la régulation, recherchant seulement l'amélioration de la compétitivité et de la diffusion du jute, à partir d'études portant sur les questions relatives à ce produit. Aux termes de l'accord, ces études étaient confiées à l'organisation internationale du jute, créée notamment à cet effet.

Le siège de cette organisation est situé à Dacca. Elle emploie vingt-quatre personnes pour un budget d'environ 1 million de dollars, dont 60 p. 100 pour la masse salariale. La part française est de l'ordre de 15 000 dollars.

Le bilan de cette organisation est peu concluant. Aucune amélioration substantielle n'a été enregistrée et les difficultés de financement se sont multipliées.

L'accord de 1982, après une longue période de recherche s'agissant des conditions d'entrée en vigueur, n'a commencé de s'appliquer qu'en 1986, pour cinq ans.

Cependant, afin de permettre la poursuite des activités de l'organisation internationale du jute au-delà de 1991, une nouvelle conférence internationale s'est tenue, qui a abouti à l'accord de 1989, lequel fait l'objet du présent projet de loi.

Cet accord est peu différent de celui de 1982. Il n'est pas, lui non plus, fondé sur la régulation des cours. Il prend en compte les ressources humaines et l'environnement. Il assouplit les conditions de priorité, en prévoyant, par exemple, que le bénéfice des projets peut s'appliquer à « un seul pays exportateur », et non pas à « plus d'un pays exportateur ».

Prévu également pour s'appliquer pendant cinq ans, son entrée en vigueur est soumise à des conditions difficilement réalisables : ratification par trois Etats représentant 85 p. 100 des exportations et par vingt Etats représentant 65 p. 100 des importations.

Cet accord a été appliqué à titre provisoire dès 1991, sans que le Parlement ait eu à en connaître.

En dépit de ces observations peu encourageantes, la commission des affaires étrangères a émis un avis favorable sur le présent projet de loi. Cette attitude est justifiée par l'importance de l'économie du jute pour des pays particulièrement pauvres, tel le Bangladesh, et par le souci de donner à l'organisation un nouveau délai pour faire ses preuves.

Toutefois, il ne semble pas de bonne politique de maintenir des organisations internationales à l'efficacité incertaine.

La renégociation quinquennale permet de prendre en compte l'évolution de la situation et évite l'installation de structures inamovibles.

En 1996, lorsque l'accord viendra à expiration, et si l'utilité de l'organisation internationale du jute n'est pas avérée, il sera possible d'en modifier les structures et d'en réviser les moyens ou, s'il y a lieu, de reconsidérer la participation de la France à son activité. Pour l'heure, mes chers collègues, la commission vous propose d'adopter le texte qui nous est soumis.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de l'accord international sur le jute et les articles en jute (ensemble deux annexes), fait à Genève le 3 novembre 1989, signé par la France le 20 décembre 1990, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

5

## CONVENTION EUROPÉENNE SUR LA TÉLÉVISION TRANSFRONTIÈRE

### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 368, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention européenne sur la télévision transfrontière. [Rapport n° 455 (1993-1994).]

Dans la discussion générale, la parole est à Mme le ministre.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le présent projet de loi est relatif à une convention ayant pour objet de garantir, en Europe, la liberté de réception et de transmission transfrontière entre les Etats parties de tout programme de télévision, que la diffusion s'opère par voie hertzienne, par satellite ou par câble.

L'idée de cette convention est née à Vienne, en décembre 1986, lors de la conférence ministérielle européenne sur la communication, où les ministres avaient souligné la très haute priorité à accorder à l'élaboration d'un instrument juridique contraignant destiné à régir la radiodiffusion transfrontière dans l'espace audiovisuel européen.

La convention a été adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe le 15 mars 1989 et a été ouverte à la signature le 5 mai de la même année. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1993, c'est-à-dire trois mois après la septième ratification.

La France ne l'a signée que le 12 février 1991, préférant attendre, à cette époque, la fin des négociations de la directive communautaire sur la télévision sans frontière, adoptée par le Conseil des Communautés européennes, à Luxembourg, le 3 octobre 1989.

L'objectif de la convention est l'harmonisation des législations en matière audiovisuelle dans un contexte européen, afin de faciliter, entre les Etats parties, la transmission transfrontière et la retransmission de service de programmes de télévision. La convention s'applique donc aux programmes de télévision destinés à être reçus par le public et qui ont un caractère transfrontière.

Quelles sont les principales dispositions de ce texte ?

Tout d'abord, le champ d'application de la convention sera déterminé par le territoire des Etats qui l'auront ratifiée. La convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe et des autres Etats parties à la convention culturelle européenne, ainsi qu'à la signature de la Communauté économique européenne.

Par ailleurs, la convention vise à encourager et à assurer la production et la diffusion d'œuvres européennes: « Chaque radiodiffuseur devra réserver, quand cela est réalisable, une proportion majoritaire d'œuvres européennes dans son temps de programmation. »

Dans le domaine du cinéma, des dispositions spécifiques ont été retenues, concernant la chronologie des médias, qui existent déjà dans la législation française.

En outre, la convention précise que certains produits – en particulier le tabac – sont interdits de publicité; la publicité portant sur d'autres produits est assortie de conditions très strictes; c'est le cas, notamment, des boissons alcoolisées ou des médicaments.

L'article 8 de la convention prévoit que chaque Etat membre du Conseil de l'Europe doit s'assurer que toute personne peut exercer un droit de réponse ou avoir accès à un autre recours juridique comparable à l'égard des émissions qui porteraient atteinte à son honneur et à sa réputation.

Dans un souci d'égalité entre radiodiffuseurs, la convention inclut une règle visant l'accès du public à des événements majeurs, s'agissant notamment des retransmissions sportives, dans le cadre des règles de l'UER, l'Union européenne de radiodiffusion.

**M. Emmanuel Hamel.** S'agit-il vraiment d'événements majeurs ?

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué.** Pour les jeunes, en particulier, je le crois, monsieur le sénateur. Dans un monde instable, le sport est un facteur de stabilité; il est, en tout cas, une réponse à bien des problèmes.

En ce qui concerne le règlement des différends, la convention prévoit un dispositif de conciliation et, en cas d'échec de celui-ci, un processus d'arbitrage.

Quelle est la portée de cet accord pour la France ?

Tout d'abord, la convention s'applique à tous les diffuseurs français dont les programmes peuvent être reçus directement ou indirectement dans un autre Etat partie à la convention. Toutes les chaînes nationales hertziennes sont concernées par ces dispositions, notamment dans leurs débordements transfrontières vers la Suisse.

Ensuite, l'autorité compétente pour la partie de transmission reste, s'agissant de la France, le Conseil supérieur de l'audiovisuel. C'est lui qui, en vertu de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, autorise l'utilisation des fréquences par un service de télévision.

En ce qui concerne l'obligation portant sur les œuvres européennes, l'article 10 de la convention assigne aux parties de transmission le soin de veiller à ce que les radiodiffuseurs réservent une proportion majoritaire de leur temps de transmission à des œuvres européennes.

Or un décret du 17 janvier 1960, relatif aux chaînes hertziennes, prévoit une obligation de diffusion de 60 p. 100 d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques européennes, un quota de 40 p. 100 de ces mêmes catégories étant réservé, aux termes du décret du 28 mars 1992, aux œuvres originales d'expression française.

En conclusion, la présente convention, bien que limitée dans ses objectifs, répond à un impératif de sécurité juridique lié à l'internationalisation croissante des activités télévisuelles. Elle permettra d'harmoniser les législations européennes pour la transmission transfrontière de programmes de télévision, tout en élargissant le cadre géographique de la promotion de ces programmes, ouvrant

ainsi la voie à un espace unique pour l'audiovisuel européen.

Telles sont, monsieur le président, messieurs les sénateurs, les principales dispositions de la convention qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui soumis à votre approbation.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Michel d'Aillières,** *rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.* Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le développement des techniques audiovisuelles, notamment avec la diffusion par câble et par satellite, permet de construire progressivement un véritable espace audiovisuel européen, qui dépasse d'ores et déjà les limites de la seule Union européenne; cela ne va d'ailleurs pas sans quelques problèmes de contrôle.

Le principal objet de la convention soumise aujourd'hui à notre examen consiste à prendre un minimum de dispositions destinées à régir la diffusion des programmes transfrontières, à l'intention des pays d'Europe qui n'appartiennent pas à l'Union européenne.

Les règles qu'elle prévoit ont un double objectif.

Le premier est préventif: il s'agit d'empêcher que des opérateurs peu scrupuleux ne désertent les États dont les législations leurs apparaîtraient trop rigoureuses et ne se relocalisent dans des pays qui ne seraient soumis à aucune norme en la matière.

Le second objectif est dynamique: il s'agit de favoriser la libre circulation des programmes transfrontières dès lors qu'ils satisfont aux principes posés par ladite convention.

Cette convention européenne sur la télévision transfrontière, adoptée le 15 mars 1989 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, est très proche, dans ses grandes lignes, de la directive européenne « télévision sans frontières » adoptée le 3 octobre de la même année, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes quant à la définition des objectifs et des compétences des deux textes.

La présente convention détermine elle-même, par son article 27, son champ d'application.

Elle s'appliquera dans les rapports entre pays signataires non membres de l'Union, d'une part, et entre ces derniers et les pays de l'Union signataires de la convention, d'autre part.

À l'égard des pays de l'Union européenne et dans leurs relations mutuelles, elle n'aura qu'une application subsidiaire, limitée aux seuls sujets qu'elle traite et qui ne sont pas évoqués par la directive.

Ces sujets sont au nombre de trois et sont détaillés dans mon rapport écrit. Ils concernent la règle de transparence quant aux caractéristiques financières ou juridiques de l'opérateur, le principe d'un accès minimal du public à des événements majeurs, et la réglementation des publicités adressées spécifiquement au public d'un seul État. Mme le ministre a évoqué ce problème, s'agissant notamment du tabac et des alcools.

La dernière de ces dispositions, née du souci d'éviter le contournement des règles de concurrence au détriment des diffuseurs ou des annonceurs du pays visé, est cependant jugée nulle et non avenue par la Commission, qui l'estime contraire au principe de la libre prestation de services.

Pour le reste, les deux textes – la convention et la directive – ont une approche comparable, qu'il s'agisse de la chronologie des médias, de la publicité et du parrai-

nage ou encore de la responsabilité des radiodiffuseurs, en particulier dans le cadre de la protection des mineurs, sujet non négligeable.

Il est pourtant quelques points sur lesquels la cohérence n'est pas totale entre la convention et la directive.

Le premier point concerne la programmation des œuvres européennes: certes, les deux textes prévoient le principe d'une proportion majoritaire d'œuvres européennes; toutefois, la définition du caractère européen ou non de l'œuvre par la convention est extrêmement vague, surtout si on la compare aux règles posées en la matière par la directive.

De ce fait, cette exigence d'une proportion majoritaire d'œuvres européennes – importante à nos yeux – ne risque-t-elle pas de se révéler illusoire? Je vous pose la question, madame le ministre: comment pourrez-vous faire appliquer cette disposition?

Le second point, qui se situe sur un plan plus juridique, concerne la détermination de l'État responsable.

Une différence substantielle existe en effet entre les deux textes quand à la détermination de l'État responsable en cas d'infraction aux dispositions qu'ils édictent, spécialement pour ce qui concerne la diffusion par satellite.

Ainsi le texte de la directive prévoit-il « la responsabilité de l'État où se trouve situé le siège du radiodiffuseur », alors que la convention considère comme responsable l'État sur le territoire duquel se situe la « liaison montante » vers le satellite, en quelque sorte l'émetteur.

Il y a là une source de conflit de responsabilité qui risque, en cas de litiges – rien ne dit qu'ils ne seront pas fréquents –, de retarder des solutions juridiques claires.

Cette convention constitue un cadre juridique destiné à régir, dans le respect de la liberté de création et d'expression, les modalités de diffusion de programmes qui, grâce aux nouvelles techniques, se jouent des frontières.

L'effort de cohérence avec les normes communautaires qui a présidé à sa conception n'a pas fait disparaître les quelques disparités qui demeurent entre les deux textes et qui ne sont pas dénuées d'importance.

Ainsi, ces conflits risquent d'intervenir dans l'application des textes, conflits qu'il sera sans doute assez difficile de résoudre.

Quoi qu'il en soit – et c'est pourquoi la commission des affaires étrangères est favorable à sa ratification – cette convention permettra que s'élaborent progressivement les règles d'un espace audiovisuel européen élargi au-delà des douze États membres de l'Union européenne, disposant des capacités juridiques et, espérons-le, industrielles de nature à contrer le déferlement de produits audiovisuels qui affecteraient l'identité de l'Europe et sa capacité de création. Dans ce combat, la France, tient une place éminente, que le Parlement ne saurait manquer de soutenir.

C'est pourquoi, mes chers collègues, considérant que cette convention est, en fait, un début d'expérience utile en la matière, la commission des affaires étrangères vous demande d'en autoriser la ratification.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention européenne sur la télévision transfrontière (ensemble une annexe), faite à Strasbourg le 5 mai 1989, signée par la France le 12 février 1991, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole?...  
 Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.  
 (Le projet de loi est adopté.)

6

## TRAITÉ D'AMITIÉ, D'ENTENTE ET DE COOPÉRATION AVEC LE KAZAKHSTAN

### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 447, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la République française et la République du Kazakhstan (ensemble un protocole de coopération économique). [Rapport n° 480 (1993-1994).]

Dans la discussion générale, la parole est à Mme le ministre.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, conformément à l'article 53 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous soumettre le projet de loi de ratification du traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la France et le Kazakhstan, signé à Paris le 23 septembre 1992.

Avant d'évoquer au fond les différentes dispositions de ce texte, j'évoquerai brièvement l'historique des relations bilatérales franco-kazakhes, ainsi que la situation actuelle du Kazakhstan.

Situé à la charnière de l'Europe et de l'Asie, le Kazakhstan est un immense territoire de 2,7 millions de kilomètres carrés, peuplé de 17 millions d'habitants. Il a accédé à l'indépendance en décembre 1991.

Le Kazakhstan dispose de richesses naturelles considérables, en particulier dans les domaines énergétique, agricole et minéral.

Les performances économiques du pays sont assez satisfaisantes. En outre, les dirigeants du Kazakhstan se sont engagés dans un programme de réformes économiques en liaison avec le FMI. L'une des dernières mesures méritant d'être notée à cet égard consiste dans l'introduction, au mois de novembre dernier, d'une monnaie nationale, le tengue, qui doit permettre au Kazakhstan de consolider son indépendance économique et financière.

La République du Kazakhstan a un régime à prédominance présidentielle. Son président a été élu au suffrage universel direct en décembre 1991 pour cinq ans et des élections législatives anticipées se sont déroulées le 7 mars dernier. Le Parlement est monocaméral et le nombre de ses membres a été réduit à 177 députés. Le Président nomme les gouverneurs de région et le peuple élit les assemblées locales.

Le Premier ministre, M. Teretchenko, n'a pas présenté la démission de son gouvernement à l'issue de ce renouvellement du Parlement. Le Président, M. Nazarbaev, a cependant procédé à de nombreux changements de portefeuille au sein du Gouvernement.

Le 27 mai dernier, la majorité des élus ont adopté une déclaration qui visait à obtenir un éclaircissement des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif dans le contexte actuel de crise économique.

En matière de politique extérieure, Almaty est parvenue rapidement à une large reconnaissance sur la scène internationale, pour des raisons évidentes : importance géostratégique du pays, considérable dotation en richesses naturelles et, bien sûr, présence sur son territoire d'armements stratégiques et de sites militaires, tels le cosmodrome de Baïkonour ou le polygone nucléaire de Semipalatinsk, fermé d'ailleurs sur décision du Parlement kazakh dès août 1991.

Le Kazakhstan entretient désormais des relations suivies avec les membres permanents du Conseil de sécurité, ainsi qu'avec des puissances régionales comme la Turquie, l'Iran et l'Inde, mais aussi avec l'Allemagne et le Japon.

Il est membre de l'ONU, de la CSCE, du Conseil de coopération nord-atlantique, du FMI et de la BERD.

Le Kazakhstan a rempli les engagements qu'il avait pris en matière de désarmement nucléaire en ratifiant successivement le traité de réduction des armements stratégiques START-I, en juillet 1992, et en adhérant, le 13 décembre dernier, au traité de non-prolifération en tant qu'Etat non doté d'armes nucléaires.

Quant aux relations bilatérales franco-kazakhes, elles sont substantielles, comme en témoignent les quatre rencontres intervenues en vingt mois entre le Président kazakh et le Président de la République, dont deux visites d'Etat. Une ambassade de France au Kazakhstan a été ouverte durant l'été 1992, et le Kazakhstan dispose d'une implantation équivalente chez nous.

Nos relations prennent place dans le cadre du traité dont la ratification est soumise aujourd'hui à votre approbation et qui prend en compte la perspective d'édification de l'Union européenne, le fait que le Kazakhstan est un Etat successeur de l'URSS, la décision du Kazakhstan d'être un Etat non nucléaire et la volonté des deux Etats de définir un cadre pour leurs relations à venir.

Le traité prévoit des consultations sur les questions bilatérales et internationales d'intérêt commun, en particulier dans le domaine de la sécurité en Europe. Il énonce également les principaux domaines de coopération bilatérale dans les domaines économique et culturel, scientifique et technique.

Il prévoit aussi la conclusion d'autres accords en tant que de besoin. De tels accords sont déjà intervenus à plusieurs reprises, dans la plupart des domaines.

Est annexé à cet accord un protocole de coopération économique qui institue un groupe de travail intergouvernemental pour la coopération économique et industrielle.

Nos relations économiques ont connu un développement substantiel, de nombreux investisseurs s'étant portés vers ce pays comme Elf, Bouygues, Thomson, etc. Un encours de 300 millions de francs de crédits garantis à moyen terme a été mis en place en septembre dernier et de nombreuses délégations économiques se rencontrent régulièrement.

Enfin, notre coopération culturelle, scientifique et technique a pris son rythme de croisière avec une enveloppe budgétaire en hausse de 30 p. 100 cette année par rapport à 1993 avec 6 millions de francs.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales observations qu'appelle le traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la République française et la République du Kazakhstan.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Golliet, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers col-

lègues, la France et le Kazakhstan ont conclu, le 23 septembre 1992, un traité d'amitié, d'entente et de coopération qui est la quasi-reproduction des traités de ce type conclus avec les ex-satellites et républiques de l'URSS. Son contenu nous est donc assez familier pour que je me borne ici à un commentaire allusif.

Il s'agit du premier traité bilatéral d'importance conclu par le Kazakhstan avec un partenaire occidental depuis son indépendance, proclamée le 16 décembre 1991.

Pour en comprendre la portée, évoquons rapidement la situation de ce pays.

Mme le ministre l'a rappelé, le Kazakhstan ne compte, pour une surface équivalente à cinq fois celle de la France, que moins de 17 millions d'habitants.

La composition nationale de ce pays est originale puisque le Kazakhstan est la seule ex-république soviétique où les citoyens d'origine ne sont pas majoritaires. En effet, les Kazakhes ne représentent que 43,2 p. 100 de la population.

Aujourd'hui, la population kazakhe connaît cependant une progression démographique remarquable, ce qui pourra peut-être modifier, tôt ou tard, le rapport des forces avec les ex-colons russes.

Le Kazakhstan connaît la paix intérieure et la stabilité, avantage qui le différencie nettement de certains de ses voisins subissant des soubresauts, en particulier religieux ; un tel phénomène reste en effet inconnu dans ce pays.

Après deux années d'indépendance, le Kazakhstan rencontre toujours des difficultés économiques ; ces dernières sont évidemment communes aux pays de l'ex-URSS et sont essentiellement les conséquences d'une structure économique de type national. Il est donc nécessaire, pour le Kazakhstan, de passer à des productions à forte valeur ajoutée.

On observe dans ce pays un désastre écologique immense hérité de la période soviétique, qu'il s'agisse de la catastrophe de la mer d'Aral, réduite à l'état de lac, voire, en bien des endroits, à celui de marécage pour cause d'irrigation excessive et mal contrôlée, des problèmes sanitaires posés par une pollution hors du commun ou du traumatisme causé par le site nucléaire de Semipalatinsk, utilisé par les autorités soviétiques comme terrain d'observation des nuisances engendrées par le nucléaire dans l'hypothèse d'une guerre totale, et ce au détriment de la population.

Dans le domaine politique, on remarque, comme Mme le ministre l'a souligné, une certaine absence de mobilisation de la population ; en effet, cette dernière est surtout accaparée par la baisse du niveau de vie et par les thèmes écologiques. Le Kazakhstan est certes encore éloigné du modèle de la démocratie occidentale ; mais est-ce bien là un modèle pour ce pays, comme pour tous les pays de l'Asie centrale ?

Actuellement, le Kazakhstan est surtout soucieux d'assurer sa paix intérieure, sa stabilité, conditions de son développement économique ; on comprend d'ailleurs l'urgence de telles préoccupations. C'est donc principalement dans le domaine économique que se développent les relations avec l'Occident.

La diplomatie kazakhe dispose d'un avantage grâce à l'attitude positive de ce pays sur le plan stratégique : le Kazakhstan a en effet adhéré au traité de non-prolifération et a affirmé sa volonté d'être un Etat non nucléaire.

Il ne faut cependant pas oublier que la diplomatie kazakhe n'est pas orientée seulement vers l'Europe et vers l'Occident. Elle se préoccupe beaucoup du recentrage régional en Asie centrale : le Kazakhstan a adhéré à l'Or-

ganisation de coopération économique, qui associe l'Iran, le Pakistan, l'Afghanistan et la Turquie ; ce dernier pays a proposé aux Etats d'Asie centrale, dont le Kazakhstan, pays turcophone, de créer une confédération des peuples turcophones.

Bien entendu, les relations avec la Russie restent essentielles pour l'avenir du Kazakhstan. Elles connaissent des tensions, notamment du fait du contentieux relatif à la propriété du cosmodrome de Baïkonour, revendiqué par les deux pays ; ce problème n'est pas simple à résoudre. De plus, on constate une rancœur compréhensible à l'égard des anciens colonisateurs russes, qui occupent encore les leviers de commande du pays.

Néanmoins, la Russie et le Kazakhstan sont obligés de vivre ensemble, ne serait-ce que pour des raisons de complémentarité économique et du fait de la présence de la forte minorité russe que nous avons soulignée.

Le présent traité exprime donc tout d'abord la volonté d'une coopération entre la France et le Kazakhstan. Cette volonté est tout particulièrement celle du président Nazarbaev, qui est un ami de notre pays et qui est venu à plusieurs reprises en France. Grâce à lui, les relations diplomatiques entre la France et le Kazakhstan se développent dans une ambiance amicale et harmonieuse.

Ce traité fait référence à la volonté de construire une Europe pacifique et solidaire. Il se réfère, comme tous les accords de même objet conclus avec les anciens pays de l'URSS, à l'apport décisif des accords de désarmement.

Il encourage tout particulièrement le développement de relations étroites dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, de l'énergie, de l'extraction minière, de la sûreté nucléaire civile, de la recherche et de l'espace, tous ces secteurs étant présentés comme prioritaires.

Sur le plan économique, tout est à faire, tant la présence française est discrète. La France, en effet, n'est que le quinzième partenaire du Kazakhstan. Ce pays offre pourtant de grandes potentialités, si l'on considère que son sous-sol contient 6,5 p. 100 des réserves mondiales de minéraux « utiles ». Or la présence économique de l'Allemagne, des Etats-Unis, de l'Australie, de la Turquie, de l'Autriche et d'Israël se développe plus rapidement que la nôtre ; même l'Italie est peut-être plus présente que nous.

S'agissant de la coopération institutionnelle entre les deux pays, on note le dynamisme des initiatives de la ville de Rennes et le souhait du Kazakhstan de développer des jumelages avec des communes françaises.

Les actions mises en œuvre dans le domaine de la protection de l'environnement et de la santé touchent un aspect crucial du développement du Kazakhstan.

La France a notamment lancé l'installation de stations de « potabilisation » de l'eau en mer d'Aral. Par ailleurs, un projet « environnement-santé » vise à expérimenter de nouvelles techniques de soins et de diagnostic des nuisances et endémies d'origine nucléaire.

Enfin, la coopération militaire franco-kazakhe permet à la France de contribuer à la formation d'officiers qui, sinon, seraient voués aux seules écoles militaires russes.

En conclusion, je tiens à souligner l'intérêt que constitue, pour la France, le développement de relations privilégiées avec le Kazakhstan où de nombreux « chantiers » – écologique, sanitaire, culturel, coopération décentralisée – s'offrent aux initiatives de toutes natures, dans un contexte de stabilité très favorable à des investissements.

Cet intérêt est très largement partagé eu égard à la nécessité que revêt, pour le Kazakhstan, la diversification et le rééquilibrage de sa politique étrangère et surtout de

sa politique économique, actuellement orientée vers la Russie.

J'invite donc le Sénat à adopter ce présent projet de loi, afin que les relations franco-kazakhès, à défaut d'être aussi dynamiques qu'elles le devraient, soient inscrites dans un cadre juridique adapté à l'indépendance de ce nouveau et important partenaire. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens à saluer, à l'issue de cette discussion, la présence de M. l'ambassadeur du Kazakhstan dans les tribunes de la Haute Assemblée. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** Le Sénat s'associe à votre démarche, madame le ministre, et salue également la présence dans les tribunes de M. l'ambassadeur du Kazakhstan.

Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* – Est autorisée la ratification du traité d'amitié, d'entente et de coopération entre la République française et la République du Kazakhstan (ensemble un protocole de coopération économique), signé à Paris le 23 septembre 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

7

## ACTE PORTANT RÉVISION DE LA CONVENTION SUR LA DÉLIVRANCE DE BREVETS EUROPÉENS

### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 448, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de l'acte portant révision de l'article 63 de la convention sur la délivrance de brevets européens (convention sur le brevet européen) du 5 octobre 1973, fait à Munich le 17 décembre 1991. [Rapport n° 457 (1993-1994).]

Dans la discussion générale, la parole est à Mme le ministre.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement soumet aujourd'hui à votre examen l'acte portant révision de l'article 63 de la convention sur le brevet européen, fait à Munich le 17 décembre 1991.

Afin que vous puissiez prendre en toute connaissance de cause une décision sur la modification de cet accord international, je souhaiterais vous rappeler l'historique de l'élaboration de cette révision et les conséquences pratiques que pourrait avoir cette dernière dans le domaine de la protection des inventions françaises.

Tout d'abord, il convient d'avoir à l'esprit que la protection des inventions peut être obtenue, en France, soit par la voie d'un brevet national délivré en vertu du code de la propriété intellectuelle, soit par la voie d'un brevet européen désignant la France, en application de la convention sur la délivrance des brevets européens, signée à Munich, le 5 octobre 1973, dite convention de Munich.

Les autres Etats de l'Union européenne connaissent une situation analogue puisqu'ils sont parties à ladite convention.

La convention de Munich prévoyait initialement que la durée maximale de la protection, qui était uniformément de vingt ans, pouvait être prolongée uniquement dans les conditions fixées par les législations nationales, en cas de guerre ou d'état de crise comparable.

Cependant, la durée effective d'exploitation des brevets d'invention subissait une réduction, parfois considérable, en raison des délais nécessaires à l'obtention des autorisations administratives requises pour la mise sur le marché de certains produits.

Il en était ainsi particulièrement en matière pharmaceutique, en raison de la procédure d'autorisation de mise sur le marché à laquelle est subordonnée la commercialisation des médicaments.

Suite à des mesures déjà adoptées par les Etats-Unis en 1984, par le Japon en 1988, puis par la France et par la Communauté économique européenne au début des années 1990, la révision de l'article 63 de la convention sur le brevet européen permet donc aux Etats contractants d'allonger la durée du brevet européen ou d'accorder une protection équivalente toutes les fois que la commercialisation d'un produit ou d'un procédé de fabrication couvert par un brevet est subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative. Cette révision a été négociée lors d'une conférence diplomatique réunie à Munich, en décembre 1991, et permet d'adapter la convention sur le brevet européen aux nouvelles exigences technologiques.

L'acte portant révision de l'article 63 de la convention sur le brevet européen a déjà été ratifié par six Etats : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Il faut noter que le défaut de ratification, par la France, de l'acte révisé entraînerait l'exclusion automatique de notre pays de l'Office européen des brevets.

Je souhaiterais terminer cette intervention en soulignant l'importance, pour la France, de participer aux activités de l'Office européen des brevets, l'OEB, dont le siège est à Munich.

La tâche principale de l'OEB est de délivrer les brevets européens, suivant une procédure uniforme et centralisée, menée dans l'une des trois langues officielles de l'organisation : le français, l'allemand et l'anglais.

A l'issue de la procédure de délivrance, qui donne lieu à des recherches d'antériorité centralisées à La Haye, à un examen des conditions de « brevetabilité » et à des recours ou à des oppositions menées devant les chambres spécialisées établies à Munich, le brevet européen éclate en autant de titres nationaux que le demandeur a désigné d'Etats dans sa demande.

Après délivrance, les brevets, traduits dans la langue de chacun des Etats concernés, sont entièrement soumis aux lois de ces Etats. Par conséquent, s'il y a une unification des procédures de délivrance, des conditions de « brevetabilité » et de la durée, le contenu, la portée et la sanction des brevets restent néanmoins soumis aux lois nationales.

Le système du brevet européen a incontestablement connu un succès remarquable. Le nombre annuel de demandes de brevets est d'environ 70 000 ; en 1992, le 500 000<sup>e</sup> brevet européen a été délivré. Les principaux usagers du système sont les Etats-Unis, avec 27 p. 100 des demandes, l'Allemagne, avec 20 p. 100 des demandes, le Japon, avec 19 p. 100 des demandes, la France, avec 9 p. 100 des demandes, et le Royaume-Uni, avec 6 p. 100 des demandes. Les principaux pays désignés par les demandeurs sont l'Allemagne et la France.

Le budget de l'organisation, qui s'autofinance grâce aux taxes de dépôt et au reversement d'une partie des annuités perçues par les Etats après délivrance des brevets, est de l'ordre de 4 milliards de francs.

Le brevet européen coexiste avec les brevets nationaux. Ceux-ci continuent à pouvoir être délivrés par chacun des Etats membres suivant leurs lois nationales, qui, toutefois, dans les faits, ont été harmonisées en ce qui concerne les conditions de brevetabilité, suivant les principes de la convention de Munich.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales dispositions de l'acte portant révision de l'article 63 de la convention sur la délivrance de brevets européens, qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation. Son adoption permettrait à la France de bénéficier de ces mesures favorisant la protection des brevets européens et de continuer à participer, sans exclusive, aux activités de l'Office européen des brevets.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis, relatif à l'autorisation de ratification de la révision de l'article 63 de la convention de Munich sur le brevet européen, tend à permettre une protection du brevet européen supérieure à vingt ans dans certains cas. Il s'agit du domaine des brevets d'inventions extrêmement techniques et complexes.

Je vais en présenter brièvement les principaux éléments.

La convention de Munich, signée le 5 octobre 1973, a mis en place une procédure uniforme de délivrance de brevet européen pour les Etats signataires, à savoir les douze pays de l'Union européenne plus la Suisse, la Suède, l'Autriche, le Liechtenstein et Monaco.

Il se trouve que, dans certaines circonstances, la durée de couverture du brevet de vingt ans est sensiblement réduite lorsqu'une procédure d'autorisation administrative de mise sur le marché – c'est le cas des médicaments – est exigée et que son instruction peut demander plusieurs années. La Commission de la Communauté européenne a prévu qu'un certificat complémentaire de protection pourrait être alors octroyé ou que la durée du brevet pourrait être prolongée.

Cette révision a été acceptée lors d'une conférence diplomatique de décembre 1991 et doit faire l'objet d'une ratification par les Etats parties à la convention de Munich.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un avis favorable sur le présent projet de loi portant ratification et votre rapporteur vous invite, mes chers collègues, à suivre cet avis.

A l'occasion de cette ratification, permettez-moi de soulever deux problèmes de fond au sujet des brevets.

Le premier est relatif au petit nombre de brevets que les Français déposent, comme s'ils estimaient qu'il s'agit d'une formalité d'intérêt secondaire : 9 p. 100 seulement des demandes de brevet européen sont françaises contre 20 p. 100 provenant d'Allemagne et du Japon, et 27 p. 100 des Etats-Unis.

Les inventions ne sont d'ailleurs guère encouragées par l'administration fiscale, qui taxe les bénéficiaires au même titre que des salaires, en les globalisant avec l'ensemble des revenus, à la différence des droits d'auteurs, qui sont taxés à seulement 18 p. 100 et séparément.

Le second problème tient au déséquilibre constaté entre les demandes de brevet européen aux Etats-Unis, qui ont un pourcentage de rejet élevé – 50 p. 100 environ – alors que les demandes américaines de brevet européen sont retenues dans 70 p. 100 des cas. Certes, les législations respectives étant différentes, il convient de n'attacher à cette observation qu'une valeur indicative. En effet, les Américains privilégient l'invention, alors que les autres pays, la France en particulier privilégient l'antériorité du dépôt. Cependant, il semble bien qu'il puisse y avoir une différence d'appréciation.

Je soumetts ces deux points importants à votre attention, madame le ministre, en espérant que des mesures pourront être prises, d'une part, pour inciter nos compatriotes à déposer davantage de demandes de brevet, d'autre part, pour étudier la possibilité d'application d'un traitement similaire des deux côtés de l'Atlantique.

**M. le président.** La parole est à M. Habert.

**M. Jacques Habert.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, à l'occasion de ce débat, permettez-moi, d'abord, d'évoquer le souvenir de celui de nos collègues qui fut, pendant des années, un véritable pionnier dans le domaine des brevets internationaux, André Armengaud, sénateur des Français de l'étranger ; il fut notamment l'un des principaux artisans de l'accord du 5 octobre 1973 signé à Munich.

Un peu plus de vingt ans après la signature de cet accord, quel premier bilan peut-on dresser, après vous, madame le ministre, et après notre rapporteur ?

Il est certainement préoccupant de voir que les Etats-Unis sont, de loin, la nation qui profite le plus de la possibilité de déposer un brevet européen : 27 p. 100 des quelque 77 000 demandes présentées chaque année contre 9 p. 100 pour la France.

En revanche, les pays dans lesquels les dispositions prévues par le dépôt de brevet s'appliqueront sont d'abord l'Allemagne et, en seconde place, la France.

Autrement dit, les brevets américains sont remarquablement protégés, notamment en France. Ils le sont beaucoup plus – c'est là le point important que je veux relever – que ne le sont, d'une manière générale, les brevets français ou européens aux Etats-Unis.

Il convient de souligner à quel point il est facile à des firmes américaines, surtout avec le grand nombre d'avocats qui travaillent pour elles en Europe, de faire enregistrer des brevets à Munich et d'obtenir leur protection dans des délais très raisonnables.

A l'inverse, il est extrêmement difficile pour nous de bénéficier du même traitement aux Etats-Unis. L'obtention des brevets y est très complexe, très coûteuse, au point que beaucoup de Français doivent y renoncer.

De ce point de vue, il n'y a pas ce que nous considérons toujours, nous, Français de l'étranger, comme une base essentielle de nos rapports avec les autres nations, à savoir la réciprocité : les Américains sont très favorisés en Europe, particulièrement en France, alors que nous ne

bénéficient pas du tout des mêmes avantages de l'autre côté de l'océan, en particulier aux États-Unis, pour la protection de nos brevets.

M. Durand-Chastel, que je remercie de son excellent rapport, a signalé d'autres inconvénients. Sur le plan fiscal, par exemple, le dépôt des brevets n'est pas favorisé par notre législation : les taxes à payer font parfois hésiter les Français à déposer un brevet.

Il existe donc en matière de dépôt de brevets européens et de brevets internationaux des problèmes de fond que n'aborde pas la présente convention, mais qu'il était bon de souligner à l'occasion de ce débat.

Au demeurant, le projet de loi que nous examinons prévoit simplement une révision de l'article 63 de la convention de Munich du 5 octobre 1973.

Mme le ministre et M. le rapporteur ont expliqué les raisons de cette modification. Nous y sommes, bien sûr, tout à fait favorables et, après avoir attiré l'attention du Gouvernement sur les difficultés d'ordre général que nous avons indiquées et auxquelles il faudra penser, nous ne manquerons pas de voter le présent projet de loi.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué.** Monsieur le rapporteur, monsieur Habert, pour comprendre pourquoi la France se situe après les États-Unis et le Japon en matière de délivrance de brevets, il faut se souvenir que les Français sont, par tradition, un peuple de secret. Nos recherches sont toujours couvertes d'une sorte de voile. Il n'est qu'à voir, à cet égard, le comportement de l'INRA, l'Institut national de la recherche agronomique, envers les collectivités !

Un certain nombre de mesures ont cependant été prises pour inciter les Français à déposer des brevets. S'ils en déposent moins que les Américains, par exemple, cela ne signifie pas qu'ils soient moins inventifs, simplement, l'approche est différente dans les deux pays.

En ce qui concerne le régime fiscal, un système a été mis en place qui permet à un inventeur français salarié de bénéficier d'une protection différente.

Pour ce qui est des rejets, aucune statistique ne permet d'avancer qu'ils sont plus nombreux de notre côté que du côté des États-Unis.

En conclusion, je crois que l'idée de l'Europe, que l'ouverture croissante de la France vers l'extérieur vont donner à notre jeunesse l'envie de faire connaître ses inventions, et donc de déposer de plus en plus de brevets européens au nom de la France.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* – Est autorisée la ratification de l'acte portant révision de l'article 63 de la convention sur la délivrance de brevets européens (convention sur le brevet européen) du 5 octobre 1973, fait à Munich le 17 décembre 1991, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

## ACCORDS EUROPÉENS D'ASSOCIATION AVEC LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE ET LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

### Adoption de deux projets de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion :

– du projet de loi (n° 440, 1993-1994) autorisant la ratification d'un accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République slovaque, d'autre part. [Rapport n° 521 (1993-1994).] ;

– du projet de loi (n° 441, 1993-1994) autorisant la ratification d'un accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République tchèque, d'autre part. [Rapport n° 522 (1993-1994).]

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi.

Dans la discussion générale commune, la parole est à Mme le ministre.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les projets de loi que nous soumettons aujourd'hui à votre approbation ont pour objet d'autoriser la ratification de deux accords d'association, dits « accords européens » entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, la République tchèque et la République slovaque, d'autre part.

Ces accords, fondés sur l'article 238 du traité de Rome et sur l'article 98 du traité CEECA – Communauté européenne du charbon et de l'acier – ont été signés le 4 octobre 1993. Il s'agit d'accords mixtes, qui contiennent des dispositions de compétence nationale, sur le dialogue politique, les investissements et le respect de la propriété intellectuelle. Ils doivent donc, à ce titre, être ratifiés par les douze États membres de l'Union européenne.

Ces deux accords reprennent très largement les dispositions de l'accord signé en décembre 1991 avec la République fédérative tchèque et slovaque. Ils sont aussi très similaires, ce qui m'autorise à en faire une présentation unique.

J'évoquerai en trois points l'intérêt que porte le Gouvernement à ces deux accords : leur origine, leur nature, et, en dernier lieu, leur signification et leur portée.

Quelle est l'origine de ces accords ?

Lors du Conseil européen extraordinaire de Dublin, en avril 1990, les chefs d'État et de gouvernement s'étaient prononcés pour « la conclusion avec chacun des pays d'Europe centrale et orientale d'accords d'association prévoyant notamment un cadre institutionnel pour le dialogue politique ». Ces accords devaient se substituer aux accords de commerce et de coopération existants. L'adhésion de plus en plus effective des pays d'Europe centrale et orientale aux principes de la démocratie et de l'économie de marché rendait en effet nécessaire le franchissement d'une étape supplémentaire.

Conformément à ces conclusions, le Conseil a adopté, à la fin de l'année 1991, trois mandats de négociation avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Les négociations formelles se sont ouvertes au début de

l'année 1991. La Commission, assistée par les instances du Conseil, a conduit les discussions. Les textes ont été signés avec la Pologne et la Hongrie le 16 décembre 1991 : vous les avez ratifiés, et ils sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> février dernier.

Des accords similaires ont été signés avec la Roumanie le 1<sup>er</sup> février 1993 – vous l'avez récemment ratifié – avec la Bulgarie le 8 mars 1993 – il sera prochainement soumis à votre approbation – et avec les républiques tchèque et slovaque du fait de la partition de la République fédérative tchèque et slovaque, qui est intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 1993.

Pour ces nouvelles démocraties, il est clair que la consolidation ne sera possible que par l'amélioration de leur situation économique et leur rapprochement avec l'Union européenne. L'accord européen doit permettre d'instaurer un climat de confiance indispensable à la mise en œuvre des réformes. Le conseil européen de Copenhague a d'ailleurs renforcé ces orientations en juin 1993 en reconnaissant aux pays d'Europe centrale et orientale une vocation à adhérer à l'Union européenne.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué.** Cet ancrage est la condition d'une stabilité accrue du continent européen, et les accords d'association sont l'un des outils privilégiés de cet ancrage.

Les accords européens s'intègrent ainsi dans l'architecture globale des relations de l'Union avec les pays tiers, notamment dans la problématique de l'élargissement.

Dans la perspective d'une Europe élargie, la Communauté entend mener une double action : se renforcer sur le plan intérieur pour faire face à ses responsabilités, par le biais d'une union économique et monétaire et d'une union politique ; en même temps, approfondir les liens qui l'unissent aux pays d'Europe centrale et orientale, selon des formules adaptées à la situation de chacun d'entre eux.

La principale difficulté de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale est là : comment les intégrer sans casser la dynamique de la construction communautaire ? Pour répondre à cette question, la conférence intergouvernementale de 1996 sera assurément une étape essentielle. J'y reviendrai dans un instant.

Quelle est la nature de ces accords ?

Les objectifs visés par ces accords d'association sont les suivants : fournir un cadre au dialogue politique entre les parties ; développer les échanges et les relations économiques entre elles afin de favoriser le développement et la prospérité de la Roumanie ; fournir une base pour l'assistance technique et financière de la Communauté ; créer un cadre pour l'intégration de cet Etat dans la Communauté ; promouvoir la coopération dans le domaine culturel.

Le préambule de chacun des deux accords souligne la volonté des Républiques tchèque et slovaque d'appartenir, à terme, à l'Union européenne : les accords sont donc conçus comme une phase transitoire d'adaptation progressive aux exigences communautaires. La durée de cette phase transitoire n'est pas prévue par les accords : elle dépendra de la rapidité des transformations de l'économie de ces deux républiques.

Les principales dispositions des accords sont les suivantes :

Tout d'abord, ils tentent à mettre en place un dialogue politique. Ce dialogue sera l'une des conditions de la pleine intégration de ces deux Républiques dans la communauté des nations démocratiques et permettra le

rapprochement des positions sur les questions de politique internationale.

Par ailleurs, ces accords contiennent une clause relative au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, qui permettra, si nécessaire, la suspension de ces accords. Cette clause est identique à celle qui figure dans l'accord avec la Roumanie, et elle apparaîtra désormais dans tous les accords de l'Union avec les pays tiers.

Ensuite, ces accords ont pour objet la création de structures institutionnelles dont, en premier lieu, un conseil d'association pour chacune des deux républiques, composé des membres du Conseil des communautés européennes, de représentants de la Commission et du gouvernement du pays associé. Ces conseils seront assistés par un comité d'association. Une commission parlementaire d'association est créée, dont la présidence sera assurée alternativement par le Parlement européen et par le Parlement tchèque ou par le Parlement slovaque.

Enfin, sont prévues des dispositions commerciales. L'accord doit conduire à la réalisation progressive, sur une durée maximale de dix ans, d'une zone de libre-échange pour les produits industriels entre la Communauté et chacun des deux pays associés.

Pour tenir compte des réalités économiques et faciliter les réformes structurelles en cours, il a été entendu que le désarmement serait asymétrique au bénéfice des pays associés. Le conseil européen de Copenhague a d'ailleurs raccourci les périodes de désarmement tarifaire pour la Communauté. Toutefois, des mécanismes sont prévus en cas de perturbations graves du marché, sous forme de clause de sauvegarde et de procédure anti-dumping. Des régimes spécifiques s'appliquent aux secteurs sensibles tels que le textile et la sidérurgie.

En ce qui concerne les produits agricoles, la Communauté a eu le souci de préserver les intérêts de son agriculture : les parties se sont seulement engagées, au cours de la période transitoire prévue par l'accord, à de simples réductions de droits. A l'issue de cette période, la préparation de la République tchèque et de la République slovaque à l'adhésion à l'Union européenne permettra à la Communauté de lier cet objectif à l'ouverture de concessions supplémentaires sur le marché agricole de ces deux pays.

La mise en œuvre, le 1<sup>er</sup> mai 1992, du volet commercial de l'accord ne permet pas encore de juger véritablement de son effet sur nos marchés, mais tout au plus d'en avoir un aperçu ; j'y reviendrai.

Les accords prévoient d'autres dispositions.

La circulation des travailleurs sera améliorée. La Communauté s'engage à faciliter l'accès au marché du travail des résidents en situation légale ainsi que de leur conjoint et de leurs enfants.

La liberté d'établissement en matière de prestations de service, notamment de banque, d'assurance et de services financiers, sera assurée au plus tard à l'issue de la période transitoire de dix ans.

Les mouvements de capitaux seront également facilités.

L'accord fixe enfin les règles de concurrence, notamment le régime des aides d'Etat, des positions dominantes et des monopoles. Les républiques tchèque et slovaque devront se conformer à des dispositions contraignantes en matière d'aides d'Etat et de respect des conditions de concurrence.

Les pays associés s'engagent, en outre, à continuer à améliorer la protection des droits de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, pour atteindre, en cinq ans, le niveau communautaire.

Une vaste coopération est donc instituée par ces accords. Elle doit promouvoir le rapprochement des législations, afin de faciliter une future adhésion à l'Union européenne. Pour conduire et faciliter cette coopération, cette dernière s'est engagée à apporter une assistance financière aux pays associés, par l'intermédiaire du programme communautaire « Phare » et la mise à disposition de prêts de la banque européenne d'investissement.

Quelles sont la signification et la portée de ces accords ?

Conformément aux conclusions du conseil européen de Copenhague et aux dispositions de l'article O du traité sur l'Union européenne, il convient dès maintenant de se préparer à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne. Comme vous le savez, la Hongrie, le 1<sup>er</sup> avril, et la Pologne, le 8 avril, ont déposé leur candidature officielle à l'Union européenne.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué.** Nous nous réjouissons de l'initiative de ces deux pays amis et affirmons notre détermination à nous préparer dès à présent à accueillir ces nouveaux pays, dont la liste ne tardera vraisemblablement pas à s'allonger.

**M. Emmanuel Hamel.** Ne tardons pas trop !

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué.** Dans cette perspective, il est clair que l'Union doit impérativement procéder aux adaptations institutionnelles indispensables pour assurer un fonctionnement efficace et démocratique de l'Union élargie à ces pays. L'adaptation des règles de fonctionnement sera l'objet principal de la conférence intergouvernementale de 1996.

Dès maintenant, sans même attendre 1996, nous devons nous préparer à accueillir ces nouveaux membres. Il y a une famille européenne, et ces deux pays en sont assurément membres. S'il reviendra à ces pays de faire la preuve de leur réelle volonté de nous rejoindre, nous pouvons dès à présent marquer notre disponibilité à les y aider.

Nous devons donc nous mettre au travail, faire en sorte d'assurer une égalité des chances à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale et nous verrons, le moment venu, quels sont ceux qui satisfont aux conditions dont le conseil européen de Copenhague a posé le principe.

Les accords d'association tracent à cet égard un certain nombre de domaines de rapprochement que j'ai rappelés tout à l'heure, qui en font l'un des éléments essentiels du « contrat de fiançailles ». C'est dire l'importance de ces accords et l'urgence qu'il y a à en assurer la mise en œuvre. D'ores et déjà, les instances communautaires travaillent dans ce sens.

Sur le plan politique et diplomatique, la France poursuit par ailleurs l'objectif ambitieux de stabilité en Europe : l'ancrage des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union est le moyen le plus sûr d'atteindre durablement cet objectif et de développer des relations de bon voisinage entre l'ensemble des pays d'Europe. A cet égard, l'initiative française de pacte de stabilité, dont la première conférence s'est tenue à Paris à la fin du mois dernier, a illustré clairement la détermination de la France.

Dans le secteur commercial, les soldes des échanges de l'Union européenne avec les républiques tchèque et slovaque sont largement favorables. De ces bons résultats,

nous devons bien entendu nous réjouir. Certains, au contraire, déploieront le déséquilibre au détriment des pays d'Europe centrale et orientale. Pour ma part, je considère que la situation est profondément évolutive.

Il est clair que ces pays font tous leurs efforts pour reconverter leurs échanges extérieurs vers l'Union et le déséquilibre des relations commerciales illustre leur marche rapide vers la reconversion de leurs économies. A nous, à nos exportateurs et à nos investisseurs de savoir saisir la chance de ces nouveaux marchés en croissance rapide. A cet égard, j'ai la conviction que les accords d'association créent les conditions d'un supplément de croissance à terme pour les économies de l'Union européenne.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales observations qu'appellent les accords européens créant une double association entre les Communautés européennes, leurs Etats membres et la République tchèque, d'une part, la République slovaque, d'autre part, qui font l'objet des projets de loi soumis aujourd'hui à votre approbation.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien ! Fêtons vite les fiançailles !

**(M. Roger Chinaud remplace M. Michel Dreyfus-Schmidt au fauteuil de la présidence.)**

#### PRÉSIDENCE DE M. ROGER CHINAUD vice-président

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Michel Poniatowski, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, la République slovaque et la République tchèque forment deux Etats indépendants.

Certains considèrent que cette scission en deux Etats est artificielle. Il faut se référer à l'histoire : la République tchèque correspond à l'ancien Royaume de Bohême et la Slovaquie à un territoire dépendant directement de la Hongrie, ce qui a laissé des traces indélébiles.

Les diversités étaient d'ordre religieux – la Slovaquie était catholique et le Royaume de Bohême appartenait plutôt à l'Eglise réformée – mais aussi d'ordre culturel et économique. La Slovaquie, agricole, fut industrialisée tardivement et mal, alors que le Royaume de Bohême bénéficiait d'une très ancienne tradition industrielle.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1993, la scission fut entérinée non par une consultation populaire mais par un vote du Parlement fédéral. Les populations concernées s'interrogent aujourd'hui encore sur l'intérêt de cette décision.

La transition économique engagée en 1990 par la Tchécoslovaquie est, par conséquent, vécue différemment aujourd'hui, par chacun des deux Etats depuis leur divorce en 1993.

En matière économique, c'est surtout la République tchèque qui tire, pour l'heure, le meilleur profit de la scission. Même si des réformes structurelles restent à parachever, on peut considérer qu'elle a réussi sa transition : le budget est équilibré, la monnaie est stable et les investissements étrangers sont aujourd'hui parmi les plus importants par habitant en Europe.

La Slovaquie, quant à elle, est confrontée au lourd héritage de l'industrialisation communiste, qui a notamment laissé sur son sol les vastes conglomérats d'une industrie lourde, obsolète et en mal de débouchés.

Par ailleurs, les premiers mois de l'indépendance slovaque furent politiquement agités, engendrant une paralysie des réformes économiques. Un fort chômage, une

inflation importante, la chute de la production, la contraction des échanges et la dévaluation de la monnaie nationale, ces maux typiques des économies en transition, ont davantage affecté Bratislava que Prague.

Le nouveau Gouvernement slovaque, issu de la crise du mois de mars dernier, s'est attaché à relancer les privatisations et à instaurer la rigueur budgétaire et monétaire, mais son avenir se jouera de nouveau lors des élections anticipées qui sont prévues pour le mois d'octobre prochain.

Au surplus, la scission a laissé la Slovaquie seule face à un environnement régional difficile. Les relations qu'elle entretient avec la Hongrie sont régulièrement affectées par la présence d'une forte minorité hongroise qui réclame la prise en compte de son identité. Ce problème, ajouté au contentieux né de la mise en œuvre du barrage de Gabčíkovo, constitue un problème interne et externe préoccupant pour la jeune République.

Ainsi les deux pays paient-ils aujourd'hui différemment le prix de leur indépendance. Raison de plus, me semble-t-il, pour que la Communauté s'efforce de compenser par une assistance active les inégalités de l'histoire.

Tel est, entre autres, l'objet de cette série d'accords européens qui, après l'examen dans quelques jours par le Parlement français de l'accord conclu avec la Bulgarie, aura achevé de jeter, avec six pays d'Europe centrale, et orientale les premières bases d'une future zone de libre-échange.

Ces dispositions vous sont désormais familières. Elles sont décrites dans les rapports, et Mme le ministre vient à l'instant d'en rappeler les grandes lignes. Je n'y reviens donc pas.

Je crois cependant utile de souligner que la République tchèque et la Slovaquie sont, à ce jour, de tous les pays associés, les seuls qui parviennent d'ores et déjà à dégager un excédent commercial dans leurs échanges avec l'Union européenne.

Cette situation n'est peut-être que provisoire, mais elle témoigne de la validité de la démarche commerciale engagée par l'Union européenne, en dépit des limites qu'elle comporte pour les produits agricoles ou certains produits industriels sensibles.

L'approche commerciale des accords d'association se double d'une démarche d'assistance financière qui place la Communauté au premier rang des contributeurs. Pour autant, durant les quatre dernières années, l'assistance financière a suivi une fâcheuse dérive que l'on commence à peine à corriger. Je pense à la tendance des pays occidentaux à faire gérer par leurs propres experts les programmes d'aides prédéfinis et à la procédure excessivement bureaucratique d'approbation des projets qui conduisent à ne débloquer effectivement qu'une fraction des crédits ouverts.

A cet égard, bien plus que l'ampleur des moyens fournis, c'est la méthode du plan Marshall qui aurait dû être recherchée. En responsabilisant immédiatement les pays bénéficiaires de l'aide, celle-ci est mieux à même d'exercer des effets positifs sur les postes essentiels des économies en transition, notamment sur leur équilibre budgétaire ou sur la stabilisation de leur monnaie.

Avant de conclure, je crois utile d'insister sur le fait que la philosophie des accords d'association, qui remonte à 1990, c'est-à-dire à l'euphorie de la chute du mur de Berlin, doit aujourd'hui être réorientée.

Même si les accords prévoient la mise en place d'un dialogue politique avec les pays associés, leur structure repose avant tout sur le primat du commercial et de l'économique. Cette situation est aujourd'hui dépassée.

Si la mise à niveau des économies des Etats associés peut et doit être progressive en s'accommodant de phases de transition, la stabilité politique de l'Europe centrale et orientale requiert des réponses immédiates. L'association de ces pays à l'UEO, la mise en œuvre d'un partenariat avec l'OTAN et, dans un registre différent mais essentiel, la Conférence sur le pacte de stabilité témoignent de la prise en compte des inquiétudes toujours plus vives ressenties par les habitants d'Europe centrale et orientale quant à leur sécurité.

Ainsi le dialogue politique prévu par les accords doit-il être accéléré, intensifié et élargi. A cet égard, la proposition franco-allemande tendant à tenir, une fois par an, un conseil européen élargi aux chefs d'Etat et de gouvernement des pays candidats à l'adhésion constitue un premier et heureux symbole.

Les présidences successives de l'Union européenne par l'Allemagne puis par la France et l'idée d'une coprésidence de fait pendant une année devront être l'occasion de forger une doctrine claire de l'élargissement : quels critères, quels délais, quelles institutions et quelles limites géographiques ?

Enfin - il s'agit du point le plus sensible - comment prévoir l'implication future de ces pays dans notre politique agricole commune ? Comment évoluera la conception européenne des fonds structurels à l'égard des pays qui demeureront malgré tout, dans leur majorité, à un niveau de prospérité moins élevé que celui de nos autres partenaires ?

A l'heure où l'approfondissement de la Communauté pourrait prendre, enfin, la forme plus réaliste d'une Europe à « plusieurs vitesses », notion récemment admise par M. le ministre délégué aux affaires européennes, l'élargissement à l'Europe centrale et orientale pourra, au-delà de 1996, devenir l'occasion d'un nouveau souffle pour la construction européenne dans le cadre d'institutions impérativement renouées.

**M. Emmanuel Hamel.** Effectivement !

**M. Michel Poniowski, rapporteur.** C'est dans ces conditions que la commission des affaires étrangères vous propose, mes chers collègues, d'adopter les deux projets de loi établissant une association entre les Communautés européennes et, d'une part, la République slovaque, et, d'autre part, la République tchèque. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

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

La discussion générale commune est close.

#### ACCORD EUROPÉEN D'ASSOCIATION AVEC LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi autorisant la ratification de l'accord européen d'association avec la République slovaque.

*« Article unique. - Est autorisée la ratification de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République slovaque, d'autre part, signé le 4 octobre 1993, et dont le texte est annexé à la présente loi. »*

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

ACCORD EUROPÉEN D'ASSOCIATION  
AVEC LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi autorisant la ratification de l'accord européen d'association avec la République tchèque.

« Article unique. – Est autorisée la ratification de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République tchèque, d'autre part, signé le 4 octobre 1993, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

9

AVENANTS À DES CONVENTIONS FISCALES  
AVEC L'ARABIE SAOUDITE,  
LES ÉMIRATS ARABES UNIS ET LE KOWEÏT

Adoption de trois projets de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion :

– du projet de loi (n° 423, 1993-1994) autorisant l'approbation de l'avenant à la convention du 18 février 1982 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du royaume d'Arabie Saoudite en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur les successions (ensemble un échange de lettres interprétatif). [Rapport n° 509 (1993-1994).] ;

– du projet de loi (n° 422, 1993-1994) autorisant l'approbation de l'avenant à la convention du 19 juillet 1989 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Emirats arabes unis en vue d'éviter les doubles impositions. [Rapport n° 509 (1993-1994).] ;

– du projet de loi (n° 421 rect., 1993-1994) autorisant l'approbation de l'avenant à la convention fiscale du 7 février 1982 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat de Koweït en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur les successions, modifiée par l'avenant du 27 septembre 1989. [Rapport n° 509 (1993-1994).]

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces trois projets de loi.

Dans la discussion générale commune, la parole est à Mme le ministre.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, dans les années quatre-vingt, la France a entrepris d'étendre son réseau de conventions fiscales aux Etats arabes du Golfe. En amenant nos partenaires à accepter des dispositions aussi proches que possible du

modèle de convention de l'OCDE en matière d'imposition des bénéficiaires et des revenus des professions indépendantes, nous souhaitons protéger et développer les intérêts économiques français dans cette région du monde.

C'est ainsi que la France a conclu une convention fiscale avec l'Arabie Saoudite et le Koweït en 1982, avec les Emirats arabes unis et le Sultanat d'Oman en 1989, avec le Qatar en 1991 et, enfin, avec le Bahreïn en 1993.

Les projets de loi qui sont soumis aujourd'hui à votre approbation concernent les avenants aux conventions fiscales avec l'Arabie Saoudite, le Koweït et les Emirats arabes unis. Ces avenants comportant, pour l'essentiel, les mêmes dispositions, je vous les présenterai globalement.

L'un des objectifs principaux de ces accords est d'intégrer l'impôt sur la fortune dans le champ d'application de la convention à laquelle ils se réfèrent. Ainsi, il est prévu qu'un résident d'un Etat n'est imposable à l'impôt sur la fortune dans l'autre Etat qu'en raison des biens immobiliers, y compris les actions, parts ou droits dans des sociétés à prépondérance immobilière, qu'il possède dans cet autre Etat.

Cependant, ces biens immobiliers ne sont pas imposables dans cet autre Etat si le contribuable détient un portefeuille de valeurs mobilières au moins égal à la valeur des biens immobiliers.

Ces dispositions visent à inciter les résidents du Golfe à investir en France de façon productive. Afin d'éviter une utilisation abusive de cette clause, il est prévu que les placements financiers ouvrant droit à l'exonération devront avoir été détenus pendant au moins huit mois au cours de l'année précédant le fait générateur de l'impôt. En réalité, le Koweït et les Emirats arabes unis bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée, c'est une durée de six mois qui sera requise. C'est en effet cette durée qui a été retenue avec l'Arabie Saoudite dans l'échange de lettres qui complète l'avenant signé en 1991.

Enfin, en matière de dividendes, les trois avenants prévoient leur imposition exclusive dans l'Etat de résidence du bénéficiaire. Toutefois, ces revenus peuvent être imposés par l'Etat de la source selon le régime des bénéficiaires des entreprises s'ils se rattachent à un établissement stable ou à une base fixe situés dans cet Etat.

Les mesures prévues par ces avenants, qui ont été approuvées récemment par le Parlement en ce qui concerne le Bahreïn et le Qatar, sont de nature à favoriser la réalisation par les résidents du Golfe de placements bénéfiques pour notre marché financier et pour les entreprises françaises.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales observations qu'appellent les avenants aux conventions fiscales franco-saoudienne, franco-émirienne et franco-koweïtienne qui font l'objet des projets de loi qui sont soumis à votre approbation.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Emmanuel Hamel, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le Sénat est appelé à autoriser la ratification d'avenants aux conventions fiscales qui ont été conclues avec trois pays amis de la France : le Koweït, les Emirats arabes unis et l'Arabie Saoudite.

Ces trois avenants ont principalement pour objet d'ajouter aux textes initiaux déjà signés et approuvés, qui étaient relatifs aux impôts sur le revenu, des dispositions concernant l'impôt sur la fortune.

Je serai bref, compte tenu du discours introductif très clair de Mme le ministre et du rapport de la commission des finances que vous avez sous les yeux.

Ces trois pays amis, l'Arabie Saoudite, les Emirats arabes unis et le Koweït, sont des partenaires commerciaux importants de notre pays. Le courant d'échanges atteint 33 milliards de francs ; on peut espérer, dans l'intérêt de ces pays amis et de la France, qu'il se développera fortement au cours des prochaines années.

Pour l'instant, malgré les efforts de promotion de nos échanges avec ces Etats amis, concrétisés notamment par les visites récentes du Premier ministre et de plusieurs ministres français, nos industries, malgré leur très haute technicité, continuent de souffrir quelque peu, dans les pays du Golfe, de certains handicaps dont il faut souhaiter, dans l'intérêt commun, qu'ils disparaissent au cours des prochaines années.

Ainsi, vous vous en souvenez, la France a entrepris, depuis 1980, d'instaurer des relations fiscales conventionnelles avec les pays membres du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe.

A cet effet, la France a conclu une convention fiscale avec l'Arabie Saoudite et le Koweït en 1982, avec les Emirats arabes unis et le Sultanat d'Oman en 1989, le Qatar en 1991, et le projet de convention avec Bahreïn a été définitivement approuvé par le Parlement le 25 avril dernier.

Dans cette région du monde, l'objectif est d'assurer la protection naturelle et légitime de nos intérêts économiques, protection qui doit être comprise de nos partenaires pour les amener à accepter, en matière de bénéfices des entreprises et des professions indépendantes, des dispositions se rapprochant autant que possible de celles qui sont préconisées par l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE, bien que ces pays ne soient pas membres de cette organisation.

Je vous présente maintenant, au nom de la commission des finances, l'avenant à la convention fiscale entre la France et le Koweït.

La France a signé, le 27 janvier 1994, l'avenant à la convention fiscale entre la France et le Koweït, signée le 7 février 1983 et déjà modifiée par un premier avenant du 27 septembre 1989. Ce second avenant est destiné principalement à étendre le champ d'application de la convention à l'impôt de solidarité sur la fortune.

Les principaux articles de cet avenant sont analysés en détail dans mon rapport écrit.

L'article 3 pose le principe de l'imposition exclusive des dividendes dans l'Etat de résidence du bénéficiaire.

L'article 4 vise l'imposition de la fortune.

Enfin, une clause de la nation la plus favorisée est insérée dans cet article 4 et permet aux résidents du Koweït de bénéficier d'un régime plus favorable en matière d'impôt sur la fortune, régime accordé par la France après le 1<sup>er</sup> janvier 1989 aux résidents d'un Etat tiers.

La commission des finances vous propose, mes chers collègues, dans l'intérêt des deux pays, d'adopter le présent projet de loi.

J'en viens maintenant à l'avenant à la convention fiscale entre la France et les Emirats arabes unis.

La France a signé, le 6 décembre 1993, l'avenant à la convention fiscale entre la France et les Emirats arabes unis du 19 juillet 1989, avenant qui a pour objet d'étendre le champ d'application de la convention à l'impôt sur la fortune, de supprimer les retenues à la source sur les dividendes et les intérêts, et de rapprocher le texte de la convention du modèle de l'OCDE.

Les principaux articles de cet avenant étant analysés dans mon rapport écrit, je n'y reviens pas.

La commission des finances vous propose d'adopter ce deuxième projet de loi.

J'en arrive, enfin, au dernier texte, à savoir l'avenant à la convention fiscale entre la France et l'Arabie Saoudite.

La France a signé, le 2 octobre 1991, un avenant à la convention fiscale franco-saoudienne du 8 février 1982. Cette convention ne visait que les personnes physiques. L'avenant en étend désormais les effets aux personnes morales. En outre, il ajoute l'impôt sur la fortune aux impôts sur le revenu et sur les successions visés par la convention. Il est complété par un échange de lettres interprétatif des 16 juin et 31 octobre 1993.

Les principaux articles de cet avenant, les articles 7, 8, 9, 13 et 14, sont analysés dans le rapport de la commission des finances annexé à la séance du 15 juin 1994. Cette fois encore, la commission vous propose d'adopter ce projet de loi.

Dans chacun de ces avenants, pour nous résumer, les mesures relatives à l'impôt sur la fortune et aux dividendes, analogues à celles qui ont été approuvées par le Parlement en ce qui concerne Bahreïn et le Qatar, sont de nature à favoriser la réalisation, par les résidents des Etats concernés, de placements bénéfiques pour le marché financier et pour le financement des entreprises des Etats signataires.

Ces conventions sont une étape positive dans la voie du renforcement bénéfique des relations confiantes entre l'Arabie Saoudite, les Emirats arabes unis et le Koweït, d'une part, et la France, d'autre part.

C'est dans la perspective de ce renforcement des relations non seulement économiques et financières mais également politiques et culturelles, en un mot amicales, entre ces Etats du Golfe et la France que la commission des finances vous propose l'adoption de ces trois projets de loi.

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

La discussion générale commune est close.

#### AVENANT À LA CONVENTION CONCLUE AVEC LE GOUVERNEMENT DU ROYAUME D'ARABIE SAOUDITE

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention du 18 février 1982 conclue avec le Gouvernement du Royaume d'Arabie Saoudite.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention du 18 février 1982 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Arabie saoudite en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur les successions, signé à Riyad le 2 octobre 1991 (ensemble un échange de lettres interprétatif, signé les 16 juin et 31 octobre 1993), et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

#### AVENANT À LA CONVENTION CONCLUE AVEC LE GOUVERNEMENT DES ÉMIRATS ARABES UNIS

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation

de l'avenant à la convention du 19 juillet 1989 conclue avec le Gouvernement des Emirats arabes unis.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention du 19 juillet 1989 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Emirats arabes unis en vue d'éviter les doubles impositions, signé à Abou Dhabi, le 6 décembre 1993, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

#### AVENANT À LA CONVENTION CONCLUE AVEC LE GOUVERNEMENT DE L'ÉTAT DE KOWEÏT

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention du 7 février 1982 conclue avec le Gouvernement de l'Etat de Koweït.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention fiscale du 7 février 1982 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat de Koweït en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur les successions, modifiée par l'avenant du 27 septembre 1989, signé à Paris le 27 janvier 1994 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

10

### CONVENTION FISCALE AVEC L'AFRIQUE DU SUD

#### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 420, 1993-1994) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune. [Rapport n° 508 (1993-1994).]

Dans la discussion générale, la parole est à Mme le ministre.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, ministre délégué à l'action humanitaire et aux droits de l'homme.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la convention fiscale franco-sud-africaine qui est soumise à votre approbation a été signée le 8 novembre 1993. La conclusion de cet accord intervient au moment où l'Afrique du Sud amorce son retour sur la scène internationale.

Dans l'intérêt des deux Etats, la France souhaite contribuer à l'essor de l'économie sud-africaine. Ainsi, depuis la levée des restrictions dans ce domaine, nos relations économiques avec l'Afrique du Sud ont été marquées par un accroissement substantiel des implantations et des investissements des entreprises françaises. La France occupe en effet, aujourd'hui, la cinquième place parmi les investisseurs étrangers. Depuis 1991, nos investissements

directs ont doublé. Je citerai, à titre d'exemples, le réinvestissement de Total dans les houillères, la prise de participation d'Alcatel dans Altech, ou encore les opérations de partenariat dans les secteurs du bâtiment et de l'hôtellerie.

La convention, en assurant un environnement fiscal stable aux entreprises et aux personnes physiques des deux Etats, devrait permettre un développement de nos échanges commerciaux et financiers. Très proche des conventions fiscales conclues par l'Afrique du Sud avec les principaux partenaires européens de la France et fidèle, dans ses grandes lignes, au modèle de l'OCDE, elle représente une garantie de concurrence loyale pour toutes les sociétés qui ont choisi d'établir leurs activités en Afrique du Sud.

Ainsi, en matière de dividendes, l'imposition est accordée à l'Etat de résidence du bénéficiaire. Toutefois, l'Etat de la source du dividende peut effectuer une imposition d'un montant de 5 p. 100 lorsque le bénéficiaire effectif des revenus est une société mère détenant directement au moins 10 p. 100 du capital de la société distributrice. Dans tous les autres cas, l'imposition à la source ne peut excéder 15 p. 100.

Quant aux intérêts et redevances, ils sont imposables exclusivement dans l'Etat de résidence du bénéficiaire effectif.

Enfin, l'article 19 prévoit l'imposition exclusive dans l'Etat de la source des rémunérations et pensions versées au titre des services rendus à cet Etat, à ses collectivités locales ou à leurs personnes morales de droit public dans le cadre d'une activité autre qu'industrielle ou commerciale.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales observations qu'appelle la convention franco-sud-africaine visant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Emmanuel Hamel, en remplacement de M. Jacques Chaumont, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le Sénat est saisi d'un projet de loi autorisant la ratification d'une convention fiscale avec l'Afrique du Sud en vue d'éviter, ainsi que vous l'a rappelé, dans son exposé si clair, Mme le ministre, les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

Il s'agit d'une convention fiscale très classique, justifiée par le développement des investissements français en Afrique du Sud, investissements dont Mme le ministre a tout à l'heure rappelé le rythme. Depuis la levée de l'embargo communautaire en 1990, ils ont en effet doublé en Afrique du Sud. Ils n'atteignent pourtant encore que 1,5 milliard de francs. On peut espérer qu'ils se développeront fortement au cours des prochaines années.

Plusieurs grandes entreprises et banques françaises sont déjà présentes en Afrique du Sud. Trois nouveaux secteurs pourraient donner lieu à un développement significatif de nos échanges commerciaux : les services non financiers, la sous-traitance industrielle et les biens de consommation.

Rappelons que nos échanges avec l'Afrique du Sud sont couverts par la COFACE, ce qui devrait faciliter le développement de nos relations commerciales avec ce

pays, qui connaît depuis quelque temps, chacun le sait, une évolution politique très heureuse.

Les relations économiques entre l'Afrique du Sud et la France, pour limitées qu'elles soient, sont néanmoins plus denses que les relations culturelles. Il faut en effet regretter que notre coopération culturelle avec l'Afrique du Sud soit si limitée.

Actuellement, 6 000 Français résideraient en Afrique du Sud et la France abriterait un peu plus de 500 Sud-Africains.

La convention qu'il nous est demandé d'approuver a été négociée au cours des années 1991 et 1992.

Le rapport écrit de notre éminent collègue Jacques Chaumont analyse remarquablement le contexte économique et financier dans lequel s'inscrit cette convention fiscale ainsi que ses dispositions techniques.

Pour l'Afrique du Sud, elle correspond à la volonté de promouvoir les investissements étrangers et de diversifier son économie. Il s'agit, pour ce pays, de rompre avec l'isolement économique lié aux sanctions internationales qu'il a subies avant la libération du président Mandela et l'admirable politique menée par le président De Klerk en faveur de la promotion des droits civiques et de la réconciliation. Je rappelle que leur action exemplaire, à l'un et à l'autre, leur a valu de se voir décerner ensemble le prix Nobel de la paix.

Pour la France, ce traité doit permettre de placer les entreprises françaises dans la même situation que leurs concurrentes européennes et américaines sur le marché sud-africain. En effet, la France n'élimine les doubles impositions que par le moyen de traités, et non par son droit interne. En outre, des pays comme les Etats-Unis, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni, la Suisse et Israël avaient déjà conclu de telles conventions avec l'Afrique du Sud avant que ne soient prises les sanctions économiques.

La convention est très proche du modèle de l'OCDE. J'en rappelle rapidement les grandes lignes.

Les bénéfices réalisés par des établissements stables sont imposés dans l'Etat de la source.

L'imposition des dividendes est partagée entre l'Etat de la source et l'Etat de résidence. L'Etat de la source peut avoir une imposition dans la limite de 5 à 15 p. 100.

L'imposition des intérêts et des redevances a lieu dans l'Etat de résidence du bénéficiaire, à condition, bien entendu, qu'ils soient soumis à l'impôt.

Les gains en capital sont imposés dans l'Etat de la source.

Les pensions sont imposées dans l'Etat de résidence du bénéficiaire du versement.

Les doubles impositions sont éliminées par la méthode du crédit d'impôt.

La commission des finances, après avoir analysé attentivement cette convention, vous propose, mes chers collègues, d'en autoriser la ratification, la considérant comme une étape importante, de portée non seulement pratique mais aussi symbolique, sur la voie de l'intensification souhaitable des relations économiques, commerciales et financières entre l'Afrique du Sud et notre pays.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique

du Sud en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Paris le 8 novembre 1993 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

**M. le président.** Personne ne demande la parole?...  
Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

11

## DÉPÔT D'UN RAPPORT DU GOUVERNEMENT

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le rapport du Gouvernement au Parlement, établi en application de l'article 79 de la loi du 20 décembre 1993, relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, fixant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite entre l'ANPE et l'UNEDIC.

Acte est donné de cette communication.

L'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à seize heures.

La séance est suspendue.

(**La séance, suspendue à douze heures cinq, est reprise à seize heures, sous la présidence de M. Jean Chamant.**)

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

12

## RAPPEL AU RÈGLEMENT

**M. Etienne Dailly.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Dailly.

**M. Etienne Dailly.** Monsieur le président, Mme le ministre d'Etat sait l'estime que je lui porte et l'amitié qui nous lie. Je suis donc désolé que les propos que je vais tenir s'adressent à elle ; mais c'est au Gouvernement qu'ils sont, en effet, destinés.

Notre groupe vient de se réunir. Il m'a chargé, madame le ministre d'Etat, d'élever une protestation solennelle contre le fait que le projet de loi relatif à la famille, projet de loi que notre assemblée, chacun le sait, réclame et attend depuis des années, ait fait l'objet d'une déclaration d'urgence.

L'utilisation de cette procédure d'urgence, qui devrait être l'exception, devient pour ce gouvernement la règle.

En effet, pour ne parler que de cette session, ont été déclarés d'urgence ou vont l'être : le projet de loi relatif à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises, le projet de loi relatif à l'habitat, le projet de loi

relatif au temps partiel dans la fonction publique, le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le projet de loi sur la sécurité sociale, le projet de loi concernant l'emploi dans les départements d'outre-mer, le projet de loi sur la fonction publique territoriale, le projet de loi sur police... et je ne suis pas certain que mon énumération soit complète !

Et voilà que le projet de loi relatif à la famille, fondement même de notre société et qui le sera toujours, va, lui aussi, être examiné en urgence ! Ce qui vous réservera ainsi le droit de demander la réunion d'une commission paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée. Ainsi, seuls sept de nos collègues députés, membres de cette commission mixte paritaire, auront connaissance des amendements adoptés par le Sénat, alors que ceux-ci seront nombreux, soyez en certaine, ce qui est la preuve que notre assemblée s'intéresse particulièrement à ce projet qu'elle attend depuis si longtemps !

Le groupe du Rassemblement démocratique et européen considère que l'utilisation permanente de cette procédure est intolérable. Vous obligez le Parlement français à délibérer dans des conditions qui n'ont plus rien à voir avec le bicaméralisme prévu par notre Constitution ; il s'agit d'un bicaméralisme au rabais !

Mais je rappelle que, chaque fois que le bicaméralisme a été mis en cause, que ce soit en 1946 - alors qu'était proposé un régime à une seule chambre - que ce soit en 1969 - alors qu'on cherchait à priver presque complètement le Sénat de ses pouvoirs législatifs - le pays a toujours marqué son profond mécontentement. Le Gouvernement serait bien avisé de ne pas l'oublier.

Il n'est pas acceptable que tous les projets de loi - je dis bien tous les projets de loi - viennent ainsi en urgence, surtout lorsqu'il s'agit de sujets aussi sérieux et dont l'examen est réclamé depuis aussi longtemps que celui de la famille.

Je préfère espérer, madame le ministre d'Etat, que vous n'êtes personnellement pour rien dans cette déclaration d'urgence.

Quoi qu'il en soit, notre groupe vous demande de faire observer à M. le Premier ministre que l'utilisation permanente de la procédure de la déclaration d'urgence n'est plus admissible par le Sénat. J'ajoute qu'elle conduit à des réunions de commission mixte paritaire interminables. Il a ainsi fallu treize heures à la commission mixte paritaire pour examiner les 125 amendements adoptés par le Sénat sur le texte relatif à la faillite !

Je le répète, cette manière de légiférer n'a plus rien à voir avec le bicaméralisme que, pourtant, et par deux fois, le peuple français a, par référendum, choisi comme devant être le sien.

Notre groupe demande donc au Gouvernement de changer de méthode à cet égard. (*Applaudissements sur les travées du RDE.*)

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à Mme le ministre d'Etat.

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je comprends fort bien les reproches exprimés par M. Dailly. J'ai, pour ma part, regretté de devoir accepter que soit utilisée la procédure d'urgence.

J'ai, évidemment, été consultée avant que le Gouvernement ne prenne cette décision, et j'ai beaucoup hésité car c'est une procédure que je n'aime pas.

Au demeurant, compte tenu de l'importance des textes qui devaient être examinés au cours de cette session et du souhait exprimé tant par les sénateurs que par les députés afin que les réformes attendues soient menées à bien dans les meilleurs délais, compte tenu également du volume de textes déjà en préparation - et je ne parle que de mon ministère - pour la session d'automne, je ne vois pas comment la procédure d'urgence aurait pu être évitée.

En tout cas, si nous ne l'avions pas utilisée, l'adoption définitive des textes examinés cette session n'aurait pu avoir lieu qu'à la session d'automne.

Par ailleurs, des décrets devront être rédigés. Or nous avons prévu que le texte sur la famille devrait entrer en application le 1<sup>er</sup> janvier prochain, et même qu'une de ses dispositions importantes, celle qui concerne l'allocation parentale, devrait être, à titre tout à fait exceptionnel, applicable dès le 1<sup>er</sup> juillet, si le texte est voté bien évidemment.

Il s'agit de dispositions essentielles pour les familles ; dont nous ne voulons pas retarder la mise en application. Je dirai même qu'afin que pour la disposition relative à l'allocation parentale s'applique pour les enfants qui naîtront à partir du 1<sup>er</sup> juillet nous commençons déjà à préparer les décrets, dans l'esprit qui, pensons-nous, devrait être retenu par le Parlement. Naturellement, dès l'adoption définitive du projet de loi, nous ajusterons les projets de décret si besoin est.

J'avoue être un peu étonnée lorsque je lis dans les journaux, lorsque j'entends dire, aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, que le Gouvernement ne soumet pas suffisamment de textes au Parlement. En tout cas, pour ce qui concerne les textes que j'ai déposés - et ils ont été nombreux au cours de cette session - nous avons bien travaillé. Il s'agit, pour la plupart de textes qui étaient vivement souhaités et qui ont recueilli une large approbation.

Ainsi, on a reproché au Gouvernement de tarder à soumettre au Parlement les textes relatifs à l'éthique biomédicale alors que, depuis longtemps déjà, ils avaient été adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale. Mais je me félicite de ce que, grâce à l'important travail qui a été réalisé dans les deux assemblées, un texte ait pu être élaboré par la commission mixte paritaire, texte qui devrait recueillir l'accord de la Haute Assemblée.

J'ai cru comprendre des propos de M. Dailly que certains reprochaient à la procédure d'urgence d'établir un certain ostracisme vis-à-vis du Sénat.

Je ferai remarquer que le projet de loi relatif à la sécurité sociale a été examiné en premier lieu par le Sénat. En effet, le Gouvernement a réparti de façon équilibrée, entre l'Assemblée nationale et le Sénat, les projets de loi à examiner en premier lieu.

Vraiment, s'agissant tant de la protection sociale que de la famille, sujets très importants qu'il était urgent de traiter, si nous n'avions pas adopté la procédure d'urgence, il aurait été difficile de parvenir à faire adopter assez rapidement les projets de loi correspondants.

J'ai essayé de compenser cet inconvénient en me rendant très longuement devant la commission des affaires sociales, devant certains groupes et en rencontrant les différents rapporteurs afin de mettre en œuvre une très large concertation.

J'aurai l'occasion de redire tout à l'heure que nous sommes très ouverts à tous les amendements qui ont été adoptés par la commission des affaires sociales du Sénat sur le texte qui va être examiné aujourd'hui. Je crois d'ailleurs que les textes issus des lectures effectuées à l'Assemblée nationale et au Sénat ne devraient pas être

tellement éloignés l'un de l'autre. En fait, les points litigieux ne devraient concerner, selon moi, que des questions de détail.

Je n'aime pas moi-même, je le répète, la procédure d'urgence, mais les délais sont tellement courts qu'il n'est pas possible de ne pas y recourir.

**M. Etienne Dailly.** Je demande la parole.

**M. le président.** Monsieur Dailly, vous connaissez le règlement mieux que quiconque et vous ne pouvez ignorer qu'aucun débat ne peut s'instaurer sur un rappel au règlement !

Je vous donne néanmoins la parole, pour un bref instant.

**M. Etienne Dailly.** Il n'y aura pas de débat, monsieur le président. Soyez rassuré, mon propos sera bref.

Je voudrais simplement dire à Mme le ministre d'Etat que j'ai bien compris qu'elle regrettait elle-même l'utilisation trop fréquente de la procédure d'urgence.

Mais vous avez ajouté madame le ministre d'Etat – c'est un argument qui ne vaut rien – que vous avez essayé de compenser le recours à l'urgence par le dépôt des textes en premier lieu tantôt au Sénat, tantôt à l'Assemblée nationale ce qui élimine, avez-vous dit, tout ostracisme à l'égard du Sénat.

Ce que nous voulons, nous, c'est le double examen législatif, donc deux lectures dans chaque assemblée, parce que c'est cela, le bicaméralisme, que c'est en cela que réside son utilité et que c'est cela qu'a voulu le peuple français. Ce n'est donc pas parce que l'examen des textes commence tantôt ici et tantôt là que nous allons nous déclarer satisfaits. Nous ne le sommes pas, parce qu'il est limité à une seule lecture !

Madame le ministre d'Etat, je me garde bien, en cet instant, d'intervenir sur le fond du texte que vous nous soumettez. J'imagine qu'il est très bon, s'il ne l'est pas, nous l'amenderons en conséquence.

Moi, je ne me suis exprimé que sur l'usage abusif de la procédure d'urgence et rien, dans votre réponse, ne me donne à penser que vous l'avez compris.

C'est pourquoi j'ai demandé de nouveau la parole, pour préciser que c'est bien du recours systématique à la procédure d'urgence qu'il s'agit, et de rien d'autre.

13

## FAMILLE

### Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 485, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la famille. [Rapport n° 519 (1993-1994).]

Dans la discussion générale, la parole est à Mme le ministre d'Etat.

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, en cette Année internationale de la famille, le Sénat est appelé à débattre du projet de loi relatif à la famille, adopté par l'Assemblée nationale le 7 juin dernier.

Avant toute chose, je tiens à remercier la commission des affaires sociales, son président, M. Fourcade, de l'excellent travail accompli pour préparer le débat qui va

avoir lieu en séance publique. Je tiens également à féliciter et remercier M. Huriet, son rapporteur, pour le remarquable rapport qu'il a réalisé et qui témoigne de son attachement à la politique familiale, ainsi que de sa parfaite connaissance des problèmes auxquels est confrontée notre société.

J'indiquerai tout de suite que le Gouvernement a déjà examiné avec beaucoup d'attention un grand nombre des amendements qui ont été déposés par la commission et qu'il souhaite pouvoir se rapprocher au maximum des positions adoptées par cette dernière.

Comme le Gouvernement en avait pris l'engagement, le Parlement est appelé, lors de cette session de printemps, à débattre du projet de loi relatif à la famille.

Ce texte constitue le troisième volet des importantes réformes qui vous auront été proposées en un an dans le domaine social.

Avec la loi sur la retraite, il s'agissait de garantir la pérennité de notre système de retraite par répartition, gravement menacé par un déséquilibre financier qui ne pouvait que s'aggraver dans les années à venir.

Voilà deux semaines, vous avez adopté, à une large majorité, le projet de loi concernant la sécurité sociale. Ce texte sera examiné la semaine prochaine par l'Assemblée nationale et devrait pouvoir être définitivement adopté avant la fin de la session.

Par la séparation des différentes branches et le contrôle parlementaire annuellement prévu, nous aurons, notamment, introduit plus de transparence et de rigueur dans la présentation et la gestion des comptes du régime général de la sécurité sociale.

Enfin, avec le présent projet de loi qui, en cette Année internationale de la famille, constitue une priorité du programme législatif du Gouvernement, il vous est proposé, à travers une démarche volontariste et ambitieuse, d'adopter un ensemble de mesures qui, programmées sur cinq ans, permettront de répondre aux aspirations les plus fortes des familles.

Le Gouvernement a, en effet, tenu à élaborer un programme qui, je n'hésite pas à le dire, est ambitieux, même si – je ne l'ignore pas – certains auraient souhaité qu'il le soit davantage encore.

Nous savons tous – moi-même, comme ministre des affaires sociales, je ne peux qu'y être encore plus sensible – que, dans notre monde difficile, où les angoisses et les inquiétudes sont grandes, c'est vers la famille que chacun se tourne pour y trouver l'affection et la protection qui permettent d'échapper à la solitude, de bénéficier grâce à la solidarité familiale d'un soutien dans les difficultés et d'avoir de nouvelles raisons d'espérer.

Tous, collectivement, c'est bien dans la famille que nous plaçons nos espoirs pour lutter contre la montée des individualismes et des égoïsmes, pour éviter la dilution de notre société.

Au paradoxe que toutes les enquêtes font ressortir entre, d'une part, cette confiance placée dans la famille et le désir d'enfant et, d'autre part, certaines réalités que nous sommes bien obligés de constater, il convient, pour les pouvoirs publics, de répondre par un engagement solennel et fort.

Pour chacun d'entre nous, c'est sans aucun doute la vie familiale qui apporte les plus grandes joies, qui marque les moments les plus importants de notre existence.

La vie familiale a connu des transformations importantes au cours des dernières années. Ainsi, la diminution des naissances, avec une augmentation des familles avec un ou deux enfants et la diminution des familles nom-

breuses, la plus grande instabilité des couples et l'allongement de l'espérance de vie ont profondément transformé la notion même de famille. Ces changements ne sont pas spécifiques à la France.

Cependant, nous sommes bien loin, aujourd'hui, du sentiment que l'on pouvait avoir à la fin des années soixante et selon lequel la famille paraissait remise en cause. Toutes les enquêtes réalisées ces derniers temps montrent combien les Français sont attachés à la famille ; pour la majorité d'entre eux et pour les jeunes en particulier, elle constitue le seul lieu où ils se sentent heureux et protégés. Face à un avenir incertain et parfois angoissant, c'est au sein de leur famille que les jeunes trouvent non seulement la tendresse, mais aussi le sentiment de sécurité qui leur apporte la stabilité et l'équilibre qui leur font parfois défaut. Ce soutien affectif et matériel leur est plus que jamais indispensable en ces temps où ils sont de plus en plus vulnérables face aux aléas de l'existence.

Dans le même temps, les personnes âgées reçoivent de leurs enfants et petits-enfants la présence attentive et l'aide matérielle qui leur permettent de rester à domicile. Aujourd'hui, deux tiers des personnes âgées dépendantes ne peuvent rester à leur domicile que grâce au soutien de leur famille et de leurs proches.

A cet égard, je voudrais encore remercier le Sénat d'avoir bien voulu déposer et adopter un amendement lors de l'examen du texte relatif à la sécurité sociale, qui permettra d'amorcer des expériences en matière de dépendance et de développer encore ces possibilités pour la famille.

Ainsi, dans un monde où la plupart des repères sont de plus en plus difficiles à percevoir, la famille constitue la valeur refuge essentielle et remplit un rôle irremplaçable pour notre cohésion sociale. Lieu d'amour et de responsabilité, lieu d'apprentissage de la vie en société, la famille est bien le garant de la France de demain.

Dans ce contexte, notre engagement en faveur des familles est encore plus nécessaire que par le passé. Il est aussi indispensable de répondre à l'appel de tous ceux qui, à juste titre, sont de plus en plus nombreux à s'inquiéter de l'avenir démographique de notre pays.

Bien des couples n'ont pas autant d'enfants qu'ils le souhaiteraient en raison des difficultés concrètes auxquelles ils se heurtent ou parce qu'ils craignent de ne pas pouvoir offrir à leurs enfants les conditions de vie ou les garanties pour l'avenir qui leur paraissent indispensables pour assurer leur bonheur.

La baisse accélérée des naissances traduit aussi, il faut le reconnaître, l'inquiétude des jeunes face à l'avenir. La peur du lendemain, la difficulté de trouver un logement et un emploi stables se conjuguent pour les conduire à reporter leurs projets familiaux.

Certains perdent même l'espoir ou l'envie de fonder une famille. Nous devons donc mieux soutenir les parents qui ont de jeunes adultes à charge pour qu'ils aient les moyens de leur assurer de meilleures conditions de vie et leur donner confiance en l'avenir. C'est une priorité pour l'avenir de notre nation, et c'est l'objectif qui guide toute l'action du Gouvernement.

Avant de présenter les mesures que comprend le présent projet de loi, je souhaite répondre à un certain nombre d'interrogations qui se sont fait jour au cours des dernières semaines. Elles portent notamment sur l'inscription de ce texte dans une politique globale de la famille, sur son caractère pluriannuel et sur ses modalités de financement.

Ce projet de loi ne couvre, et ne peut couvrir, qu'une partie de la politique familiale globale dont la France s'est progressivement dotée et que le Gouvernement entend renforcer.

Il est important de rappeler que, par rapport à des pays voisins, la France a mis en place un système très favorable aux familles. Traditionnellement, notre pays a toujours reconnu la vocation des pouvoirs publics à mettre en œuvre une politique visant à encourager les naissances et à améliorer la situation des familles. D'ailleurs, peut-on séparer ces deux idées ? Certes, cette politique a été, selon les époques, plus ou moins dynamique et volontariste. Cependant, non seulement sa légitimité n'a jamais été contestée, mais elle est reconnue par l'ensemble de la nation comme une nécessité qui répond à un souci de justice et d'équilibre social.

Je prendrai quelques exemples particulièrement significatifs de la spécificité française.

Notre système d'assurance maladie est l'un des plus favorables aux familles que l'on puisse imaginer puisqu'une seule cotisation d'assurance maladie permet de couvrir toute une famille pour le même coût, quel que soit le nombre des enfants. L'éducation des enfants est totalement gratuite et le réseau très dense des écoles maternelles en France ainsi que leur qualité sont presque sans équivalent dans le monde. Le coût des études supérieures est extrêmement faible au regard de la charge qu'elles impliquent pour les familles dans bien d'autres pays. Quant à notre système fiscal, même s'il donne lieu à critique lorsqu'il crée des discriminations à l'encontre des couples mariés, il ne faut pas oublier qu'il est extrêmement favorable aux familles grâce au mécanisme du quotient familial. Tout cela nous semble tellement naturel que nous avons tendance à oublier que ces mécanismes distinguent la France de beaucoup d'autres pays.

La solidarité nationale se traduit par des allègements de charges importants en faveur des familles. J'ajoute que celles-ci sont au cœur de la plupart de nos politiques publiques, qu'il s'agisse des politiques de santé, de transport, de logement, d'éducation, de culture, de communication, ou encore de la justice ou de la fiscalité.

Bien entendu, tous ces efforts doivent être poursuivis. Mais, sauf à priver ces politiques d'une nécessaire cohérence, il ne saurait être envisageable d'en dissocier tout ce qui concernerait spécifiquement la famille, à moins de prendre le risque de couper le pays en deux. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, les familles sont bien évidemment très directement concernées par l'éducation de leurs enfants et par les rythmes scolaires, mais ce n'est pas à l'occasion d'une loi sur la politique familiale que l'on peut réformer l'éducation nationale.

M. Bayrou vient de présenter un ensemble de mesures destinées à améliorer l'école, mais on voit mal comment elles auraient eu leur place dans ce texte. Le présent projet de loi ne saurait donc couvrir tous les domaines qui intéressent les familles. Mais de nombreuses mesures proposées, sur lesquelles je reviendrai ensuite, répondront à leurs attentes très fortes.

Il me paraît important aussi de souligner la volonté de transparence et de lisibilité à moyen terme de notre politique familiale, qui a présidé à l'élaboration de ce projet de loi.

Pourquoi le Gouvernement a-t-il élaboré un programme pluriannuel en demandant au Parlement de se prononcer sur la politique familiale à mener au cours des cinq prochaines années ? Nous aurions pu, ainsi que cela a été fait à plusieurs reprises par le passé, nous contenter

de procéder par ajustements ponctuels successifs, en fonction des moyens financiers disponibles le moment venu.

De même, de nombreuses mesures qui relèvent de décrets, comme l'extension de l'allocation parentale d'éducation, l'APE, au deuxième enfant ou la prolongation du versement des prestations familiales pour les jeunes adultes à la charge de leurs parents, auraient pu être mises en œuvre sans que le Parlement soit invité à débattre de leur calendrier, de leur opportunité ou de leurs modalités de financement.

Pourtant, s'agissant de la famille, une telle pratique ne nous paraissait ni concevable ni opportune. Nous avons estimé qu'il revenait au Parlement de se prononcer sur la politique familiale à mener, en lui présentant une vision globale de notre programme.

Il est vrai que, en définissant ce programme pour les cinq prochaines années, le Gouvernement fait peser une forte contrainte sur l'ensemble des acteurs publics. Mais il s'agit d'une volonté politique délibérée : nous voulons accorder la priorité à la politique familiale au sein de notre budget social, en rompant radicalement avec les pratiques antérieures. Nous apportons une double garantie à notre politique familiale en préservant les recettes de la branche familiale et en les affectant à un usage déterminé.

En précisant que la seconde étape de ce programme quinquennal, à savoir les mesures en faveur des jeunes adultes, devra être mise en œuvre au plus tard le 31 décembre 1999, le Gouvernement a renoncé à toute solution de facilité. Si, le moment venu, les ressources de la branche famille ne permettent pas de mettre en œuvre les mesures proposées, il faudra faire appel à des recettes complémentaires, émanant, si nécessaire, du budget de l'Etat. Ce projet de loi constitue donc un engagement ferme du Gouvernement : toutes les mesures qu'il comprend seront mises en œuvre d'ici à cinq ans.

Ce programme est tout à fait réaliste. Selon nos prévisions, la Caisse nationale des allocations familiales devrait progressivement dégager un excédent structurel permettant de financer l'ensemble du programme proposé. Cet excédent résultera, pour l'essentiel, de la progression de ses recettes en francs constants, compte tenu de la croissance de la masse salariale que nous estimons à 1,5 p. 100 en 1995 et à 3 p. 100 les années suivantes. Il résultera aussi de l'indexation des prestations familiales sur les prix.

En indexant strictement les prestations sur les prix, nous en garantissons le pouvoir d'achat. Il est vrai que, dans le même temps, l'orientation qui a été retenue consiste à privilégier des mesures structurantes en faveur de certaines situations familiales qui paraissent prioritaires eu égard au contexte économique et social, plutôt que de disperser les mêmes sommes à la suite d'une indexation sur les salaires nets. Je prendrai un exemple. Si, pendant cinq ans, les prestations familiales étaient indexées sur les salaires nets et non sur les prix, une famille avec deux enfants percevrait 55 francs de plus par mois, mais il en coûterait, pour ces seules familles, plus de 1,5 milliard de francs par an. Nous avons jugé préférable de cibler l'effort sur des catégories confrontées à des besoins particuliers du fait de l'âge des enfants : les petits et les grands.

Outre ces ressources provenant du maintien de l'indexation sur les prix, car il s'agit bien du maintien de l'indexation actuelle, la baisse de la natalité constatée depuis plusieurs années induit mécaniquement des économies sur les prestations familiales. Bien évidemment, nous espérons que la natalité se redressera, et je pense que le présent projet de loi y contribuera en apportant des solu-

tions aux familles susceptibles d'avoir des enfants. Mais cette évolution ne peut avoir que des effets progressifs sur la masse des prestations versées car le déficit démographique déjà enregistré est, hélas ! irréversible et va automatiquement continuer de peser sur le nombre des bénéficiaires des allocations familiales au cours des cinq prochaines années.

Enfin - et c'est essentiel pour assurer le financement de notre programme - le Gouvernement s'engage à ne plus détourner de leur vocation les recettes de la branche famille. Le texte relatif à la sécurité sociale, que vous venez de voter, apporte, grâce à la séparation des branches, la garantie que les recettes de la branche famille seront intégralement affectées à la politique familiale alors que, depuis 1964, les excédents de la branche famille ont régulièrement servi à combler le déficit des branches maladie et vieillesse.

Par ailleurs - c'est l'objet de l'article 24 du présent projet de loi - l'Etat compensera intégralement, par une subvention annuelle versée à la Caisse nationale des allocations familiales, toutes les baisses de recettes qui pourraient résulter de mesures législatives ou réglementaires intervenues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993. Ainsi, les exonérations de cotisations familiales prévues dans la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle seront compensées par l'Etat de manière qu'elles ne se traduisent en aucune façon par une baisse des recettes de la branche famille.

Nous sommes ainsi sérieusement fondés à dire que les comptes de la branche famille vont se redresser.

Cependant, cette année, les perspectives financières de la branche famille sont plus sombres que nous ne l'avions envisagé lors de l'élaboration du présent projet de loi. En 1995, l'Etat sera donc obligé de faire une avance de trésorerie à la branche famille pour couvrir le coût des mesures que nous vous proposons d'adopter.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** En effet, les rentrées ont été moins importantes que prévu.

Il est donc impossible d'envisager une application des mesures plus rapide que celle qui vous est proposée. Il est tout aussi impossible de prévoir des dispositions plus coûteuses, qui seraient irréalistes au regard de nos comptes sociaux. Il ne peut être envisagé d'alourdir encore le déficit du budget de l'Etat ou d'augmenter les charges des entreprises, ce qui pèserait directement sur les créations d'emplois. Or, en défendant l'emploi, nous préservons aussi une part importante des recettes de la branche famille. Enfin, n'est-ce pas aussi une priorité pour les familles elles-mêmes que d'améliorer la situation de l'emploi ?

C'est pourquoi, au vu des contraintes financières qui sont les nôtres, je tiens à souligner l'importance et le caractère ambitieux de ce programme, ne serait-ce que par la diversité et le nombre des familles concernées : ce programme touche en effet les familles qui ont de jeunes enfants et celles qui ont de jeunes adultes à charge, celles dont les deux parents travaillent et celles dont l'un d'entre eux souhaite cesser ou réduire son activité professionnelle ou encore continuer à ne plus travailler ; il vise également les familles qui adoptent des enfants et celles qui doivent faire face à des naissances multiples.

D'ici à cinq ans, plus de 1,5 million de familles bénéficieront des mesures proposées, nombre auquel il faut ajouter 1 million de titulaires de pensions de réversion.

Le Gouvernement envisage de consacrer à ces dispositions près de 60 milliards de francs au cours des cinq prochaines années et, en fin de programme, 21 milliards de francs par an. Dès 1995, le coût des mesures proposées devrait dépasser 7 milliards de francs supplémentaires. Il s'agit donc d'un effort sans précédent depuis la création du complément familial, que j'avais moi-même soumis au Parlement en 1978.

Mesdames, messieurs les sénateurs, en quoi consistent les mesures qui vous sont proposées ? Au regard des évolutions récentes de notre société et pour les raisons que je vous ai déjà indiquées, deux catégories de familles feront l'objet d'un effort particulier : celles qui ont de jeunes enfants et celles qui ont de jeunes adultes à charge.

Le premier grand axe de ce projet de loi concerne l'aide aux parents de jeunes enfants ; la présence de ces derniers au foyer entraîne en effet des sujétions particulières.

Les jeunes femmes, qui sont de plus en plus nombreuses à exercer une activité professionnelle, par choix personnel ou par nécessité, sont confrontées à la fatigue et aux difficultés liées à la nécessité de concilier l'éducation de très jeunes enfants avec une activité professionnelle à plein temps. Aujourd'hui, 80 p. 100 des femmes poursuivent leur activité après une première naissance ; nous devons donc mieux prendre en compte leurs besoins si nous souhaitons les encourager à donner des frères et sœurs à ce premier enfant.

De même, beaucoup de parents souhaiteraient être plus disponibles pour leurs enfants, notamment lorsque ces derniers sont très jeunes. Il est donc impératif de faciliter leur vie quotidienne, en particulier lorsqu'ils ont de jeunes enfants.

La politique que propose le Gouvernement dans ce sens est pragmatique et dynamique. Elle concernera, d'une part, les couples dont l'un des membres a cessé ou cesse, éventuellement partiellement, son activité professionnelle et, d'autre part, les couples qui ont besoin d'un mode de garde pour leur enfant. Au total, plus de 650 000 familles bénéficieront de ces mesures ; dont le coût dépassera 8 milliards de francs en année pleine. Cet effort, qui augmente d'un quart les dépenses déjà consacrées aux parents de jeunes enfants, est donc loin d'être négligeable. Nous avons étudié des schémas plus ambitieux, que beaucoup d'entre vous attendaient. Mais nous devons naturellement tenir compte également de la situation économique et des comptes sociaux.

L'extension de l'allocation parentale d'éducation est un élément majeur de notre programme. Cette allocation, qui existe déjà pour les parents n'exerçant plus d'activité professionnelle à la suite d'une troisième naissance, sera ouverte dès la seconde naissance. Exceptionnellement, elle pourra être prolongée jusqu'au sixième anniversaire en cas de naissances multiples d'au moins trois enfants. En effet, dans ce cas, la charge est particulièrement lourde pour les parents. D'un montant de 2 900 francs, non imposable et non prise en compte pour le calcul des aides au logement, cette allocation représentera un apport monétaire appréciable pour ces familles. Ainsi, pour un ménage percevant deux salaires équivalant au SMIC, l'allocation parentale d'éducation assurera un revenu de remplacement de 80 p. 100.

Par ailleurs, que ce soit pour le deuxième enfant ou pour les enfants suivants, l'allocation parentale d'éducation pourra profiter aux parents travaillant à temps partiel ; son montant sera alors modulé. Cette possibilité n'existait pas jusqu'à présent : les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation ne pouvaient exercer une acti-

tivité à mi-temps que pour la troisième et dernière année. Aussi, seulement 750 femmes optaient pour cette possibilité, alors que la réforme proposée devrait concerner 160 000 familles. En effet, si l'un des parents décide de s'arrêter de travailler à temps partiel, il le fait immédiatement, au moment où il a droit à l'allocation parentale d'éducation, et non pas après deux années.

En outre, la retraite des parents bénéficiant d'une allocation parentale d'éducation à taux partiel sera améliorée.

Il était initialement prévu que toutes les dispositions de la loi entrent en vigueur au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 1995. Pourtant, ayant très vite pris conscience de la déception éprouvée par de nombreux futurs parents, qui ne comprenaient pas que cette mesure ne puisse être mise en œuvre dès le vote de la loi, le Gouvernement a accepté d'avancer l'application des dispositions relatives à l'allocation parentale d'éducation au 1<sup>er</sup> juillet 1994 ; il s'agit là d'une décision tout à fait exceptionnelle, qui a d'ailleurs été annoncée sans attendre, dans le souci de rassurer au plus vite les familles concernées.

Cette décision, qui demandera une mobilisation très importante de la Caisse nationale des allocations familiales, entraînera un surcoût de 2 milliards de francs sur les trois prochaines années.

De plus, les allocations spécifiques que certaines entreprises accepteraient de verser à leurs salariés qui souhaitant prendre un congé parental seront exonérées de charges sociales dès lors que l'entreprise s'engage à procéder à des embauches compensatrices. Cette mesure permettra de favoriser des accords d'entreprise, comme c'est le cas au sein de l'entreprise Fleury-Michon.

Comme je l'ai dit précédemment, ce sont souvent les difficultés de concilier la vie professionnelle et la vie familiale qui font reculer les parents, en dépit de leur désir d'enfant. C'est pourquoi le Gouvernement a pris diverses mesures pour favoriser cette conciliation.

Actuellement, les parents qui cessent d'exercer leur activité professionnelle craignent de ne pas retrouver leur emploi. Le congé parental répond à cette préoccupation et permet aux salariés qui ont un enfant de moins de trois ans de suspendre totalement ou partiellement leur contrat de travail tout en bénéficiant de la garantie de retrouver leur emploi ou un emploi équivalent à l'issue de ce congé.

Il s'agit là d'une garantie très importante ; il y aurait en effet une contradiction certaine à vouloir étendre le bénéfice de l'allocation parentale d'éducation à un plus grand nombre de jeunes parents - cette volonté est partagée par la plupart d'entre vous - et à les amener, en pratique, à risquer de perdre leur emploi.

Actuellement, les deux tiers des femmes salariées - ce sont elles qui demandent le plus fréquemment ce congé - travaillent dans des entreprises de moins de 100 salariés qui peuvent leur refuser cette possibilité de congé. Le Gouvernement propose donc d'ouvrir le droit au congé parental à l'ensemble des salariés, quelle que soit la taille de leur entreprise.

Parallèlement, le droit au congé parental à mi-temps sera instauré dans la fonction publique. En effet, il nous paraît indispensable que l'ensemble de notre société s'organise pour faciliter la vie des familles ; à cet égard, les employeurs, quels qu'ils soient, ont une responsabilité particulière.

Pour les parents qui souhaitent poursuivre leur activité ou qui sont contraints de le faire, le projet de loi prévoit un ensemble de mesures destinées à les aider à recourir à un mode de garde pour leur enfant. En ce domaine aussi, le Gouvernement a souhaité respecter la liberté de choix

des parents en favorisant le développement de l'ensemble des modes de garde dans toute leur diversité. Il est donc proposé aussi bien d'augmenter l'aide financière aux parents employant une assistante maternelle que de faire bénéficier d'une exonération totale des charges sociales les parents employant une personne salariée à leur domicile, avec un système de tiers payant intégral.

Le seul interlocuteur de ces familles sera désormais la caisse d'allocations familiales. En effet, le système actuel obligeant les familles à s'adresser à la fois à la caisse d'allocations familiales et à l'URSSAF, l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, est source de nombreux dysfonctionnements, qui pèsent sur les allocataires.

L'octroi de cette allocation de garde d'enfant à domicile sera prolongée à mi-taux pour les enfants de trois à six ans. Ces mesures coûteront environ un milliard de francs par an.

En outre, le Gouvernement a prévu d'engager avec la Caisse nationale des allocations familiales un important programme d'aide au développement de l'ensemble des modes de garde. Il s'engage à consacrer 600 millions de francs supplémentaires la première année et trois milliards de francs au terme de la période quinquennale, afin de permettre la création d'environ 100 000 places de crèches ou de haltes-garderies au cours des cinq prochaines années. Pour favoriser la réalisation de ce programme, les communes de plus de 5 000 habitants devront élaborer un schéma de développement des modes d'accueil. Les communes de plus petite taille pourront élaborer de tels schémas, éventuellement dans un cadre intercommunal, si elles le souhaitent.

Enfin, pour les parents qui doivent faire face aux maladies de leurs enfants de moins de seize ans, seront ouverts des droits à des congés ou à une réduction d'activité professionnelle. Ces possibilités concerneront autant les salariés du secteur privé que les fonctionnaires. Nous répondrons ainsi aux désirs légitimes de la plupart des parents, qui souhaitent pouvoir se consacrer plus à leurs enfants. On sait, en effet, combien certaines situations sont douloureuses ; l'appui particulier qu'elles nécessitent est tel que des difficultés d'ordre professionnel ne doivent pas venir s'ajouter à l'inquiétude des parents face à l'état de santé de leur enfant.

Le deuxième grand axe du projet de loi relatif à la famille concerne les aides aux parents de jeunes adultes. Sur ce point, la demande des familles est très forte, car les enfants restent de plus en plus longtemps à leur charge.

Beaucoup de parents se plaignent de perdre le bénéfice des prestations familiales à un moment où les enfants entraînent des dépenses particulièrement importantes.

En effet, actuellement, les enfants n'ouvrent droit aux prestations familiales que s'ils ont moins de dix-huit ans et gagnent moins de 55 p. 100 du SMIC ou s'ils ont moins de vingt ans et poursuivent des études, une formation professionnelle ou sont en apprentissage.

Le Gouvernement propose donc de généraliser le bénéfice des prestations familiales à l'ensemble des familles qui ont à charge des jeunes de dix-huit à vingt ans.

Par ailleurs, le versement de ces prestations sera prolongé jusqu'à vingt-deux ans pour les étudiants, les apprentis et les jeunes en formation professionnelle.

Ainsi, par exemple, le gain mensuel sera de 2 600 francs pour les familles avec trois enfants.

Le Gouvernement est cependant confronté à de très fortes contraintes financières. C'est pourquoi cette réforme sera menée de façon progressive, en fonction des disponibilités financières de la branche famille. Elle bénéficiera en premier lieu aux familles nombreuses et aux familles à revenus modestes.

Ces mesures, qui bénéficieront à 580 000 familles, représenteront, lorsqu'elles seront arrivées à terme, un coût annuel de 8,5 milliards de francs.

Enfin, 3 milliards de francs seront consacrés au renforcement des aides au logement des familles. En effet, ce sont aussi très souvent les problèmes de logement qui ne permettent pas aux parents d'avoir autant d'enfants qu'ils le souhaiteraient.

En dehors de ces grands axes, des mesures spécifiques concernent des familles connaissant des situations particulières.

Tel est le cas des familles confrontées à des naissances multiples : elles bénéficieront, d'une part, d'un allongement du congé de maternité et, d'autre part, d'une prolongation du versement de l'allocation pour jeune enfant, ce qui représentera un gain de près de 6 000 francs pour la naissance de jumeaux et un gain de plus de 11 000 francs pour la naissance de triplés.

Tel est aussi le cas des familles adoptives, qui bénéficieront d'une allocation d'adoption de près de 4 000 francs.

Enfin, même si cette mesure est moins directement liée à la famille, il a été décidé, compte tenu de la situation particulière des veuves, de porter progressivement de 52 p. 100 à 60 p. 100 le taux des pensions de réversion. Ce taux sera ainsi porté à 54 p. 100 dès le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

Ce projet de loi permettra donc d'améliorer substantiellement la situation de près de deux millions de familles et d'un million de titulaires d'une pension de réversion. Les très nombreuses lettres que j'ai reçues au cours des dernières semaines montrent que les mesures proposées répondent aux principales préoccupations quotidiennes des familles.

Je sais aussi que certains jugent cet effort encore insuffisant. Il est vrai que, face aux difficultés et aux inquiétudes, les besoins et les aspirations des familles sont grands. Il est encore plus vrai - je vous sais gré d'en avoir conscience, mesdames, messieurs les sénateurs - qu'il serait irresponsable d'alourdir le déséquilibre des comptes sociaux et du budget, car l'emploi serait alors pénalisé.

Déjà, ce programme suppose un effort important de la collectivité tout entière, mais c'est un effort que je sais indispensable pour restaurer la confiance en l'avenir, sans laquelle aucun projet familial ne peut s'accomplir.

Car c'est cela que nous devons faire en premier : donner confiance dans l'avenir afin de permettre à chacun, au sein de la famille, d'y trouver les sentiments de plénitude faits de responsabilités et de bonheur partagé. Notre société pourra ainsi aborder le XXI<sup>e</sup> siècle avec plus d'espoir.

C'est, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, pour atteindre cet objectif que je vous invite à unir nos efforts. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est M. le rapporteur.

**M. Claude Huriet, rapporteur de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, le présent projet de loi relatif à la famille, que nous allons examiner en première lecture, s'inscrit, d'abord, dans une perspective

mondiale puisque l'ONU a déclaré 1994 Année internationale de la famille.

Il respecte, ensuite, la promesse faite par le Gouvernement issu des élections législatives de mars 1993 puisque M. Edouard Balladur, Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale du 15 avril 1993, avait souhaité « renforcer la place de la famille dans la nation ».

Cette intention fut d'ailleurs précisée dans une autre déclaration de politique générale, en date du 15 décembre 1993, où le Premier ministre avait annoncé l'élaboration de trois grandes lois sociales, dont une loi sur la famille devant « permettre de favoriser le développement des naissances, indispensable pour préparer l'avenir » et « faciliter le libre choix des parents ». Ce sont d'ailleurs les deux objectifs qui transparaissent dans le projet de loi qui nous est soumis par le Gouvernement.

Toutefois, le présent texte, présenté comme une loi-cadre, quinquennale, pour la famille, a obligé votre commission à s'interroger sur la notion même de famille - ne faudrait-il pas, d'ailleurs, parler plutôt des familles ? - et sur celle de politique familiale.

La famille s'est en effet profondément modifiée depuis une vingtaine d'années. La nuptialité a profondément décliné - de 40 p. 100 en vingt ans - tandis que se sont développées les familles dites monoparentales - 1 170 000 en 1990 - et les familles recomposées - 600 000 à la même date. Parallèlement, le nombre des divorces a augmenté, avec désormais un tiers de divorces pour cent mariages depuis 1991, contre seulement un quart en 1981. Le nombre des familles nombreuses a diminué, tout comme celui des femmes sans enfant.

L'âge au premier enfant comme l'âge au mariage s'est accru pour les femmes, ce qui compromet les naissances suivantes, alors que de nombreuses études démontrent que le nombre moyen d'enfants souhaités, à savoir 2,4, est bien supérieur au taux réellement constaté, qui est de 1,65, et au taux de renouvellement des générations, c'est-à-dire 2,1, taux qui n'est plus atteint depuis 1974.

A cet égard, la chute du nombre des naissances, qui a repris depuis trois ans - 712 000 naissances en 1993, soit 31 000 de moins que l'année précédente - ne laisse pas d'être inquiétante. En effet, si la politique familiale ne peut être réduite au seul objectif nataliste, ce dernier est essentiel pour l'avenir de notre pays et de la société ; la pratique familiale doit permettre, notamment, la rencontre entre le nombre d'enfants souhaités et celui qui est réellement constaté.

Certains pays, comme le Royaume-Uni, contestent l'idée même d'une politique familiale, estimant que ce qui concerne la famille relève de l'initiative individuelle. Telle n'est pas la tradition de la France, qui, partant d'une situation démographique très dégradée, a réussi, à partir de la fin des années trente et pour une période d'environ vingt-cinq ans, à redresser sa natalité, en partie grâce à une politique familiale vigoureuse.

La Suède, si souvent citée en exemple dans les auditions auxquelles j'ai procédé, a également mis en œuvre un tel redressement depuis 1983. En effet, alors qu'à cette date le taux de natalité était tombé à 1,61, il s'est élevé à 2,14 en 1990, mais - ceci n'est pas assez connu - pour redescendre, dès 1992, à 2,09.

L'exception suédoise, dont le coût est d'ailleurs considérable et qui est actuellement remise en cause par le gouvernement, risque donc de n'être que transitoire. Ce n'est pas pour autant, sans vouloir tenter de la transposer, qu'il ne faut pas en étudier les caractéristiques.

A cet égard, une politique familiale, pour être efficace, ne peut pas ne pas tenir compte des évolutions constatées dans les comportements individuels comme dans la société.

L'un des faits les plus marquants, sous cet angle, est la progression, depuis 1960, de l'emploi féminin salarié. En effet, 90 p. 100 de l'accroissement de la population active a été imputable à celui de l'activité féminine, au cours des vingt dernières années.

A un moindre degré, l'augmentation du chômage des jeunes et celle de la durée des études - le premier de ces termes n'étant pas sans incidences sur le second - ainsi que, corrélativement, le fait que les jeunes adultes restent de plus en plus longtemps au foyer parental ont également des retentissements d'ordre démographique. Les jeunes, qui deviennent autonomes de plus en plus tard, retardent, en effet, le moment de fonder un foyer.

La commission s'est interrogée sur le contenu à donner à la politique familiale.

Celle-ci doit-elle être globale, comme l'évoque le Gouvernement dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, sans aller peut-être au bout de sa logique dans le détail des mesures annoncées ?

Doit-elle se limiter, comme certains de nos interlocuteurs nous l'ont dit, à solvabiliser les familles par des prestations, à charge pour elles de les utiliser à leur guise ?

Le temps n'est-il pas venu de raisonner en termes de coût de l'enfant, malgré la difficulté qu'il y a à déterminer un tel coût, plutôt que par rapport à une base qui n'a aujourd'hui plus guère de signification ?

La commission a estimé, en tout cas, que, dans un texte consacré à la famille, il était nécessaire de réaffirmer la place de celle-ci dans la nation. Elle a pensé, de même, qu'il fallait définir le contenu d'une politique familiale globale, dont elle souhaite la mise en œuvre.

Elle a également rappelé que, si le choix a été fait de confier la responsabilité de la politique familiale à l'Etat, ce qui se traduit par la budgétisation progressive des prestations familiales initiée par le Gouvernement l'an passé, les départements, par l'aide sociale à l'enfance, qui reste leur premier poste de dépenses d'aide sociale, les communes, par la gestion des crèches et des écoles maternelles et primaires, ainsi que le secteur public, notamment au travers de la SNCF et de la RATP, contribuent aussi grandement au bien-être des familles et à la politique familiale.

C'est donc toutes ces dimensions qu'aurait pu prendre en compte le présent projet de loi. Il aurait pu également traiter du domaine fiscal, qui est sujet à controverses pour déterminer si le mariage est ou non pénalisé par les dispositions fiscales actuelles. Vous nous avez expliqué vous-même, madame le ministre d'Etat, lors de votre audition du 14 juin dernier, que vous ne disposiez d'aucune latitude en ce domaine. Nous le regrettons.

Ce projet de loi, en outre, était annoncé depuis près d'un an. Les attentes n'en étaient que plus fortes, d'autant que des rapports de qualité l'avaient précédé, comme le rapport du Conseil économique et social de M. Hubert Blin, les propositions de la revue *Population et Avenir* pour un nouveau code de la famille, et, surtout, le rapport demandé par le Premier ministre à Mme Colette Codaccioni, député du Nord, présenté, à l'époque, comme un travail préparatoire au présent projet de loi et qui proposait, entre autres, la mise en œuvre d'une allocation parentale de libre choix.

Vous nous avez dit, madame le ministre d'Etat, lors de votre audition le 14 juin dernier, que cette allocation, à laquelle je reste personnellement favorable, aurait un coût difficile à assumer actuellement compte tenu du contexte économique et budgétaire. Nous devons vous en donner acte, mais ce sujet sera vraisemblablement évoqué de nouveau au cours du débat.

Par rapport à l'ensemble de ces propositions, le projet de loi ne peut que se situer en retrait. Toutefois, si l'on examine le passé, avec la loi dite « Barzach » de décembre 1986 ou la loi dite « Dufoix » de janvier 1985, on s'aperçoit que ces textes étaient d'une moindre ampleur et ne concernaient, en fait, que les prestations.

Ce texte apparaît donc à la commission d'une ambition certaine. Par rapport au contexte économique, au nécessaire rééquilibrage des comptes sociaux et aux impératifs budgétaires, il traduit un effort remarquable, qu'il convient de souligner, et une volonté forte de la part du Gouvernement de replacer la famille parmi les priorités de l'action de l'Etat.

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui se présente comme l'un des volets d'une politique familiale globale à laquelle il apporte des garanties essentielles de financement, en parfaite cohérence avec le projet de loi relatif à la sécurité sociale que nous avons examiné voilà quelques jours.

Il s'appuie en effet sur la certitude de financement que lui apportent le principe de la séparation des branches ainsi que celui de la compensation par l'Etat de toutes les exonérations de cotisations sociales futures qu'il accordera.

De ce point de vue, il faut rappeler la cohérence de l'action du Gouvernement, qui a cherché, depuis un an, à clarifier les comptes sociaux et à individualiser les responsabilités de chaque branche.

Sans la garantie, essentielle, que lui apporte la séparation des branches, on pourrait, en effet, s'inquiéter pour le financement de ce plan, qui devrait coûter entre 55 milliards et 60 milliards de francs sur cinq ans, dont 19 milliards à 21 milliards de francs pour la dernière année.

La séparation des branches est la garantie que, désormais, toutes les recettes de la Caisse nationale des allocations familiales iront bien au financement de la politique familiale et que ses excédents ne seront plus confisqués, comme par le passé, pour financer les branches déficitaires, vieillesse ou maladie. Le paradoxe veut, malheureusement, que la CNAF soit vraisemblablement déficitaire en 1994 et 1995. M. Jean-Paul Probst, président de la CNAF, a en effet précisé à la commission des affaires sociales du Sénat que la CNAF connaîtrait probablement un déficit de 2 milliards ou 3 milliards de francs en 1995.

A cet égard, la commission a voulu assumer les responsabilités qu'elle souhaite voir confier au Parlement.

Elle aurait, bien sûr, souhaité, en ce qui concerne l'extension de l'allocation parentale d'éducation dès le deuxième enfant, qu'en bénéficient également tous ceux qui ont déjà un deuxième enfant de moins de trois ans au 1<sup>er</sup> juillet 1994.

Toutefois, le coût d'une telle mesure, alors même que la CNAF sera en déficit cette année et l'année prochaine, aurait obéré la poursuite de ce plan. Cela aurait retardé d'autant la mise en œuvre des autres mesures concernant la deuxième population cible de ce projet de loi, à savoir les familles avec de jeunes adultes. Or, comme on l'a vu, ce type de familles est de plus en plus répandu, et l'entrée

en vigueur des dispositions le concernant est souhaitable au plus vite.

Ce texte apporte également la garantie que l'Etat compensera à due concurrence les pertes de ressources de la CNAF si celles-ci s'avèrent inférieures, sur la période quinquennale, à ce qu'elles auraient dû être si les textes législatifs et réglementaires n'avaient pas été modifiés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993.

Toutefois, le projet de loi qui nous est soumis ne comportait pas de précision quant à l'organisme qui devait constater cette infériorité des ressources.

La commission proposera que soit chargé de ce constat la commission des comptes de la sécurité sociale, qui a reçu un fondement législatif grâce au texte précité relatif à la sécurité sociale.

La commission a souhaité individualiser ce financement complémentaire de l'Etat, comme elle a souhaité inscrire dans la loi le principe de la prise en charge par l'Etat de la majoration exceptionnelle de rentrée scolaire, dont le principe vient d'être reconduit. Elle vous propose de conjuguer ce versement de l'Etat avec la nouvelle aide à la scolarité, qui remplace la bourse des collèves, sous la forme d'un abondement spécifique de l'Etat.

Si le principe de la séparation des branches garantit que les recettes de la CNAF serviront bien à financer la politique familiale, encore faut-il être sûr que la CNAF aura suffisamment de recettes pour financer le plan quinquennal.

Or le financement de ce plan se fonde sur trois considérations.

En premier lieu, même si, grâce aux mesures prévues dans le présent projet de loi, la natalité redémarre - ce que nous espérons -, la reprise sera nécessairement longue ; donc, mécaniquement, pendant les cinq prochaines années, le montant des prestations servies continuera de baisser.

En deuxième lieu, la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations augmentera vraisemblablement, dans une hypothèse qui ne semble pas exagérément optimiste, de 1,5 p. 100 en 1995 et de 3 p. 100 les quatre années suivantes.

En troisième lieu, enfin, l'indexation sur les prix sera stricte. Ce point a été contesté dans la mesure où il aurait pu paraître légitime de faire participer les familles aux progrès de l'économie. Le choix a été de faire porter l'effort sur deux catégories qui paraissaient en avoir le plus besoin : les familles qui ont de jeunes enfants et celles dont les enfants devenus adultes sont encore à leur charge.

Muni de garanties de financement essentielles, ce texte apparaît donc très concret et répond aux préoccupations de notre société. En effet, il met l'accent, d'une part, sur les deux populations cibles que je viens de rappeler à travers le volet prestations et, d'autre part, sur une meilleure compatibilité entre la vie familiale et l'activité professionnelle.

En ce qui concerne les prestations relatives à la petite enfance, la mesure essentielle, à savoir l'extension de l'allocation parentale d'éducation au deuxième enfant, est de nature réglementaire. C'est une caractéristique, certes, du droit de la sécurité sociale. Toutefois, il peut paraître regrettable que le Parlement ne puisse se prononcer sur ce type de mesures alors qu'il accroît son contrôle sur l'ensemble des dépenses prises en charge par la sécurité sociale, grâce au projet de loi relatif à la sécurité sociale.

Cette considération étant faite, votre commission souligne l'équilibre du dispositif adopté dans la mesure où il concerne à la fois les personnes qui veulent s'arrêter de travailler pour élever leurs enfants, grâce à l'allocation parentale d'éducation, et celles qui souhaitent continuer leur activité professionnelle. Pour ces dernières, le présent projet de loi contient des dispositions qui touchent à la fois les modes de garde individuels et les modes de garde collectifs. A cet égard, la commission des affaires sociales vous proposera des amendements visant à préciser et à assouplir le dispositif relatif aux schémas locaux de développement de l'accueil des jeunes enfants.

Concernant toujours la petite enfance, ce projet de loi contient des dispositions relatives aux naissances multiples, que ce soit pour l'APE ou pour les congés de maternité. Toutefois, la commission estime que le dispositif prévu ne prend pas assez en compte les jumeaux. Elle vous proposera des amendements visant à réparer cette lacune.

A propos du relèvement de la limite d'âge pour que puissent bénéficier des prestations familiales et des aides au logement l'ensemble des familles qui ont à charge des jeunes de dix-huit à vingt ans, dans un premier temps, puis, dans un second temps, certaines catégories de familles avec des jeunes de vingt à vingt-deux ans - ces mesures sont très attendues et elles correspondent à l'évolution de notre société - le calendrier de mise en application n'est pas clairement fixé. Toutefois, il est précisé que ces mesures seront mises graduellement en application en fonction des excédents de la branche famille. Comme l'on sait déjà que les exercices 1994 et 1995 seront en déficit, cela ne pourra être appliqué qu'en 1996.

De plus, le Gouvernement a accepté un amendement à l'Assemblée nationale, qui fixe une date butoir de mise en œuvre des mesures relatives aux jeunes adultes. Or, pour cette année-là, on ne sait pas encore s'il y aura des excédents. Il vaut mieux donc supposer que, jusqu'au 31 décembre 1998, la mise en œuvre de ces mesures ne se fera qu'après constatation des excédents, mais qu'en 1999, même s'il n'y a pas d'excédent, l'intégralité de ces dispositions seront appliquées.

Ce point a fait l'objet, comme d'autres, de critiques. Je dois vous donner acte, madame le ministre d'Etat, de la volonté et du courage du Gouvernement, qui aurait pu se laisser aller, dans les temps que nous connaissons, à des promesses qu'il n'était pas certain de pouvoir tenir. Hommage doit être rendu à la détermination dont vous faites preuve, une nouvelle fois.

De plus, le relèvement de la limite d'âge de vingt à vingt-deux ans n'est pas sans poser des problèmes pour les jeunes handicapés qui perçoivent l'allocation d'éducation spéciale. En effet, l'allocation aux adultes handicapés peut être perçue dès l'âge de vingt ans. Il y a donc un risque de chevauchement entre les deux prestations.

La commission vous proposera, à cet égard, d'instituer une possibilité de choix entre ces deux prestations.

Le second volet de ce projet de loi vise une meilleure conciliation entre l'activité professionnelle et les impératifs familiaux. Cela concerne à la fois le secteur privé et les différentes fonctions publiques. Instaurer un mi-temps de droit dans les trois fonctions publiques, que ce soit pour élever un enfant de moins de trois ans ou pour donner des soins à son conjoint, à un ascendant ou à un enfant, est une avancée tout à fait importante pour les familles.

La commission a été consciente du fait qu'il ne pouvait être envisagé de traiter différemment les trois fonctions publiques. Toutefois, elle s'est interrogée sur les consé-

quences que la mise en œuvre de ce droit pourra avoir, par exemple, dans les petites communes.

De même, il lui a semblé peu réaliste d'instaurer un congé parental de droit dans les petites entreprises. Cela risque, de plus, d'avoir un effet pervers, dans la mesure où les patrons de ces petites entreprises pourront hésiter avant d'embaucher des jeunes femmes. C'est pourquoi la commission vous propose d'abaisser le seuil de cent salariés qui existe dans le droit en vigueur à moins de onze salariés. Mais le débat est très ouvert sur ce point.

Par ailleurs, le projet de loi permet, pour le secteur privé, la prolongation du congé parental ou de la durée du temps partiel en cas de maladie grave. L'Assemblée nationale y a ajouté les cas de l'accident et du handicap graves. Toutefois, la commission a estimé que le constat de la réalité de ces cas par certificat médical était insuffisant et risquait d'engendrer des inégalités entre des personnes se trouvant dans des situations semblables en l'absence de critères absolus de gravité du handicap ou de la maladie. De plus, le handicap ne peut être constaté par un simple certificat médical. Il existe, en effet, des commissions pour ce faire, les commissions départementales de l'éducation spéciale. Pour toutes ces raisons, la commission a préféré renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les différents critères d'appréciation de la gravité et de la réalité des différents cas.

Tels sont les principaux aspects, mes chers collègues, sur lesquels la commission souhaitait attirer votre attention.

A ces articles initiaux, l'Assemblée nationale en a ajouté treize, dont la diversité témoigne de la globalité de la politique familiale. Ils visent, en particulier, les pensions de réversion, le droit de l'adoption, les soins aux nouveau-nés, le droit à formation professionnelle des personnes qui ont élevé leurs enfants et l'amélioration de la représentation des associations familiales.

En ce qui concerne ce dernier point, la commission a estimé qu'il serait plus judicieux et sans doute plus efficace, étant donné l'influence de la télévision sur les enfants, surtout sur les très jeunes, et l'accroissement des émissions comportant des scènes de violence aux heures de grande écoute, qu'un membre représentant les associations familiales soit nommé au conseil d'administration des chaînes publiques plutôt qu'à la commission d'avances sur recettes. En effet, cette dernière accorde des subventions sur scénario, *a priori*, sans contrôle ultérieur du contenu de l'œuvre.

Telles sont donc les remarques et les amendements dont la commission a souhaité vous faire part. Sous réserve de l'adoption de ces derniers, elle vous demande d'approuver l'ensemble de ce projet de loi, qui constitue le premier volet d'une politique familiale globale que le Gouvernement entend mener et à laquelle la commission est tout particulièrement attachée. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, après l'excellent rapport de notre collègue M. Huriet, je voudrais formuler deux observations et présenter quelques suggestions de nature à nourrir nos réflexions.

Tout d'abord, le texte que vous nous présentez, madame le ministre d'Etat, et qui a fait l'objet d'un certain nombre de critiques ici ou là - le courrier que nous

recevons en témoignage -, constitue l'application stricte des principes contenus dans le projet de loi relatif à la sécurité sociale, dont le Sénat a débattu voilà quelques semaines, ce qui inflige un démenti à ceux qui s'inquiétaient pour l'avenir de notre protection sociale.

En effet, si un texte organisant la séparation des branches et prévoyant la compensations des exonérations des cotisations d'allocations familiales n'avait pas été adopté, nous aurions pu, à bon droit, nous inquiéter du financement des mesures qui nous sont aujourd'hui proposées. Il faut globaliser les deux textes, se référer sans cesse à celui que nous avons voté voilà quelques semaines et qui organise la séparation des branches et permet la compensation des exonérations, pour comprendre que le présent projet est autofinancé et que, contrairement à ce qui se passe depuis vingt ans - j'ai d'ailleurs entendu assez peu d'objections sur ce qui se passe depuis vingt ans - les excédents de la branche famille profiteront à l'ensemble des familles. Cela me paraît essentiel et justifie, madame le ministre d'Etat, les mesures évoquées, qui garantiront la pérennité de la politique familiale de notre pays.

J'ai noté avec beaucoup d'intérêt l'engagement que vous avez pris, au nom du Gouvernement, de verser à la CNAF les recettes supplémentaires nécessaires si jamais la mise en œuvre des différents dispositifs envisagés dans ce projet de loi se heurtait à quelques insuffisances de recettes en 1995 ou en 1996.

Ajouterai-je, madame le ministre d'Etat, que nous sommes ici très attachés à la troisième garantie, que nous avons votée voilà quelques semaines et selon laquelle, tous les ans, le Parlement sera saisi d'un rapport complet sur les prévisions et sur les réalisations effectuées en matière de prestations familiales, ce qui permettra de mesurer concrètement, année après année, le degré d'exécution du projet de loi qui nous est aujourd'hui proposé ?

Nous disposons donc d'un dispositif tout à fait satisfaisant : le Gouvernement définit une politique ; le Parlement l'approuve ou la rejette - j'espère qu'il l'approuvera - et en contrôle l'application ; les partenaires sociaux la mettront ensuite en œuvre en tenant le meilleur compte des préoccupations des assurés.

Madame le ministre d'Etat, on ne comprend votre projet de loi - tout à l'heure, j'entendais M. Dailly s'émouvoir du fait qu'il soit revêtu de l'urgence - que si on le relie au texte modifiant l'organisation de la sécurité sociale. Nous le voterons donc puisque, à travers le dispositif auto-équilibré qu'il prévoit, sont garantis l'affectation de l'ensemble des ressources - et même celle des ressources supplémentaires, - et, par conséquent, l'équilibre financier de la sécurité sociale à moyen terme.

Par ailleurs, madame le ministre d'Etat, les orientations que vous entendez donner à la politique familiale ont paru à l'immense majorité des membres de la commission tout à fait conformes aux nécessités du moment.

Il aurait pu être envisagé de majorer de manière régulière l'ensemble des allocations familiales ; cependant, compte tenu de l'étroitesse de nos marges financières, une telle majoration n'aurait eu qu'un faible effet et aurait suffi à absorber la totalité des recettes supplémentaires. Vous avez donc défini deux priorités qui correspondent, à notre avis, à la situation actuelle : l'accueil à la petite enfance et l'aide aux familles qui comptent dans leurs rangs des jeunes adultes.

A l'évidence, compte tenu de la situation économique et sociale actuelle, l'accueil à la petite enfance, lorsqu'il est insuffisant, risque de bloquer irrémédiablement les projets parentaux. Il importe donc de s'en préoccuper.

Par ailleurs, la crise économique et le chômage contraignent les familles à venir de plus en plus fortement en aide aux jeunes adultes qui parviennent difficilement à s'insérer dans la vie professionnelle.

Nous approuvons donc les deux priorités que vous avez définies dans ce projet de loi, car elles répondent aux nécessités du moment.

Le modèle suédois a été évoqué. Nous aimons bien, en France, nous référer à des modèles étrangers, sans trop tenir compte des tenants et des aboutissants. Ainsi, on entend souvent dire que ce qui est fait en Suède, en Allemagne ou aux Etats-Unis est parfait.

Or ce modèle suédois reflète l'évolution d'une société dans laquelle le taux d'activité des femmes est très élevé, puisqu'il a pratiquement dépassé celui que nous connaissons en France. Grâce à des mesures comme le congé parental ou le développement des systèmes de garde, ce pays s'est efforcé de faciliter le choix des mères de famille. Nous suivons ce modèle : n'avons-nous pas mis en place un certain nombre de systèmes similaires ?

L'assouplissement des conditions d'éligibilité à l'allocation parentale d'éducation, le développement du temps partiel et le développement des équipements en faveur de la petite enfance vont dans le bon sens.

Vous avez cru devoir, dans un article qui fera sans doute l'objet d'un long débat, imposer aux conseils municipaux une programmation pluriannuelle. Comme si les conseils municipaux, qui sont confrontés quotidiennement au problème de l'hébergement de la petite enfance, avaient besoin de directives gouvernementales ou législatives pour s'engager dans une telle voie !

Madame le ministre d'Etat, permettez-moi de vous en faire l'amical reproche, c'est bien la tentation de fonctionnaires d'administration centrale n'ayant jamais vu de près ce qui se passe sur le terrain que de demander aux conseils municipaux de prévoir une programmation ! *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

**M. Pierre Louvot.** Tout à fait !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission.** Je vous rassure : compte tenu de la pression qui s'exerce sur eux, ils l'ont fait depuis longtemps. Il est donc tout à fait inutile de donner l'impression qu'ils ne le font pas !

Cet article fera donc certainement l'objet d'un débat difficile, à l'issue duquel je ne suis pas sûr qu'il sorte indemne.

Les communes ont besoin non pas d'incitation législative ou financière, mais surtout, permettez-moi de vous le dire, d'un assouplissement des normes régissant les crèches, fruits d'un zèle administratif excessif *(Mme Dieulangard applaudit)*, et qui empêchent souvent la réalisation d'un certain nombre d'éléments d'accueil. *(Nouveaux applaudissements sur les travées des Républicains et indépendants, du RPR, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

**M. Marc Lauriol.** Absolument !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission.** Madame le ministre d'Etat, si vous pouvez nous assurer que vous irez jusqu'à développer les incitations financières et à calmer le zèle normatif de la plupart de vos fonctionnaires ou des agents de la Caisse nationale des allocations familiales, alors nous pourrions envisager un effort satisfaisant en ce qui concerne le nombre de places dans les crèches, les haltes-garderies, les crèches parentales de nos communes.

J'en viens aux suggestions. La politique familiale, mes chers collègues, ce n'est pas uniquement des prestations, c'est un état d'esprit, ...

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Eh oui !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission.** ... un état d'esprit qui doit permettre la mise en œuvre d'une politique de lutte contre le chômage, contre l'exclusion, d'une politique de logement davantage axée vers la famille, avec notamment des appartements plus grands. C'est, au fond, un aspect de l'ensemble de la politique de redressement de l'économie auquel le Gouvernement a commencé à donner un certain nombre d'impulsions.

Vous nous promettez, en quelque sorte, de consacrer à la politique de la famille une certaine part des flux financiers qui résulteront du redressement de notre économie. C'est pourquoi votre projet de loi nous paraît tout à fait satisfaisant et va dans le bon sens.

Pour conclure, j'insisterai sur trois points qui me charginent quelque peu.

D'abord, chaque fois qu'il s'agit de congé parental, on vise seulement les femmes qui travaillent. Il en est de même chaque fois que l'on parle d'action sociale, de politique de la ville, de développement international, d'aide aux pays du tiers monde.

On exalte le bénévolat et la vie associative, mais, chaque fois qu'il s'agit d'accorder une nouvelle prestation, on la réserve aux femmes qui travaillent !

**M. Marc Lauriol.** Exactement, et ce n'est pas logique !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission.** Je sais bien qu'il est difficile d'intégrer le bénévolat dans un système administratif, mais je souhaite néanmoins que l'on y réfléchisse. D'ailleurs, un certain nombre de crèches ou de structures d'accueil - je pense notamment à celles qui relèvent de la Croix-Rouge - fonctionneraient mal sans le recours à des bénévoles.

En conséquence, je souhaite que l'on prenne plus en compte, quand il s'agit d'accorder des prestations, la situation des femmes qui exercent une activité bénévole et qui sont les pivots de la vie associative dont on vante les mérites.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission.** Je souhaite qu'une réflexion soit engagée sur ce point ; le Sénat y sera très attentif.

Ensuite - c'est mon deuxième point - l'aide aux familles doit se traduire par des mesures pragmatiques.

Vous avez dit tout à l'heure, madame le ministre d'Etat, que l'on ne pouvait pas aborder tous les problèmes dans ce texte. Certes ! Mais quelle difficulté rencontrent les mairies qui, n'ayant pas attendu l'incitation du Gouvernement, ont lancé des programmes de création de crèches sur cinq à dix ans ? L'entrée des enfants dans l'enseignement préélémentaire à la sortie de la crèche. En effet, un certain nombre de directrices ou de directeurs d'école, d'inspecteurs ou de membres de la hiérarchie refusent d'accueillir des enfants de trois ans jusqu'alors placés en crèche parce que l'arrivée impromptue de ces nouveaux élèves déséquilibrerait le fonctionnement harmonieux des classes qui leur sont confiées.

Il s'agit là d'un problème de fond car, dès que leur enfant a trois ans, les parents ne perçoivent plus de prestations de la Caisse nationale des allocations familiales et les directrices d'école refusent d'héberger cet enfant.

Dans la seule commune de Saint-Cloud, nous comptons aujourd'hui quatorze enfants qui, âgés de plus de trois ans, sont en crèche et ne peuvent pas entrer à

l'école parce que cela « déséquilibrerait le rythme pédagogique et la stimulation psychologique des jeunes enfants ».

Madame le ministre d'Etat, sans recourir à des dispositions législatives, ce problème pourrait être réglé par le biais de ces fameuses circulaires qui sont publiées dans le *Bulletin officiel* de l'éducation nationale. Celles-ci pourraient préciser qu'une entrée à l'école maternelle chaque trimestre permettrait d'améliorer le fonctionnement des crèches...

**Mme Hélène Luc.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission.** ... car cela dégagerait autant de places pour accueillir de très jeunes enfants.

**Mme Hélène Luc.** Le conseil général du Val-de-Marne est d'accord avec vous !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission.** Enfin, mon troisième point est le plus important. Depuis une trentaine d'années, avec une légère aggravation au lendemain de mai 1968, nous hésitons sans cesse, dans les choix politiques que nous faisons, entre une politique d'épanouissement du couple et une politique de développement de la famille.

Il est évident qu'un certain nombre de mesures fiscales et sociales, de prestations, sont fondées sur le couple. Or on ne peut pas à la fois - car, hélas ! on ne dispose pas de tout l'argent souhaitable - favoriser l'épanouissement des couples et développer la famille.

Il faudra qu'un jour on choisisse et que l'on voie si l'on veut favoriser ce que j'ai appelé d'un terme euphémique « l'épanouissement » des couples, mais qui peut être aussi « l'égoïsme » des couples, ou bien si l'on veut favoriser les familles, les familles nombreuses notamment.

Dans le cadre de l'organisation de nos prestations, du financement de l'ensemble de nos systèmes, du traitement fiscal que nous appliquons à ces sujets, il faudra choisir clairement entre l'avenir de la famille et l'épanouissement des couples. C'est un problème de société.

Je me souviens de joutes oratoires, jadis, au conseil des ministres, au cours desquelles on défendait, d'un côté, le couple et, de l'autre la famille. Et, à ces joutes, vous participiez, madame le ministre d'Etat.

Je le répète, il faudra un jour choisir, car il n'est pas possible de mener les deux politiques à la fois. On ne peut pas parler de natalité en développant exagérément l'autonomie des couples. Si l'on veut mener une véritable politique familiale, la famille doit être non pas un terme de référence que l'on invoque au début d'un discours pour l'oublier ensuite, mais le cœur de nos préoccupations, de notre législation fiscale, sociale et générale.

Telles sont, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, les quelques observations que je voulais présenter sur ce texte important, qui marque le souci du Gouvernement de consacrer les excédents futurs de notre système de protection sociale à l'encouragement à la famille, avec des cibles bien définies répondant aux problèmes actuels que rencontre la famille.

C'est pour cette raison, madame le ministre d'Etat, que nous qui avons beaucoup affaire à vous depuis quelques mois puisque vous nous soumettez, à chaque session, deux ou trois textes importants, nous serons, dans la grande majorité des membres de la commission, très favorables à ce projet de loi.

Nous avons déposé quelques amendements, mais notre marge, mes chers collègues, est étroite puisque, au moindre écart, nous risquons de nous voir opposer

l'article 40 de la Constitution. Mais j'espère, madame le ministre d'Etat, que vous ne serez pas trop pointilleuse, trop scrupuleuse à cet égard, et que vous nous permettrez d'améliorer ce projet de loi car il répond à la demande du plus grand nombre d'entre nous. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

**Mme Hélène Missoffe.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à préciser que je m'exprime ici à titre personnel et que c'est M. Chérioux qui interviendra tout à l'heure au nom du groupe du RPR.

L'inquiétude exprimée par les citoyens français responsables, dont, je l'espère, nous faisons partie, devant l'ampleur de la crise démographique est parfaitement justifiée. A moyen et à long terme, ses effets seront redoutables.

Le problème est que ladite inquiétude ne semble pas pousser nos concitoyens à fonder ces familles de trois ou quatre enfants dont la généralisation comblerait le vide créé par la disparition des familles nombreuses, qui ne sont plus à la mode mais qui permettraient, malgré la mortalité infantile qui sévissait alors, l'accroissement de la population.

La crise démographique frappe, hélas ! tous les pays comparables au nôtre. La spécificité de la France, c'est que nous nous adressons exclusivement à l'Etat pour l'enjoindre, par la mise en œuvre d'une « grande » politique familiale, de renverser la courbe des naissances quand elle est mauvaise, le dessin de cette courbe étant considéré comme la preuve de la réussite ou de l'échec de la politique familiale.

Cette exigence d'une « grande » politique familiale, urgente et nécessaire, laisserait à penser que la France n'a pas ou a peu de politique familiale. Rien n'est plus faux : la France a, depuis des décennies, une politique familiale dont elle n'a pas à rougir et qui n'a rien à envier à celle de pays de développement comparable au nôtre, en Europe ou ailleurs.

Cette politique se traduit surtout par des prestations, qui furent d'abord généreusement distribuées à toutes les familles sous forme d'allocations familiales, mais qui, depuis une vingtaine d'années, ont concerné des cas plus ciblés, plus tragiques, nécessitant une attention spécifique.

Il s'agit là d'une évolution normale passant de la notion d'assurance, certes raisonnable, à celle de solidarité, plus généreuse et portant en elle une exigence morale.

L'expérience nous enseigne cependant qu'il est très délicat d'établir un lien de cause à effet entre courbe démographique et politique familiale. Seules des mesures résolument coercitives et inconcevables dans une démocratie ont eu des effets réels - mais assez passagers - et ce sous des régimes dictatoriaux. Il nous faut donc être modestes dans la définition et dans la mise en œuvre de cette politique.

Nous débattons aujourd'hui d'un projet de loi qui est la continuité et l'approfondissement d'une politique qui existe déjà. Toutes les mesures qui aident les familles tout en créant des emplois me semblent judicieuses, car la priorité des priorités, l'urgence absolue, c'est l'emploi.

L'approfondissement de ce qui existe me semble bien préférable à la création d'une politique nouvelle qui aboutirait à rendre encore plus difficiles la lecture et l'application des prestations familiales.

J'approuve, évidemment, le principe de continuité et d'amélioration, à la seule condition que la politique amorcée soit une bonne politique. C'est tout le problème du point central de votre projet de loi, à savoir l'extension de l'allocation parentale d'éducation.

Point n'est besoin de commentaires pour constater que la notion de famille évolue rapidement et que ladite évolution se fait autour de la place de la femme dans la société.

Par la contraception, la femme maîtrise sa fécondité ; par l'amélioration continue des soins médicaux, elle amène à l'âge adulte les enfants qu'elle met au monde ; par l'acquisition du savoir, elle occupe une place déterminante dans le monde du travail ; en conséquence, elle a acquis le partage de l'autorité dans la structure familiale et une relative autonomie financière.

Cette évolution se concrétise par un chiffre fort intéressant, rappelé par M. le rapporteur : de 1968 à 1990, la population active a augmenté, en France, de 4 430 000 personnes, dont 90 p. 100 sont des femmes. Cela donne à réfléchir, aussi bien sur la politique de l'emploi que sur la politique familiale. Cette évolution est inéluctable, même si certains la déplorent, tandis que d'autres s'en félicitent.

Je constate simplement que, si certains hommes peuvent avoir la nostalgie du passé, aucune femme ne souhaiterait vivre comme sa grand-mère ou son arrière-grand-mère. (*Mmes Joëlle Dusseau et Nelly Rodi applaudissent.*)

Toute politique familiale doit tenir compte de données évolutives, tout en se fondant sur des principes humanistes et en se référant à des valeurs que j'ose qualifier de morales, à savoir favoriser l'accueil de l'enfant, promouvoir la stabilité de la famille et l'éducation de l'enfant au sein et en dehors de celle-ci.

Je précise ce point car, à la lecture de certains textes législatifs, on pourrait supposer que l'éducation de l'enfant nécessite la présence de la mère jusqu'à l'âge de trois ans, la société prenant ensuite le relais.

Je n'insisterai pas sur les points du projet de loi qui me paraissent très satisfaisants - mon collègue, Jean Chérioux le fera - telles la prolongation du versement des allocations familiales et l'amélioration des systèmes de garde des jeunes enfants.

Je souhaite, en revanche, insister sur les problèmes que pose, à mon sens, l'extension de l'allocation parentale d'éducation et expliquer les raisons pour lesquelles le Gouvernement poursuit, dans ce domaine, une politique que je ne juge ni souhaitable ni réaliste.

Je ferai d'abord un rapide rappel historique. Créée par la loi du 4 janvier 1985, alors que Mme Dufoix était au gouvernement, avec des conditions très rigoureuses d'octroi - étaient ainsi exigés trente mois d'activité professionnelle précédant la naissance du troisième enfant, l'allocation étant versée durant deux ans - l'allocation parentale d'éducation fut assouplie, sur l'initiative de Mme Barzach, par la loi du 26 décembre 1986. Furent ainsi exigées deux années d'activité professionnelle dans les dix ans précédant la naissance, et la durée du versement de l'allocation fut prolongée d'un an, toujours à partir du troisième enfant.

Cette disposition connaît donc, dans ce projet de loi, un acte III : l'allocation est versée à partir de la naissance du second enfant à condition que la mère ait travaillé deux ans durant les cinq ans précédant la naissance ; par ailleurs, le dispositif est assoupli en faveur des femmes travaillant à temps partiel.

Depuis l'instauration de cette législation, la mère doit abandonner son activité professionnelle pour bénéficier de cette allocation. Je pense vraiment que l'idée directrice de cette prestation n'est pas bonne.

Une femme a un enfant. La société souhaite l'aider à élever celui-ci au cours de la première enfance. Soit ! Mais que vient faire l'exigence d'une activité professionnelle, soit dans les dix années qui précèdent la naissance, soit dans les cinq ans ? Cette condition est absurde et relève même d'un chantage désagréable pour les femmes.

Je citerai le cas de deux jeunes sœurs, dont j'ai eu connaissance par hasard. L'une, mariée à la fin de ses études, a eu, très jeune, deux enfants, ce qui, semble-t-il, est éminemment souhaitable. Elle a suivi son mari outre-Atlantique, où elle n'a pu obtenir d'autorisation de travail. Revenue en France, elle a eu à nouveau un enfant.

L'autre, mariée un peu plus tardivement, est restée en France, où elle a occupé un emploi. Elle a eu également trois enfants, ce qui lui permet de percevoir près de 3 000 francs de plus par mois que son aînée.

Ces deux jeunes femmes sont venues me demander les raisons de ce curieux phénomène. J'ai bien été obligée de leur répondre que « la loi, c'est la loi ». Quelle anomalie ! Comment leur expliquer qu'il est heureux pour elles et pour la société qu'elles aient eu leurs enfants jeunes, que la sagesse, et peut-être les sentiments, leur recommandent, comme dans l'ancien temps, de suivre leur mari pour assurer la stabilité de la structure familiale, ce qui est salutaire, pensons-nous, de nos jours, à l'enfant, et peut-être, comme le disait M. Fourcade voilà un instant, à l'épanouissement du couple ? Mais cela peut aller de pair !

On m'objectera que la condition relative à l'activité professionnelle s'explique. En effet, dans les familles venues d'ailleurs, venues de pays de culture différente, qui vivent en grand nombre sur notre territoire, point n'est besoin d'encourager les naissances, au contraire !

**M. Marc Lauriol.** C'est vrai !

**Mme Hélène Missoffe.** Il serait souhaitable que ces familles aient moins d'enfants, ce qui, d'ailleurs - les statistiques le prouvent - est le cas en une ou deux générations. Mais attendre une ou deux générations, c'est long !

**Mme Monique ben Guiga.** C'est fou ! Ils n'ont pas la bonne couleur de peau ?

**Mme Hélène Missoffe.** Il est vrai que, dans ces familles, la mère n'exerçant pas, en général, d'activité professionnelle, la question de l'allocation parentale d'éducation ne se pose pas.

Je reconnais volontiers que le problème est délicat. Il s'agit, en effet, d'inciter certaines familles à avoir les trois ou quatre enfants nécessaires au renouvellement des générations, tout en encourageant leurs voisines, de culture différente, à avoir moins d'enfants, et ce sans avoir recours à une législation qui serait sanctionnée par le Conseil constitutionnel et qui, en tout état de cause, serait contraire à nos principes moraux.

Le problème est quasiment insoluble. En tout cas, il ne trouvera pas sa solution dans l'approfondissement d'une législation qui opère des choix discriminatoires et injustes.

Si l'on ne voulait pas supprimer des avantages acquis issus des lois de 1985 et de 1986 - et vous nous avez expliqué avec juste raison, madame le ministre d'Etat, qu'il était très difficile de revenir sur ceux-ci - il ne fallait pas continuer dans cette voie illogique et très contestable qui fait de l'activité professionnelle un critère décisif.

Je souhaite intervenir brièvement à propos du développement de l'activité professionnelle des femmes. Voilà qui donne à réfléchir, tant en ce qui concerne la politique familiale qu'en ce qui concerne la politique de l'emploi.

Le vrai problème tient donc à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, qui se pose, de nos jours, en termes très différents pour les femmes et pour les hommes.

Toutes les dispositions destinées à favoriser le temps partiel - et je connais les objections qui peuvent être avancées - sont bénéfiques pour les enfants, et donc pour la famille. Tout ce qui peut être entrepris pour que la maternité donne droit à une couverture sociale autonome est bénéfique.

Mais ne nous leurrions pas. Il est évident qu'une femme travaillant à temps partiel ne fera pas la même carrière qu'une autre, à compétence égale, travaillant à temps plein. Il est évident que les avantages financiers ne seront pas non plus équivalents. Mais, franchement, peut-on exiger, dans la vie, le beurre et l'argent du beurre ? Avoir des enfants est, me semble-t-il, une joie pour une femme !

Pour moi, la politique familiale doit concerner tant l'environnement de la famille que les prestations proprement dites, et être ce que d'aucuns appellent une politique globale de la famille.

Je citerai brièvement quelques exemples.

Je n'accepte pas l'argument avancé par Mme le ministre d'Etat, selon lequel elle ne peut pas se mêler de domaines relevant de ses collègues. Il serait tout à fait possible, lors de la définition d'une politique de la famille, de faire débattre de projets de loi concernant les divers aspects de la vie familiale, sinon en même temps, du moins dans un laps de temps très rapproché.

A-t-on suffisamment pris en compte l'importance des rythmes scolaires, tant quotidiens qu'annuels, sur la vie des familles ? Et je ne parle pas des réformes de M. Bayrou !

Si l'on admet, ce qui est souvent pratiquement impossible, que des parents consacrent à leur vie de famille tous leurs week-ends, la totalité de leurs vacances et des jours fériés - je pense aux infirmières, aux médecins, à des personnes qui nous sont proches, madame le ministre d'Etat - il reste cinquante jours par an, au minimum, pendant lesquels les enfants sont en vacances et sont confiés, selon leur âge et leurs goûts, à des centres aérés, à des associations, à la rue dans les banlieues, à leurs grands-mères si elles sont en vie et si leur domicile est proche de celui de leurs enfants, ou placés devant la télévision, ce qui est désastreux.

Voilà des décennies que l'on connaît la mauvaise organisation de l'année scolaire, tant pour l'enfant que pour la vie familiale, et si quelque chose a changé, ces dernières années, ce n'est pas toujours dans le bon sens.

A-t-on vraiment étudié le problème de la fiscalité qui a été évoqué par M. Fourcade ? Pénalise-t-elle le mariage et favorise-t-elle l'union libre, ou est-ce le contraire ?

Les familles nombreuses sont-elles ou non pénalisées par le poids des impôts locaux, par les taxes d'habitation, par les taxes foncières liées à la taille de leur logement, qui est elle-même, dans le meilleur des cas, déterminée par la taille de la famille ?

A-t-on vraiment examiné le problème de la fiscalisation d'allocations familiales distribuées à tous sans condition de revenus, ce qui, dans une période difficile comme celle que nous connaissons, est tout de même sujet à réflexion ?

Comment pourrait-on résoudre le problème du seuil ? Comment évitera-t-on l'imposition de familles en raison de la prise en compte de leurs allocations familiales dans le revenu ?

J'achèverai mon intervention par un exemple de politique familiale qui me semble très positif et qui ne relève pas de votre ministère. La loi relative au nouveau code pénal, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1994, tend à accorder, dans ses articles 227-4, 624-2 et 227-23, une bien meilleure protection aux mineurs en matière de communication. Cette loi prévoit ainsi une répression, sévère d'ailleurs, des messages à caractère violent ou pornographique. Ce type de mesure fait partie intégrante de la politique familiale.

En conclusion, le pivot de la politique familiale, c'est l'enfant. Il s'agit non seulement du petit enfant, de son accueil et de son environnement, mais aussi de l'adolescent et de ses traditionnelles ou nouvelles difficultés. On n'a encore, quelle que soit l'étape de la vie, rien inventé de mieux que la famille, certes aidée par la société, pour permettre aux individus de vivre la succession de leurs âges dans la meilleure harmonie possible. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains, et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Cluzel.

**M. Jean Cluzel.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, du *baby-boom* des années cinquante, nous sommes tombés, selon un sociologue, dans une sorte de *baby-crack*, puisque l'indice de fécondité est passé de 2,9 enfants par femme en 1964 à 1,73 en 1992 et à environ 1,6 actuellement. Les conséquences sont importantes, non seulement sur le plan financier pour l'équilibre du système des retraites, mais aussi pour la vitalité même de notre pays. En effet, celle-ci varie selon la proportion des jeunes par rapport aux anciens. Au cours des années cinquante à soixante, les seconds étaient moins nombreux que les premiers, mais la situation s'est aujourd'hui inversée. La pyramide des âges a cessé d'être, en France, une pyramide puisque, selon le vingt-deuxième rapport sur la démographie française, elle a pris la forme d'une poire.

Après les excellents propos de notre rapporteur, du président de la commission des affaires sociales et de notre collègue Mme Missoffe, j'évoquerai brièvement les prestations familiales.

Ces prestations avaient pour justification, à l'origine, de compenser partiellement les charges financières dues à la naissance des enfants et de reconnaître ainsi les services rendus à la communauté par les foyers féconds. Ces prestations furent, au fil des années, converties en instrument de redistribution des revenus.

Par ailleurs, leur montant en francs constants par enfant bénéficiaire est resté stable en l'espace de quarante ans, alors que, dans le même temps, le produit intérieur brut était multiplié par quatre et les dépenses vieillesse par six.

Aux orientations clairement natalistes et familiales de l'après-guerre a succédé un grand flou, tout au moins jusqu'à aujourd'hui, dans la définition des objectifs de la politique familiale française. Ce projet de loi permettra, du moins je l'espère, de rattraper le retard.

J'aborderai maintenant brièvement le code de la famille.

La politique familiale était apparue comme une nécessité dès la fin des années trente. Elle fut institutionnalisée le 29 juillet 1939 avec le code de la famille.

Ce code a maintenant plus de cinquante-cinq ans. Il a rendu de très grands services à la société française, il a préparé les conditions de l'essor économique et social des Trente Glorieuses et a contribué à une meilleure équité en réduisant les conséquences de certains handicaps. Mais vous ne m'en voudrez pas de dire qu'il nécessite une réforme, car la société a évolué, et il faut en tenir compte. Il serait donc souhaitable que les pouvoirs publics s'attaquent dès que possible à cette tâche.

Le système de politique familiale que nous avons construit au lendemain de la Libération n'a, hélas ! pas pu résister à l'évolution démographique que nous connaissons depuis quelque vingt-cinq ans.

Au début du siècle, un enfant était à la charge des adultes pendant dix à douze ans. Très vite, il devenait productif, participait aux travaux de la ferme, de l'atelier ou de la boutique. Aujourd'hui, son entretien et son instruction durent très souvent une vingtaine d'années, voire plus.

Parallèlement, la retraite s'est transformée. Jadis, on s'arrêtait de travailler quand les forces déclinaient sérieusement, et peu d'années, hélas ! s'écoulaient, en moyenne, avant le décès. Aujourd'hui, ceux qui prennent leur retraite à soixante ans sont, pour la plupart, en pleine forme. Les actifs - permettez-moi cette boutade - leur offrent de longs congés payés, puisque nous sommes dans un système de répartition.

On sait que la politique familiale doit avoir pour rôle principal d'assurer un fonctionnement équitable des échanges entre générations ; j'insiste particulièrement sur ce point.

Notre société n'est pas avare de paradoxes : d'un côté, nous souffrons d'un chômage endémique touchant plus de 3,5 millions de Français ; de l'autre, des millions de parents sont absents de leur domicile entre quarante heures et cinquante heures par semaine, des femmes sont considérées, à quarante-cinq ans, comme étant trop âgées pour travailler alors que leurs enfants leur demandent de moins en moins de temps, et de jeunes mamans sont contraintes à des horaires infernaux : travail, transport, maison et enfants !

Il nous faut donc dégager des solutions visant à concilier vie familiale et vie professionnelle, comme vous l'avez indiqué, madame le ministre d'Etat.

Je voudrais insister plus longuement sur le cas des veuves et je vous remercie d'y avoir consacré un passage important de votre discours, madame le ministre d'Etat.

Comme la législation l'a prévu depuis quelques années, il nous faudra tenir compte de la situation des familles monoparentales et, tout spécialement, des veuves civiles chefs de famille.

Le mardi 17 mai 1994, le groupe sénatorial d'études sur les problèmes du veuvage, que j'ai l'honneur de présider et qui est composé de sénateurs de toutes les sensibilités politiques, a tenu une réunion en présence de Mme Henriette Fabre, présidente de la Fédération des associations de veuves civiles chefs de famille - la FAVEC - accompagnée d'une délégation du bureau de cet organisme.

Le risque du veuvage est le plus grand que courent les femmes, mais je n'insiste pas, car nous en sommes tous conscients.

Vous avez apaisé notre inquiétude, madame le ministre d'Etat, puisque vous avez accepté que, d'ici à la fin de 1995, le niveau de la pension de réversion du régime général passe de 52 p. 100 à 54 p. 100, puis, en cinq

ans, à 60 p. 100. J'en prends acte avec la satisfaction que vous pouvez deviner.

Les veuves civiles regroupées au sein de la FAVEC ont conservé un souvenir ému de votre participation à leur congrès de Saint-Etienne, le 13 novembre 1993, et des propos que vous avez alors tenus. Nous étions, du reste, de nombreux sénateurs présents à vos côtés.

Il est souhaitable que le Gouvernement profite de son dialogue avec le Parlement pour améliorer le système des prestations de l'assurance veuvage. N'oublions pas que les cotisations des salariés sont versées en fonction d'un tel objectif, M. le président de la commission s'en souvient tout particulièrement puisqu'il fut à l'origine de cette mesure.

Cependant, à peine 20 p. 100 des recettes du Fonds national de l'assurance veuvage sont actuellement utilisés au titre de l'allocation correspondante. En effet, le plafond de ressources au-dessus duquel les veuves n'ont pas accès à cette allocation et le montant de cette dernière sont si bas que moins de 15 000 veuves en sont bénéficiaires. La revalorisation de ce montant, en particulier, paraît d'autant plus nécessaire que des menaces pèsent actuellement sur les régimes de retraites complémentaires. En témoigne le récent accord sur la retraite des cadres, qui a reporté de dix ans l'ouverture, pour les veuves de cadres, du droit à une pension de retraite complémentaire.

Financé par une cotisation salariale de 0,1 p. 100 non plafonnée, le risque veuvage est géré, en même temps que le risque vieillesse, par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, la CNAVTS, et a dégagé un excédent de 1,5 milliard de francs en 1991 et 1992, et de 1,4 milliard de francs en 1993.

La commission des affaires sociales du Sénat a estimé, lorsqu'elle a procédé à l'examen de ce texte, que l'unité de trésorerie réalisée au sein de la CNAVTS entre les risques vieillesse et veuvage ne faisait pas obstacle à une gestion comptable distincte de chacun des fonds nationaux correspondants, et qu'il n'y avait donc pas lieu de supprimer le second alinéa de l'article L. 251-6. Elle a adopté voilà quelques jours, madame le ministre d'Etat, un amendement en ce sens au projet de loi relatif à la sécurité sociale.

Le Gouvernement s'est rangé à l'opinion de la commission des affaires sociales et a donné, en séance publique, un avis favorable à cet amendement qui maintient donc les dispositions existantes du code de la sécurité sociale. Je souhaite de tout cœur que l'Assemblée nationale fasse de même et j'espère que toutes les conséquences en seront tirées.

L'année 1994 a été déclarée Année internationale de la famille. Mais, après Mme Missoffe, je dirai que ce n'est pas parce qu'elle porte un tel titre que les politiques familiales ne devront pas être poursuivies les années suivantes ! En tout cas, cette année 1994 est pour nous une occasion privilégiée, et nous vous la devons, madame le ministre d'Etat, de faire progresser notre politique familiale et de faire prendre conscience des droits et des devoirs fondamentaux de la famille, car, vous l'avez dit très justement, il n'y a pas que l'aspect financier.

La famille est actuellement trop souvent battue en brèche et notre société a, sur ce point, considérablement évolué – pas toujours bien – sous l'influence – pas toujours bénéfique – des médias. Il ne s'agit pas d'en revenir à ce qu'en d'autre temps on appelait l'ordre moral ! Il s'agit tout simplement du rappel de deux notions qui sont à la base de l'humanisme et du « personnalisme » : le respect de soi-même et le respect d'autrui.

Il est donc indispensable de revaloriser la famille car elle assure une relation durable entre homme et femme, qui offre un espace de liberté et une protection aux personnes qui la composent, elle assure la stabilité et la pérennité nécessaires à l'accueil de la vie, au respect de l'enfant, de son éducation, à l'exercice des solidarités familiales et sociales comme au fonctionnement des institutions qui composent le corps social.

La famille s'enracine dans une réalité sociale. Famille et société se complètent l'une l'autre ; elles sont indispensables l'une à l'autre. La famille est la première communauté naturelle de la société, celle à partir de laquelle s'ordonnent toutes les autres. Premier espace de l'engagement social, elle est la première école du service, de l'effort, de la liberté et de la solidarité.

Ainsi, toute politique qui est, par définition, recherche du bien commun doit intégrer les intérêts familiaux et les réalités familiales quotidiennes.

Le deuxième millénaire se termine dans une atmosphère de crise. Les besoins insatisfaits sont immenses et les familles bien placées pour le savoir. Les pouvoirs publics ne peuvent plus hésiter sur les mesures à prendre.

Un homme politique américain a pourtant choisi pour titre de son dernier ouvrage : *Le Monde est devenu incontrôlable*. Pour ma part, je crois que c'est faux. En revanche, il est vrai que l'organisation de notre société est, dans une large mesure, à réinventer.

La construction d'un monde meilleur nécessite des moyens matériels et financiers mais, surtout, des hommes qui aient du caractère et qui soient des âmes fortes et persuasives, libératrices, parce qu'elles-mêmes libérées des pesanteurs de la société actuelle. Nous avons besoin « d'éveilleurs d'humanité » qui permettront à d'autres d'accomplir, dans la sérénité retrouvée et la certitude des objectifs, les tâches nécessaires à la reconstruction d'un système politique à visage humain.

Je suis persuadé, et j'en terminerai par là, que ce texte, après l'excellent travail de notre commission des affaires sociales et à l'issue de nos débats, nous fera tous ensemble avancer sur le bon chemin. (*Applaudissements sur les trèves de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Seillier.

**M. Bernard Seillier.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, alors que l'année 1994 a été décrétée par l'ONU Année internationale de la famille, l'examen du projet de loi qui nous est soumis me laisse pour le moins perplexe.

Notre rapporteur, avec sa modération naturelle n'a pas pu dissimuler la déception suscitée par un programme dont aucune disposition n'est sur le fond contestable – plusieurs d'entre elles sont même les bienvenues – mais dont la mise en application est considérablement étriquée en raison d'une conception budgétaire particulièrement sévère. D'un côté, les économies attendues de la baisse de la natalité et, d'un autre côté, le différentiel de recettes résultant d'une contribution sociale généralisée évoluant comme les salaires et les prestations familiales désormais indexées sur les prix fournissent l'essentiel du financement des mesures instituées. Avec de telles méthodes, il est évident qu'on ne doit pas s'attendre à rencontrer une grande ambition pour une audacieuse politique familiale !

Un certain *Dictionnaire de la réforme*, publié en 1992, comportait pourtant à la rubrique « famille », un texte de plus de deux pages de nature à redonner le moral et la confiance dans l'Etat à la famille la plus désespérée. Un an plus tard, un certain *Rapport sur la politique familiale*

avait été interprété comme confirmant le crédit du dictionnaire précédent. Hélas ! les fruits n'ont pas confirmé jusqu'ici les fleurs des intentions.

Certes, les contraintes budgétaires expliquent sûrement la rigueur des arbitrages draconiens, madame le ministre d'Etat, mais alors le Gouvernement doit nous dire clairement que le projet de loi actuel est une simple introduction, à l'occasion de l'Année internationale, à un texte d'une autre ampleur, qui viendra plus tard et qui ne devrait d'ailleurs pas nécessairement se traduire par des coûts supplémentaires.

Je considère que le volume des crédits globalement consacrés à la famille est, en France, loin d'être ridicule. Mais c'est justement de là que naît ma perplexité. J'ai l'impression que l'on n'ose pas, en fait, valoriser les mesures consenties en faveur de la famille parce qu'on prétend simultanément ne pas avoir l'air de choisir clairement de restaurer la famille dans son rôle et sa dignité, comme le préconise, à la page 127 le *Dictionnaire de la réforme*. C'est d'ailleurs ce que vient de dire M. Fourcade de la façon claire et élégante, comme il en a l'habitude.

Faudrait-il instaurer dans notre République le vote familial, tel qu'il est en vigueur à l'Union nationale des associations familiales, l'UNAF, pour que la lucidité politique soit éclairée par le réalisme électoral ? Presque tout le monde s'accorde, dans les discours, pour affirmer que la famille est la cellule de base de la société, et tout se passe comme si l'on ne voulait pas en tirer toutes les conséquences. Je finis par me demander si l'on a une conscience exacte de l'importance de la famille, d'une famille dont dans la réalité est célébrée dans les discours, mais dont le statut social est « blessée » en raison des législations injustes élaborées depuis le début des années soixante-dix, après l'éruption libertaire de 1968.

Pour être bien compris, je prendrai une analogie dans le monde de l'entreprise.

Personne ne contestera que l'économie de marché ne peut fonctionner correctement que dans un cadre juridique permettant de respecter le contrat conclu, de contrôler les mouvements financiers, de régir l'organisation du travail. La fraude fiscale, la corruption et le travail clandestin sont officiellement déclarés comme étant des conduites coupables. Qui oserait dire que la liberté individuelle est entravée par les législations répressives dans ces domaines ?

Or, pour la cellule de base de la société, dont le fonctionnement harmonieux devrait être encore plus protégé par l'Etat que ne doivent l'être les relations commerciales, tout se passe, depuis une vingtaine d'années, à rebours d'exigences croissantes dans les relations du travail. Au nom de quoi accepter que la loi de la jungle soit de mise en matière familiale et prohibée dans les relations du travail ? Cela mérite tout de même réflexion.

Je ne vois qu'une explication : la réalité sociale de la famille est niée, malgré tous les crédits qui y sont affectés. L'entreprise, qui produit des objets matériels utiles à la société, est reconnue dans sa fonction collective, tout le monde en chante les vertus. La famille, qui fournit le renouvellement humain de la société, serait-elle exploitée, comme le furent trop souvent les ouvriers du début de l'industrialisation ? Je dirai, que l'on me pardonne ce pastiche, que les prestations versées ne parviennent même pas à assurer l'entretien des forces de reproduction, si l'on observe les taux de fécondité.

En fait, la famille, méprisée, ridiculisée et objet de sarcasmes, ne peut que douter de son rôle dans la société. Il faut prendre conscience de cette réalité profonde de la vie

économique, sociale et culturelle. Or, toute l'atmosphère culturelle nie le primat de la réalité familiale.

Ces jours-ci, je voyais dans les kiosques la publicité tapageuse d'un hebdomadaire annonçant, sous l'air gourmand d'une adolescente : « Les libertines sont parmi nous. » Cet hebdomadaire titrerait-il, à propos des chefs d'entreprise : « Licencié, cela s'apprend », ou « Corrompre, c'est amusant » ?

Ce qui blesse la famille est délectable, ce qui blesse le travail est coupable. Mais, attention, cette distinction sera de courte durée, car tout se tient dans la société !

La nature démocratique du régime politique l'exonère-t-elle du risque d'exploitation des familles ou, pour le moins, d'indifférence à l'égard des familles ? Sûrement pas ! Et, pourtant, c'est ce qu'au fond on serait tenté de penser en s'extasiant devant les milliards consacrés à la famille. D'ailleurs, sont-ils suffisants au regard du service rendu par les familles à la société dans son ensemble ? Comment le mesurer ?

Le vrai problème est celui de la justice. Est-il normal que le mariage clandestin soit traité, fiscalement, comme le mariage officiel ? Est-ce juste ?

Est-il normal et juste qu'une famille nombreuse soit aujourd'hui devenue un luxe ou un risque de misère ? Est-il normal et juste qu'une femme puisse, après avoir donné le jour à des enfants, être répudiée sans voie de recours, sans possibilité d'obtenir des dommages et intérêts et sans droits propres suffisants ?

Si ces situations ne nous scandalisent pas et si nous nous contentons de célébrer, dans des discours, le rôle et la dignité de la famille sans traduire, dans la législation, les conséquences de cette réalité, c'est que le mouvement familial n'a pas, à l'égard de l'Etat, la puissance qu'a eue le syndicalisme à l'égard des employeurs.

La « grève » des mariages et de la procréation n'est-elle pas - comble du paradoxe - encouragée par l'Etat lui-même ? C'est parce que les effets de ces « grèves » se mesurent sur le long terme que l'Etat peut se sentir ainsi à l'abri d'une irresponsabilité grave. Dans quelques années, le collapsus des retraites va le rappeler à la dure réalité du bilan. D'autres gouvernements auront alors à faire face à la crise.

C'est pourquoi, madame le ministre d'Etat, je crois que le renouveau de la politique familiale dont notre pays a besoin devrait, pour commencer, consister à rétablir, à coût nul, la justice dans le système des retraites par répartition. Vous connaissez sûrement le principe ; il a été clairement exposé par le mouvement « Les Familles de France ». Il s'agit de rétablir la justice dans l'échange entre générations.

Un des mérites du système proposé serait de fonctionner à coût constant par rapport à l'effort budgétaire actuel, mais sa plus grande vertu serait de nous faire ouvrir les yeux sur le facteur temps, qui est indissociable de la réalité sociale de la famille et qui fonde la véritable créance des familles sur la société.

L'avenir des retraites et de l'assurance maladie dépend de l'investissement réalisé dans la jeunesse. C'est lui, et lui seul, qui fonde les droits sociaux. La solidarité peut ensuite se déployer si, d'abord, les droits fondamentaux sont assurés et reconnus, tâche à laquelle nous serons contraints. Autant commencer sans tarder.

La fonction sociale de l'entreprise a été reconnue ; celle de la famille ne l'est pas encore dans sa plénitude. Le premier gouvernement qui s'attellera à la tâche laissera dans l'histoire une trace aussi importante que celui qui a été à l'origine de notre droit du travail.

La dimension incontournable de la liberté personnelle qui s'attache à la réalité conjugale et familiale n'est pas exclusive d'une réalité sociale aujourd'hui insuffisamment prise en compte et protégée. Il faut s'attaquer à cette injustice.

Le moyen le plus simple serait de commencer par les droits à la retraite. Qui ne comprendrait, en effet, que chaque génération assure les retraites de celle qui l'a précédée, au moins dans les régimes par répartition auxquels nous sommes attachés ?

La reconnaissance des autres droits familiaux viendra ensuite facilement, car la réflexion sur la réalité familiale aura fait un bond décisif.

Il faut commencer par introduire dans le domaine social la notion d'investissement, qui devra être vulgarisée exactement comme le fut l'économie de l'entreprise en son temps. Retrouver la voie de cette justice est indispensable.

Il est urgent de sortir de l'impasse où conduit une culture sans autre perspective que l'instant immédiat.

Nous serons étonnés de comparer un jour la somme des efforts que nous aurons déployés pour protéger la stabilité du contrat de travail et la légèreté que nous aurons affichée à l'égard de la stabilité du mariage. A moins que l'inverse ne se produise et que le contrat de travail à durée indéterminée ne trouve plus de défenseur dès lors que l'engagement durable dans les liens du mariage aura disparu. Je pense que c'est plutôt dans ce sens que la société évoluera.

Dire que la famille est la cellule de base de la société, c'est user d'une expression dont, en vérité, nous ne soupçonnons pas toujours la portée ; l'expérience nous le rappellera à nos dépens. Cette portée n'est pas seulement démographique, encore que beaucoup croient qu'elle se limite à cette dimension. Non, elle est aussi culturelle et spirituelle, sociale et juridique. Nous l'apprendrons aussi, comme nous avons commencé à le faire, sous la pression des fléaux sociaux dont nous sommes assaillis.

Faute d'une politique familiale cohérente et parce que l'on permet la destruction de la famille tant culturellement et socialement que légalement, nous aurons à soutenir une politique sociale bien plus coûteuse, au prix de dégâts humains irréparables.

Le réalisme le plus élémentaire devrait déjà être mis en éveil par la progression des budgets sociaux des conseils généraux, notamment au titre de l'aide sociale à l'enfance.

La grandeur des politiques consiste à savoir décider des mesures à long terme sans considération exclusive des risques électoraux.

La désintégration sociale, l'exclusion sociale, la dissolution du lien social qui préoccupent les politiques aujourd'hui devraient les conduire à prendre au sérieux tout ce qui conditionne la vitalité familiale.

La famille est ce lieu irremplaçable de l'apprentissage, de l'harmonie entre l'autonomie de la personne et la solidarité sociale. Nulle part ailleurs n'est possible un tel apprentissage, l'importance de cet apprentissage est méconnue en raison de sa gratuité apparente.

Etre mère de famille est un métier non rémunéré ; il n'est donc pas pris en compte dans les comptabilités nationales. On commence cependant à en pressentir la valeur, comme on est contraint aujourd'hui de prêter attention au coût écologique des activités de production.

Les premières évaluations du travail domestique, entreprises par la commission des droits de la femme du Parlement européen, aboutissent à une fourchette très large puisque la part du travail domestique oscille entre

30 p. 100 et 70 p. 100 du produit intérieur brut. Cette évaluation minimale, mais considérable, ne concerne, pourtant, que l'aspect économique de cette activité.

Sur le plan humain, la réalité est peut-être encore plus méconnue. Notre époque vit dans une conception idéologique de la sexualité humaine gravement destructrice de la famille et, au-delà, de la société tout entière.

Il y a, en effet, une grave illusion à concevoir la sexualité comme une question exclusivement individuelle et comme isolée de la vie, isolée de toute responsabilité, alors que, par nature, elle caractérise une relation. C'est même la relation première sur laquelle s'appuie la vie sociale.

La sexualité, en tant que relation, exige en effet la réciprocité des droits et des devoirs mais, en tant que relation primordiale qui conditionne la reproduction de la société, elle détermine aussi une part importante de la culture de l'altérité au sein de cette société, c'est-à-dire de la considération portée aux autres.

C'est pourquoi l'idéologie individualiste comme norme de la sexualité ne peut que conduire à traiter l'autre comme un objet et non comme un sujet, non seulement au sein de la cellule familiale mais encore dans l'ensemble des relations sociales. Au reste, n'est-ce pas là le sens de l'expression « cellule de base de la société » ? La façon dont on vit en famille rejailit, en effet, sur l'ensemble des relations sociales.

La question est gravissime car toute une idéologie est ici en cause, celle qui essaie de s'imposer dans la société actuelle et qui aboutit à « programmer » le handicap familial.

Permettez-moi, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, de vous renvoyer sur ce sujet aux ouvrages du psychiatre Tony Anatrella, *Interminables adolescences*, ou encore *Non à la société dépressive*, dans lesquels l'auteur analyse avec une grande finesse la situation de nombreux jeunes qui, conditionnés par cette idéologie, sont incapables d'assumer les réalités familiales.

Les suicides, le désespoir, la drogue sont des réalités qu'il serait faux de disjoindre de la sexualité et de la destruction de la réalité familiale, même si l'un comme l'autre ne peuvent tout expliquer. Nos enfants sont aujourd'hui des victimes.

Il y aurait aussi beaucoup à dire sur la détresse de ces femmes qui sont traitées comme des instruments par des partenaires irresponsables ou par des maris peu soucieux du bonheur de leur épouse. Tout commence par l'éducation et par l'image de la sexualité colportée ici ou là. C'est pourquoi l'exigence d'une grande et cohérente politique familiale dépasse aujourd'hui de loin les seuls aspects financiers de la compensation des charges.

Le problème est vaste, puisqu'il s'agit d'affronter une idéologie délibérément répandue et que l'on voudrait trop souvent faire passer pour consensuelle en désignant comme dangereux ceux qui veulent alerter l'opinion sur cette menace bien réelle de destruction de la société et de tout humanisme authentique. Notre collègue Jean Cluzel a été éloquent à cet égard.

Mais il n'y a pas de raison pour que nous ne puissions pas faire preuve aujourd'hui du niveau de conscience et de volonté dont nous avons été capables en France, après la dernière guerre, en concevant autour de Pierre Laroque une véritable politique familiale, même si la tâche est aujourd'hui plus difficile qu'alors, les dégâts commis par l'idéologie nihiliste étant encore tus pour la plupart.

L'article consacré à la famille dans le *Dictionnaire de la réforme*, publié en 1992 par M. Edouard Balladur, ouvre une perspective d'espoir. Ainsi, il y est écrit en conclusion : « L'avenir de la nation en dépend et, avec lui, la justice et l'harmonie de la société. »

Oui, en matière de protection de la famille, l'Etat ne pourra pas se disculper d'une neutralité qu'il aura affirmée comme protectrice des choix individuels mais que la déstructuration de la société fera condamner, en réalité, en tant qu'acte de complicité accompli au profit de choix culturels qui masquent une véritable œuvre de destruction.

C'est avec l'espoir de poursuivre dans cette voie courageuse, madame le ministre d'Etat, et dans l'attente d'autres textes à venir qui ne devraient pas entraîner de dépenses supplémentaires, que je voterai ce projet de loi tel qu'il aura été amendé par la commission des affaires sociales. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Vezinhet.

**M. André Vezinhet.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, lors de la campagne pour les élections législatives de 1993, les représentants de l'actuelle majorité annonçaient qu'en cas de succès d'importantes dispositions législatives seraient prises en faveur de la famille.

Le 8 avril 1993, M. le Premier ministre confirmait cette intention à la tribune de l'Assemblée nationale, en déclarant : « Une loi-cadre sera votée, garantissant de façon incontestable le financement d'une politique de la famille. » Nous sommes aujourd'hui appelés à juger de cet engagement.

Les Françaises et les Français ont été trompés lors des précédentes élections législatives. Les parlementaires sont à leur tour dupés, et la montagne accouche d'une souris !

A cet égard, vous aurez tous noté les nombreuses nuances dont M. le rapporteur a assorti l'avis de la commission sur ce projet de loi. Cependant, en ce qui concerne l'engagement pris par M. le Premier ministre, et qui, selon M. Huriet, aurait été respecté, je ne ferai pas preuve du même optimisme, rejoignant davantage le jugement sans appel de M. Seillier sur ce point.

**M. Bernard Seillier.** Pas sans appel !

**M. André Vezinhet.** Plus de loi-cadre en perspective, mais une simple loi dont les décrets d'application seront multiples. Il y a fort à craindre que nombre d'entre eux ne voient que tardivement, voire jamais, le jour.

Ainsi une noble intention est-elle détournée de ses objectifs et réduite à des aménagements très éloignés d'une véritable politique de la famille.

Comme l'a si bien dit le président du Sénat, M. René Monory, dans un article paru dans l'édition du *Monde* du 1<sup>er</sup> juin, « le Gouvernement légifère à crédit et se contente d'effets d'annonce ».

Sous la pression critique de sa propre majorité, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements et a fait reculer le Gouvernement, donc vous-même, madame le ministre d'Etat.

Pourtant, cette loi ne sera jamais qu'un succédané au goût amer, d'autant plus amer que la véritable préoccupation de ses auteurs semble être davantage de relancer une natalité déclinante en favorisant le retour de la femme au foyer pour améliorer les statistiques du chômage que de chercher à créer des conditions plus favorables pour concilier vie professionnelle et vie familiale.

**M. Claude Estier.** Très bien !

**M. André Vezinhet.** Madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, nous ne saurions accepter passivement que notre taux de natalité n'assure plus le renouvellement des générations. Le déclin de ce taux a de quoi nous inquiéter.

Cette constatation est pour nous une raison supplémentaire de souhaiter une véritable politique de la famille, c'est-à-dire un ensemble de mesures qui concerne tous les éléments constitutifs de la cellule familiale.

On ne peut en effet se contenter de ne considérer que le seul aspect démographique du problème. N'est-ce pas vous, madame le ministre d'Etat, qui, avec beaucoup d'à-propos, en décembre 1993, déclariez : « On se fourvoie en pensant que les femmes auront plus d'enfants en restant à la maison » ? Non, assurément, les femmes de ce pays n'attendent pas qu'on les réduise à un rôle de pourvoyeuses d'enfants alors même que l'on sait, par ailleurs, que, du fait de son économie, notre pays est incapable d'assurer leur avenir.

Nous sommes nombreux ici à estimer que la famille a été, demeure et restera l'une des valeurs majeures de toute organisation sociale.

**M. Jean Chérioux.** C'est un scoop !

**M. André Vezinhet.** C'est en son sein que s'expriment des solidarités spontanées, dont nous avons collectivement tout intérêt à favoriser l'émergence et à accroître les effets.

De très nombreuses questions se posent à nous aujourd'hui à la lecture du projet de loi qui nous est soumis.

Certes, il est important d'améliorer l'accueil des jeunes enfants, voire d'étendre le régime des congés et des temps partiels pour raison familiale, mais aucune de ces mesures n'implique l'institution scolaire, le texte ignorant le rôle que l'éducation nationale pourrait jouer si ces établissements accueillent les jeunes enfants dès l'âge de trois ans. En rendant obligatoire cet accueil, nous favoriserions, en outre, une véritable égalisation des chances entre enfants issus de milieux différents.

Les dispositions du texte relatives à l'accueil en crèche sont, de surcroît, très pénalisantes pour les communes, notamment pour les plus petites d'entre elles.

L'article 6 du projet de loi, qui prévoit une évaluation, un recensement et l'établissement d'un schéma d'accueil, est un défi. Doit-on en conclure qu'il y aura obligation d'accroître la fiscalité locale pour répondre à la demande constatée ? Nos communes sont déjà trop fortement pénalisées par le désengagement de l'Etat dans de nombreux secteurs pour en supporter davantage.

L'appréciation que le groupe socialiste porte sur cet article 6 est telle qu'il en demandera la suppression.

Nous aurions également souhaité que le thème de l'intergénération soit abordé sous l'angle de l'épanouissement des jeunes enfants.

La décision du Gouvernement de priver le Parlement de l'examen de dispositions spécifiques relatives à la dépendance des personnes âgées constitue un aveu d'abandon dramatique et nous éloigne de l'ambition précédemment affichée : il n'est plus question de la mise en place d'une allocation dépendance, pourtant annoncée à grand bruit. Celle-ci aurait pu contribuer, dans certains cas, au maintien à domicile, grandement favorable non seulement aux personnes âgées mais aussi aux enfants.

Et ce n'est pas la disposition adoptée récemment par le Sénat - vous l'avez évoquée, madame le ministre d'Etat, dans votre propos introductif - qui peut nous satisfaire. Une simple expérimentation portant sur dix départements n'est pas suffisante. Nous considérons que, eu égard à son importance et à son caractère d'urgence, le problème

méraitait que la mesure en question s'applique d'emblée à tout le territoire.

On ne peut, du reste, nous reprocher de faire de la politique politicienne sur cette question, puisque nous, avons, avec certains députés et sénateurs, demandé à Pierre Bérégovoy, alors Premier ministre, de lancer un débat à ce sujet lors de la session d'automne de 1992.

**M. Henri Belcour.** Pourquoi ne l'a-t-il pas fait ?

**M. Jean Chérioux.** Parce qu'il n'aimait pas la famille !

**M. André Vezinhet.** Savez-vous, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, que de très nombreuses collectivités territoriales essaient, sans aucun moyen ou avec des moyens très limités, de mettre en place des expériences d'intergénération ?

J'ai personnellement l'occasion, dans ma bonne ville de Montpellier et dans le cadre des politiques sociales dont j'ai la charge, de multiplier, quartier après quartier, les expériences de clubs de lecture, d'aide aux devoirs, de rencontres multiples entre les jeunes enfants et les personnes âgées.

Les résultats du rétablissement de tels contacts, rompus par le modèle de vie en milieu urbain, sont si encourageants que j'aurais aimé voir le texte qui nous est proposé aujourd'hui prendre en compte cette dimension de la politique de la famille.

**Mme Monique ben Guiga.** Très bien !

**M. André Vezinhet.** En ce qui concerne les veuves mises dans la douloureuse obligation d'élever seules leurs enfants, les dispositions du projet de loi restent très modestes. Outre que la revalorisation des pensions de reversion n'a été prise en compte que par voie d'amendement, les conditions de cette revalorisation sont inacceptables.

Aujourd'hui, à partir d'un taux de 52 p. 100, on envisage d'atteindre celui de 60 p. 100, mais seule la première étape de cette progression, permettant de porter le taux à 54 p. 100 le 1<sup>er</sup> janvier 1995, est prévue. Rien n'est dit sur la poursuite de cet engagement jusqu'à son terme. Une véritable loi-cadre, comme celle que l'on avait annoncée, aurait sans nul doute satisfait à cette exigence.

Il est des circonstances de la vie où la famille doit faire bloc pour protéger l'enfant et l'aider à franchir un passage difficile. C'est notamment le cas lorsque la maladie intervient. De nombreux pays ont légiféré en ce domaine pour soutenir l'action des parents et l'article 8 de ce projet de loi contient à cet égard des dispositions que nous pourrions, n'en déplaise à M. Fourcade, comparer à celles que connaît la Suède, par exemple.

Ainsi, la législation suédoise prévoit le versement d'une indemnité parentale spéciale en cas de maladie de l'enfant. En outre, chaque parent peut s'absenter soixante jours par an et par enfant pour soigner un enfant malade de moins de douze ans ou le conduire dans un centre de soins. Le bénéficiaire perçoit une indemnité égale à 80 p. 100 du salaire perdu les quatorze premiers jours puis, au-delà, à 90 p. 100. Cette faculté s'applique également si la personne qui a la garde des enfants tombe malade.

La réponse à la situation créée par la maladie, telle qu'elle est prévue dans le présent projet de loi, est, vous en conviendrez, j'en suis sûr, particulièrement modeste : trois jours non rémunérés par an et par enfant malade. Même si des amendements issus du débat à l'Assemblée nationale ont un peu amélioré ce dispositif, on reste très éloigné du modèle qui prévaut chez nos amis suédois, candidats à l'entrée dans une Union européenne...

**Mme Michelle Demessine.** Ils ne savent pas ce qui les attend !

**M. André Vezinhet.** ... au sein de laquelle il faudra bien, un jour, procéder à l'harmonisation des politiques sociales. Vous le savez, selon le traité de Maastricht, cette harmonisation devra d'ailleurs s'aligner sur le niveau le plus élevé constaté au sein de l'Union européenne.

Le groupe socialiste a déposé un amendement sur ce point.

Par ailleurs, nous souhaitons que soit reconsidérée la durée du congé postnatal de maternité, avec extension au cas d'adoption.

Plutôt que de rechercher les moyens de maintenir la femme au foyer, il aurait été préférable d'allonger la durée du congé qui suit la naissance, période au cours de laquelle la mère et l'enfant établissent des liens qui fondent pour toujours la qualité d'une précieuse et indéfectible relation. Il n'est pas de psychologue ou de pédopsychiatre ou, tout simplement, d'éducateur qui n'ait souligné combien cette période immédiatement postnatale a d'importance pour la suite de la vie. Si elle se déroule de manière satisfaisante, le retour à la vie active de la mère, voire du père, pourra se faire dans les meilleures conditions et ne sera plus vécu comme un déchirement ou un sevrage moral insupportable.

Mais se soucier de la famille, c'est aussi chercher à agir sur le cadre de vie dans lequel elle se fonde, se développe et s'épanouit. Or ce cadre de vie, c'est essentiellement le logement. A cet égard, le texte qui nous est soumis prévoit des aides dont nous ne saurions nier l'intérêt. Cependant, là encore, on peut raisonnablement se poser la question de savoir si les termes de la réflexion ont été bien posés.

Le logement d'aujourd'hui est-il le mieux adapté à l'épanouissement des relations au sein de la famille ? Ne favorise-t-il pas plus souvent le « mal-être » ?

Si l'on excepte les familles riches, qui ont les moyens d'aménager un cadre de vie confortable, il faut bien reconnaître que, dans la plupart des ensembles collectifs, nos sociétés urbaines ont engendré un mode de logement qui n'est pas adapté à l'établissement des meilleures relations entre les membres de la famille.

Mme le ministre de la ville sait bien que le thème de la « décohabitation » est au cœur d'un débat sur la politique de la famille. Je suis persuadé que, lors du congrès du mouvement HLM, qui s'ouvre demain à Rennes, cette réflexion sera au centre de bien des débats.

En effet, les conditions d'habitat ont de dramatiques conséquences sur le climat social. La crise économique contraint de très nombreuses familles à maintenir au domicile de jeunes adultes, qui deviennent ensuite des adultes au sens strict, souvent chômeurs, dont la cohabitation avec les parents revêt rapidement un caractère conflictuel. Les ingrédients de la mésentente étant ainsi rassemblés, le seuil d'intolérance risque d'être atteint, reportant dans la rue les effets néfastes que chacun imagine sans peine.

Aussi le logement familial devrait-il prendre en compte cette nouvelle donnée, préserver des espaces pour la vie communautaire et permettre à chacun de s'isoler lorsque le besoin s'en fait sentir.

Cette considération peut également s'appliquer à la personne âgée : si le maintien à domicile est difficile, c'est souvent en raison de l'inadaptation du logement.

Mais l'aide de l'Etat est indispensable en la matière. En effet, les conditions économiques de réalisation du logement social sont telles dans notre pays, qu'il est impos-

sible à ses acteurs et promoteurs d'accomplir un effort financier supplémentaire dans le montage de leurs opérations.

Pourquoi ne pas imaginer, par exemple, que l'exonération de la taxe sur le foncier bâti, dont bénéficie la construction du logement social neuf pendant quinze ans, soit étendue à la procédure d'acquisition-réhabilitation, notamment en centre-ville ?

Pourquoi ne pas envisager que les organismes qui réalisent des logements sociaux soient traités comme les collectivités et perçoivent le retour de la TVA à 18,6 p. 100 ?

De telles mesures feraient, sans nul doute, naître de grandes ambitions dans le domaine de l'amélioration de l'habitat.

Notre passage brutal d'un modèle rural à un modèle urbain de société aurait pu, lui aussi, être pris en compte dans une véritable loi-cadre, associant les efforts de plusieurs ministères.

Je pourrais encore développer de nombreux arguments sur les insuffisances de ce texte. D'autres sénateurs du groupe socialiste le feront. Peut-être même des membres de la majorité – certains ont d'ailleurs commencé à le faire – exprimeront-ils leurs réserves, comme ce fut le cas à l'Assemblée nationale.

Quoi qu'il en soit, la loi sur la famille restera une illusion très éloignée de la profession de foi prononcée par M. Balladur lors de son discours d'investiture, que je rappelais au début de mon propos. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Dusseau.

**Mme Joëlle Dusseau.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, non, cette loi n'est pas « la » grande loi sur la famille. Je ne dis pas : « la grande loi sur la famille que nous attendions » car, je vous l'avoue, j'éprouve quelque réticence devant les « grandes lois ». En tout cas, madame le ministre d'Etat, ce n'est pas la grande loi sur la famille que vous aviez annoncée à travers des déclarations telles que celles-ci : « Il faut donner à notre politique familiale une dimension totalement nouvelle » ou « La politique familiale doit donc être une politique globale et ne peut se limiter aux seules prestations. »

Or le texte qui nous est soumis concerne essentiellement les prestations, même s'il contient aussi quelques dispositions tendant à développer les structures d'accueil.

Il aurait donc mieux valu intituler ce projet de loi : « projet de loi portant aménagement des prestations familiales ». Cela aurait été plus conforme à la réalité !

Nul ne peut affirmer que cette loi aura des conséquences sur la natalité.

D'abord, la natalité et son évolution sont des phénomènes complexes, qui jouent sur la longue durée. Les chiffres que chacun peut avancer à cet égard sont d'ailleurs sujets à caution. Ainsi, selon que l'on considère le nombre d'enfants par femme ou le nombre d'enfants par femme en âge de procréer, l'appréhension du phénomène n'est pas la même.

Ensuite, rien n'est moins avéré que l'efficacité des politiques dites « familiales » en matière de natalité. La France a été, au XIX<sup>e</sup> siècle, le pays d'Europe où la natalité a le plus diminué ; elle est, aujourd'hui, l'un des pays d'Europe où la natalité est la plus forte, ou la moins faible, comme on voudra. Cela a peu à voir – sinon rien à voir du tout – avec les politiques « familiales ». Dans ce domaine, les relations de cause à effet ne sont absolument pas évidentes.

Certes, il est tentant de se dire que les gens n'ont pas d'enfant, ou moins d'enfants qu'ils ne le souhaiteraient, parce qu'ils manquent de moyens et que, s'ils avaient plus de moyens, ils auraient plus d'enfants. Cependant, l'étude des catégories sociales qui, en France, ont le plus d'enfants – en schématisant, les plus pauvres et une fraction bien déterminée des plus riches – infirme cette idée.

Bref, globalement, nous devons nous rendre à cette évidence : les différentes allocations permettent essentiellement de mieux élever les enfants que l'on a, mais on peut douter qu'elles puissent, quelle que soit leur forme, inciter à en avoir.

Bien sûr, il est certains cas bien précis où cela peut jouer. Je pense notamment aux femmes seules qui perçoivent l'allocation de parent isolé, l'API. Il arrive, en effet, que ces femmes fassent un autre enfant uniquement parce qu'elles arrivent au terme des trois ans de versement de cette allocation, qui est leur seule ressource. Mais cela n'apparaîtra à personne comme un modèle à suivre !

S'agissant de ces femmes, souvent en grande détresse, je voudrais attirer l'attention sur les aspects pervers d'une prestation donnée sans que l'on suive les personnes et sans que soient prévues des mesures d'accompagnement propres à assurer une « sortie » de l'API dans de bonnes conditions.

Madame le ministre d'Etat, ce n'est pas sans éprouver une certaine crainte que j'attendais ce texte sur la famille.

En effet, nous sommes maintenant en crise depuis vingt ans exactement. Or chaque crise économique a eu pour corollaire le retour des femmes au foyer.

Main-d'œuvre à laquelle on fait appel en temps de guerre ou en temps d'expansion, le femme est renvoyée à la maison lorsque la guerre est finie ou que la récession pointe.

Pour la première fois depuis deux cents ans, ce phénomène historique s'est enrayé. En effet, malgré la crise, malgré un chômage qui les touche plus lourdement que les hommes, les femmes, en France, sont de plus en plus nombreuses à travailler.

Développement du tertiaire, évolution des mentalités, désir d'autonomie, fragilisation des ménages, les raisons sont multiples mais le résultat est là : jamais le nombre et le pourcentage des femmes qui travaillent en France n'ont été aussi élevés que pendant cette dernière décennie.

La tentation est donc forte, en France comme ailleurs, de résoudre en partie le problème du chômage en renvoyant définitivement les femmes au foyer – foyer que, à en croire certains, elles n'auraient jamais dû quitter ! – ou en les payant pour ne pas en sortir.

Ce n'est pas la solution que vous avez adoptée, madame le ministre d'Etat. Pour différentes raisons, et j'espère par principe, vous avez refusé de proposer ce que l'on appelle le « salaire maternel ». Je me bats depuis trop longtemps pour l'égalité de droits entre les hommes et les femmes, tant dans le travail qu'en politique, pour ne pas le souligner et vous en donner acte.

Vous proposez, madame le ministre d'Etat, l'extension de l'allocation parentale d'éducation à toute mère – pardon à tout père ou toute mère – ayant au moins deux enfants...

**M. Jean Chérioux.** C'est l'égalité des sexes. Vous devriez être contente !

**Mme Joëlle Dusseau.** ... et ayant travaillé au moins deux ans dans les cinq dernières années.

A l'Assemblée nationale a été proposé un amendement, qui a reçu votre accord, tendant à la prise en compte d'une période de travail de deux ans dans les dix années précédentes s'il y a trois enfants ou plus au foyer. Je suis, pour ma part, très réservée sur cet amendement.

Une allocation parentale d'éducation, c'est bien ; qu'elle soit totale ou partielle si l'intéressé choisit de travailler à temps partiel, c'est bien. Mais cela pose une série de questions pour le présent et pour l'avenir, pour le présent et pour l'avenir des femmes, bien entendu.

En effet - c'est ma première inquiétude - ce projet de loi va renforcer l'idée que, dans le couple, la personne chargée prioritairement, voire exclusivement, des enfants, c'est la femme. Nous le savons - et c'est ce que la plupart d'entre vous souhaitent - c'est la femme qui, prioritairement, essentiellement, à 99 p. 100 des cas, va choisir le congé parental et l'allocation parentale d'éducation.

Parce que la femme salariée est moins payée que l'homme - à qualification égale, elle est payée entre 25 p. 100 et 30 p. 100 de moins - parce qu'elle travaille plus souvent à mi-temps et qu'elle est plus lourdement frappée par le chômage, il semblera « naturel » que ce soit elle qui cesse son travail et qui bénéficie de l'allocation parentale d'éducation.

Cette idée est présente, à mon avis, dans l'esprit du législateur ; elle l'est en tout cas dans celui de tous ceux de nos collègues qui sont intervenus jusqu'ici.

**M. Jean Chérioux.** Parce que nous pensons à l'enfant !

**Mme Michelle Demessine.** Et nous, nous n'y pensons pas, peut-être ?

**Mme Monique ben Guiga.** Qui les fait ?

**M. Jean Chérioux.** Justement !

**Mme Joëlle Dusseau.** Monsieur Chérioux, c'est moi qui ai la parole.

**M. Jean Chérioux.** Vous m'interpellez, je vous réponds !

**Mme Joëlle Dusseau.** Je ne vous interpelle pas, monsieur Chérioux, même si je vous « échauffe les oreilles », comme chacun sait !

Au cas où l'on aurait des doutes, l'amendement dont j'ai parlé tout à l'heure confirme largement cette analyse. Le membre du couple qui aura été dans la vie active deux ans sur les dix ans précédents, sauf cas tout à fait exceptionnel, ce sera, bien entendu, la femme.

L'opinion publique française, malheureusement, n'a pas connu l'évolution des mentalités qu'ont connue d'autres pays. Avec l'extension de cette allocation, l'idée de partage des tâches au foyer, de prise en charge commune des charges éducatives par l'homme et par la femme, à laquelle nombre de femmes sont attachées, risque de régresser.

Mes inquiétudes concernent aussi la carrière professionnelle des femmes. Le travail, chacun le sait, comporte bien des côtés aliénants. Sous-payées, sous-qualifiées, les femmes ne s'y épanouissent guère.

Pourtant, le travail apporte l'autonomie financière, et donc l'autonomie tout court, or l'autonomie, c'est le début de la liberté, sinon de l'égalité.

Malgré les obstacles qu'elles rencontrent dans le domaine professionnel, comme d'ailleurs dans le domaine politique, les femmes sont attachées à mener une carrière professionnelle qui leur permette d'occuper des postes plus intéressants et mieux rémunérés. Qu'en sera-t-il de cette carrière et de son évolution après des arrêts qui peuvent être prolongés ?

Surtout, quelle garantie y a-t-il que la reprise de l'activité professionnelle à la fin du congé sera bien possible ? Le problème s'est déjà posé lors de l'application des dispositions en vigueur concernant les femmes ayant trois enfants, femmes que les entreprises de cent salariés au minimum doivent réintégrer. On sait qu'un certain nombre des femmes concernées se sont vu opposer une fin de non-recevoir quand elles ont voulu réintégrer leur emploi ou un emploi équivalent.

Vous avez vous-même évalué à environ 1,5 million le nombre de familles qui pourraient être concernées par la loi. Cela signifie que, peut-être, plusieurs centaines de milliers de femmes pourraient être amenées à quitter un emploi pour trois ans et à frapper de nouveau à la porte de l'employeur trois ans après. La question de leur réintégration est, pour moi, tout à fait fondamentale.

Il me paraît donc nécessaire d'être spécialement vigilant quant aux garanties qu'auront les bénéficiaires - hommes ou femmes, pour faire plaisir à M. Chérioux -...

**M. Jean Chérioux.** Merci !

**Mme Joëlle Dusseau.** ... de retrouver effectivement leur emploi. Si ces garanties n'existaient pas, la mesure proposée aura pour conséquence un retour définitif des femmes au foyer.

En un moment où les couples, légitimes ou non, ont une durée de vie limitée, de telles questions ne sont pas secondaires, non plus que celles qui concernent l'amputation de la retraite des personnes qui choisiraient le congé parental assorti de l'APE.

Permettez-moi d'ajouter un dernier mot sur l'aide aux familles ayant en charge de jeunes majeurs.

Le principe de l'aide est affirmé, mais le calendrier de la mise en application n'est pas établi, la limite fixée étant le 31 décembre 1999. En tout état de cause, rien ne semble pouvoir se faire avant 1996.

Je veux attirer l'attention non seulement sur les familles qui ont en charge des jeunes en cours d'étude ou en formation, mais aussi sur ces familles durement touchées dans lesquelles le jeune est à la dérive, sans formation, loin de tout cursus scolaire ou universitaire où les parents sont frappés par le chômage, et où une partie de la charge de la famille repose sur les grands-parents retraités. Ces cas sont, hélas ! beaucoup plus fréquents qu'on pourrait le croire, d'où la nécessité de mettre en œuvre rapidement une politique novatrice en ce domaine.

Voilà, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, les quelques réflexions dont je tenais à vous faire part. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Beaudeau.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, depuis des mois, le Gouvernement promet une grande loi sur la famille, susceptible de répondre à des problèmes rendus urgents par la crise et les conséquences qui en découlent pour la vie sociale, mais aussi susceptible de définir un grand dessein pour la famille dans la perspective du XXI<sup>e</sup> siècle.

Cette grande loi était attendue par les associations familiales avec curiosité, impatience, beaucoup d'espoir et, je le constate aujourd'hui, avec beaucoup de naïveté.

Voilà près de vingt ans, la loi sur l'interruption volontaire de grossesse, qui a donné à la femme le libre choix quant à la naissance d'un enfant, a constitué une conquête humaine importante, une étape vers l'égalité entre hommes et femmes. Cette loi permettait d'envisager un nouvel épanouissement de la famille. Intervenant

vingt ans après, une autre loi sur la famille, complète et inscrite dans la durée, aurait pu en donner la possibilité.

Dans l'histoire, le sort de la femme et le sort de la famille ont évolué conjointement.

Ainsi, dans l'Antiquité, la femme grecque assure une descendance à son mari, dont elle constitue un bien. La famille est alors un bien du même type que le troupeau.

La femme romaine, au nom de l'*imbecilitas sexus*, est privée de toute nouvelle responsabilité, perdant même, pendant la période de décadence, ses rôles familiaux traditionnels.

C'est la femme gauloise qui, la première, prend place dans l'organisation communautaire.

Durant de longs siècles, la femme et la famille sont rejetées dans un rôle de soumission. La Révolution française maintiendra cette situation d'injustice pour la femme et la famille. Balzac pouvait encore écrire : « La femme est une propriété que l'on acquiert par contrat. »

C'est l'accès de la femme au travail qui conférera une place nouvelle à la famille dans la vie sociale. Maternité et paternité gardent leur caractère de relations personnelles, mais deviennent aussi des fonctions sociales.

Aujourd'hui, la vie de la famille se trouve confrontée à la recherche de nouvelles mesures pour concilier vie familiale et vie professionnelle.

Une grande loi sur la famille se révèle nécessaire - je sais, madame le ministre d'Etat, que vous en doutez - pour permettre non pas de codifier administrativement ces fonctions sociales mais de les épanouir. Egalité des sexes, besoins des enfants, intérêt national se rejoignent pour faire appel à la nouveauté, à l'ambition et au dynamisme en faveur d'une politique familiale fondée sur le progrès social.

Un lien existe entre la place de la femme, la valorisation de la famille et le progrès de la société. Je ne prendrai qu'un exemple, qui date de la Libération.

En 1944, la femme acquiert le droit de vote. Le 11 juillet 1946, l'Assemblée nationale, nouvellement élue, examine le projet de loi, déposé le 20 mai 1946, fixant le régime des prestations familiales. Ce projet est présenté par Georges Bidault, François de Menthon, Ambroise Croizat, Robert Schuman, Pierre-Henri Teitgen, François Tanguy-Prigent, Robert Prigent, René Arthaud et Marius Moutet. Ils sont tous représentés, les grands partis de l'époque : MRP, gaulliste, communiste, socialiste. Je vous renvoie aux débats, ils sont exemplaires.

Dans l'exposé des motifs de la loi, j'ai retrouvé la grande idée du gouvernement de l'époque : « Le Gouvernement, au moment où il entend procéder à une amélioration de la situation des travailleurs pour remédier, au moins en partie, aux conséquences de la hausse du coût de la vie, a voulu porter son premier effort sur l'aide aux familles. Le simple souci de la justice sociale rejoint les préoccupations de l'intérêt économique et politique du pays. »

Ce gouvernement décide alors le doublement des allocations familiales au 1<sup>er</sup> juillet, liant leur financement au développement économique, aux productions de richesses du pays. Les salaires seront conjointement augmentés de 25 p. 100.

En 1949, trois ans après, dans l'effort de redressement national, les crédits dégagés pour la famille représentent 22 p. 100 du produit intérieur brut. La croissance de la natalité reprend.

Cet effort s'est progressivement ralenti sous l'effet de la politique menée par tous les gouvernements qui se sont succédé depuis, avec le résultat que l'on sait.

En 1992, les crédits affectés à la famille ne représentent que 8 p. 100 du produit intérieur brut, soit trois fois moins ; et nous connaissons une décroissance de la natalité qui rend désormais impossible le renouvellement des générations !

La France recule, sa politique familiale aussi. Ce recul pourrait encore s'accroître si les voix timides qui se font entendre en faveur du retour des femmes au foyer s'enhardissaient. Certains veulent faire resurgir la vieille conception de l'inégalité devant le travail. Le retour des femmes au foyer pourrait libérer des emplois, dit-on. Ces voix, au sein même du Gouvernement, seraient disposées à freiner, à réduire les droits de la femme et de la famille, en remettant en cause le droit au travail des femmes.

Les communistes ne sont pas les seuls à le déplorer. Dans une conférence de presse au cours de laquelle fut critiqué sévèrement votre projet de loi, madame le ministre, quatre associations, Familles rurales, Familles de France, Confédération nationale des associations familiales catholiques et CFTC, ont pu déclarer : « Une politique familiale ne peut être que globale et conduite dans la durée. C'est pourquoi nos quatre organisations demandent aujourd'hui la présentation d'une véritable loi-programme, conformément aux engagements pris. Elle doit respecter la famille en tant que communauté fondée sur un engagement et centrée sur un projet. Elle doit traduire la prise en compte du fait familial dans tous les domaines, fixer les objectifs, déterminer des étapes et permettre une évaluation - bilan et prévisions - dans le cadre d'une conférence annuelle de la famille. »

Ces quatre associations représentent près de 50 p. 100 des 800 000 familles adhérant à des organisations.

« Une politique de la famille ne peut être que globale et conduite dans la durée. », ont-elles dit. Nous partageons cette analyse. Or ce projet de loi va à l'opposé. C'est un projet réduit, un projet de circonstance, dont le financement n'est même pas prévu pour les cinq années à venir.

Dans sa lettre de 1994, l'Union syndicale des associations familiales considère également que le projet de loi « n'est ni dans sa philosophie ni dans son contenu une loi d'orientation. Il se limite à des mesures relatives à la compensation des charges familiales. Pour important qu'il soit, il ne constitue qu'un volet de la politique familiale ».

La Confédération syndicale des familles considère les mesures proposées comme faisant partie d'une loi restant à définir.

Une grande loi sur la famille est nécessaire également pour favoriser les naissances dans notre pays. Cela ne signifie nullement qu'il existe un lien direct entre économie et natalité ni que nous devons verser dans une politique nataliste.

Annie Vinokur, professeur de sciences économiques à Paris-XI, écrit dans son livre *Où va la population mondiale ?*, à la page 103 : « Personne ne peut dire, de manière générale, si des variations de la population entraînent des variations de la production et dans quel sens, ni si la croissance économique engendre un accroissement ou une baisse de la fécondité, ni si une réduction de la fécondité entraîne une amélioration du bien-être matériel des populations. Le problème n'est pas celui des rapports entre deux quantités, d'hommes et de ressources, mais celui de la façon dont les hommes accèdent à leurs moyens d'existence. Ce rapport n'est pas quantitatif et théorique, mais il est social et empirique. »

Je partage cette analyse. Que constatons-nous, en effet, dans notre pays ? La population française ne souhaite plus se reproduire à l'identique, et ce pour deux raisons, semble-t-il.

En premier lieu, l'insécurité due au chômage et la dégradation des dispositifs de protection sociale conduisent nos concitoyens, par le jeu de la « fécondité désirée », à avoir moins d'enfants.

En second lieu, préparer un enfant à la vie coûte cher. Des associations familiales ont publié les chiffres suivants : un collégien coûte 5 500 francs par mois, un lycéen 6 500 francs par mois, un polytechnicien 15 000 francs par mois.

Beaucoup de familles hésitent, puis renoncent, par peur du lendemain. Le taux de désir d'enfant est de 2,7 par femme, mais le taux de fécondité est tombé, en 1993, à 1,6. Pour obtenir un renouvellement des générations, il faudrait retrouver un taux de 2,1. Nous en sommes très loin !

Ce n'est pas un mince problème, la France vieillit. Nous en percevons les conséquences, par exemple dans le domaine du paiement des retraites. Un prochain débat sur les institutions de prévoyance nous permettra d'y revenir.

Au cours d'une réunion de travail, qui s'est tenue au Sénat, nous avons entendu un médecin exposer, à juste titre, qu'il lui devenait difficile, malgré de bonnes ressources, d'élever quatre enfants. Que dire d'un couple d'étudiants, d'un couple de chômeurs, d'une famille vivant avec le SMIC ? Que dire des parents dont les seules ressources sont constituées par les prestations familiales ? Ils sont de plus en plus nombreux : 30 p. 100, je crois.

Le lien existe entre ressources et développement de la famille. Il s'agit non pas de choisir entre une politique nataliste ou non, mais beaucoup plus simplement d'opter ou non en faveur du progrès social pour tous. Or la revalorisation importante et généralisée des prestations familiales est rejetée dans votre projet de loi, madame le ministre d'Etat.

L'intervention du Parlement s'impose également pour adapter notre législation à l'évolution des mœurs. Les sources de mon propos figurent dans la brochure n° 4 du dernier trimestre de 1993, *Politiques familiales et transformation des modes de vie*, éditée par le ministère dont vous assumez la charge. Son examen est fort intéressant.

Depuis quinze ans, sont reconnus l'existence et le terme de « famille monoparentale ». En 1990, 1 180 000 personnes, dont 14 p. 100 d'hommes, élevaient seules des enfants de moins de vingt-cinq ans. Depuis, cette limite d'âge étant abandonnée pour la définition de la famille, on compte 1 600 000 familles monoparentales. On estime qu'une mère de famille sur dix élève seule son ou ses enfants.

J'ai noté également que les femmes élevant seules des enfants sont davantage présentes sur le marché du travail. Avec deux enfants, 93 p. 100 des mères de famille monoparentale sont actives. Des aides nouvelles ne sont-elles pas nécessaires pour l'accueil des enfants ? La vie, choisie ou non, de ces femmes ne doit-elle pas être facilitée, d'autant que les menaces du travail le dimanche et la nuit se précisent avec les directives européennes et la loi quinquennale sur l'emploi de M. Giraud.

L'étude menée par votre département ministériel, madame le ministre d'Etat, constate également un essor des familles recomposées. En 1990, on en dénombrait 660 000, constituées de couples avec des enfants dont au moins un était né d'une union précédente. Des enfants se

retrouvent, dans les faits, avec deux papas, voire deux mamans, 15 p. 100 des familles qui comptent quatre enfants étant constituées de familles recomposées.

Cette situation ne fait-elle pas apparaître des problèmes nouveaux ? Vous n'avez pas choisi d'aborder cette question. Pourtant, la vie nous impose de débattre de ces problèmes de droits nouveaux ou différents.

Les familles nombreuses sont plus fréquentes en milieu ouvrier : 21 p. 100 comptent au moins trois enfants. Elles demeurent également celles qui disposent des ressources les plus modestes. Ne sont-elles pas les plus pénalisées du fait de la baisse du pouvoir d'achat des allocations familiales de 25 p. 100 en moins de vingt ans ? La prise en compte du premier et du dernier enfant n'est-elle pas un moyen pour tendre vers une inégalité moins marquée pour ces familles ?

Une autre solution mérite également d'être notée, je veux parler du développement de l'union libre.

En 1990, année de référence déjà prise en compte, 1 720 000 couples vivaient ensemble sans être mariés, soit 13 p. 100. Ils étaient la moitié en 1982 et 446 000 en 1975. En 1979, 10 p. 100 des naissances avaient lieu hors mariage ; en 1990, on en dénombrait 30 p. 100.

Des problèmes multiples découlent de cette situation. Ne serait-il pas nécessaire qu'une loi sur la famille tente une clarification ? Au vu du courrier que nous recevons sur ce problème, la réponse s'impose d'elle-même ! Les débats sur cette question ont d'ailleurs été longs à l'Assemblée nationale.

D'autres problèmes émergent également de la situation de crise qui est la nôtre.

Ainsi, les enfants ont tendance à rester plus longtemps dans la famille. Au demeurant, la loi a abandonné la limite d'âge de vingt-cinq ans retenue dans la définition antérieure de la famille. Aujourd'hui, elle se fonde exclusivement sur une résidence commune.

Les enfants ont également tendance à rester plus longtemps dans le foyer des parents. En 1990, 56 p. 100 des jeunes de vingt à vingt-quatre ans vivaient encore chez leurs parents. Ce pourcentage s'accroît avec la prolongation des études, le chômage, l'emploi précaire.

Ne faut-il pas, dès lors, définir des dispositions nouvelles en matière de logement, d'aides à des étudiants ou à des chômeurs désirant un enfant ? Il ne suffit pas, en effet, de constater que l'âge moyen des femmes mettant au monde leur premier enfant augmente.

Quant à la cohabitation de plusieurs générations dans la même famille, après avoir diminué, elle se stabilise. Une proportion plus forte de la population âgée est, à un moment ou à un autre, hébergée par des enfants. Dans la France rurale d'hier, cette situation n'avait que des avantages. Mais, avec la vie en cité, que de problèmes nouveaux apparaissent lorsque des familles constituées de trois, voire de quatre générations, vivent sous le même toit !

La loi ne devrait-elle pas tenir compte de ces évolutions et rendre plus cohérente, plus réaliste, une législation devenue inadaptée à une société moderne, à notre monde de crise, et prévoir rapidement les aides nécessaires pour les personnes dépendantes qui doivent terminer leur vie dans la plus parfaite dignité ?

Depuis 1990, des droits nouveaux pour les enfants ont été définis, reconnus par la Convention internationale des droits de l'enfant. « La nation ne peut progresser sans donner aux enfants l'amour, les soins et toute l'attention qui leur est due », proclamait Nehru.

En France, vivent actuellement 4,5 millions d'enfants de moins de six ans, dont les trois quarts en zone urbaine. Que d'amour et de soins sont devenus nécessaires !

Or nous constatons, dans notre pays, le retour de la malnutrition, des enfants livrés à eux-mêmes, la prostitution de jeunes adolescents, dégradante pour notre société et pourtant présente à Paris. Fait nouveau, il est désormais courant que la police interpelle des employeurs qui font travailler de très jeunes enfants. Des droits nouveaux pourraient trouver leur expression dans votre projet de loi, madame le ministre d'Etat !

Nous ne pouvons pas non plus nier les conséquences, dramatiques parfois, de directives européennes multiples, retardataires, traumatisantes pour la vie des Français, des familles françaises.

Certains affirment que la Communauté européenne ne connaîtrait pas la famille, sous prétexte de mobilité des salariés. Je ne partage absolument pas cette analyse. Des directives comme celles qui concernent le travail de nuit et le travail du dimanche pour les femmes ou l'abaissement de l'âge du travail pour les enfants jusqu'à treize ans pour travaux légers sont des atteintes graves à la vie et à l'équilibre des familles de notre pays ; elles sont préjudiciables à des acquis sociaux, à des droits et à des garanties.

La Communauté veut réduire les droits de la famille française. Cette remise en cause s'accompagne d'un alignement vers le bas non seulement de certains droits sociaux, mais aussi du financement. Les premières allocations familiales furent créées, dans notre pays, à la fin du siècle dernier, par des patrons pour limiter les revendications en matière de salaires et pour maintenir les salariés dans les entreprises.

Notre pays est demeuré le seul, en Europe, à avoir une politique familiale d'un tel niveau reposant sur une cotisation exclusivement patronale. La loi quinquennale sur l'emploi et la loi relative au démantèlement de la sécurité sociale ont commencé à remettre en cause ce financement.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui parachève cette œuvre de démantèlement, à laquelle aucun autre gouvernement, même parmi les gouvernements les plus à droite, n'avait osé s'attaquer.

Dans votre rapport, monsieur Huriet, vous allez apparemment dans un sens voisin, en notant des éléments comme ceux que je viens d'énoncer et qui œuvrent à l'examen d'une loi d'ensemble sur la famille.

Mais ne s'agit-il pas d'une différence d'appréciation avec le Gouvernement quand, dans ce même rapport, vous déclarez : « Je souhaite la mise en œuvre d'une véritable politique familiale globale et je ne pense pas être le seul à voir les nombreuses suggestions, dans tous les domaines qui touchent à la famille, qui m'ont été faites. » J'ai envie de dire : bravo, monsieur le rapporteur !

Toutefois, vous vous arrêtez en chemin. Vous osez affirmer que le texte présenté par Mme Veil au nom du Gouvernement est « une des composantes d'une politique familiale globale pour laquelle il apporte des garanties de financement essentielles ».

Non, monsieur le rapporteur, non, madame le ministre d'Etat, le présent projet de loi ne prévoit pas seulement un financement. Il est beaucoup plus ! Il joue tout son rôle dans un ensemble plus cohérent, aligné sur une politique, sur des choix européens de recul social. Je vais m'efforcer de vous le démontrer.

La croissance ne se développera pas en se fondant seulement sur des mesures d'une politique « nataliste ». La croissance se fonde sur des choix politiques, en fonction de critères économiques. Les mesures prévues représentent une dépense de 55 milliards en cinq ans, soit 11 milliards de francs par an. Cette somme ne peut pas répondre aux besoins et ne peut pas être la conséquence financière d'une politique ambitieuse. L'allocation parentale d'éducation sera certes accordée à partir du deuxième enfant. Toutefois, la portée de cette mesure sera très limitée : quelque 213 000 familles seront concernées, 100 000 personnes en bénéficieront en cas de travail partiel.

Par cette mesure, vous prétendez, madame le ministre d'Etat, concilier vie professionnelle et vie familiale. Oui, mais n'avez-vous pas écrit, dans le dernier numéro du *Courrier du Parlement* : « Il s'agit de permettre aux femmes qui travaillent de s'arrêter ou de passer au temps partiel pendant trois ans à l'arrivée de leur deuxième enfant pour celles qui feraient ce choix » ?

N'est-ce pas là la théorie du dégageant d'emplois et de l'instauration du travail à temps partiel ? En effet, le souhait de la plupart des femmes, c'est de poursuivre leur travail et de disposer d'aides nouvelles pour s'occuper de leurs enfants. Quant à la garantie exprimée en ce qui concerne le maintien du contrat de travail pour les femmes quittant leur emploi, elle demeure entièrement formelle et sans contrainte réelle pour l'employeur.

L'âge limite pour le bénéfice des allocations familiales sera porté à vingt-deux ans. A cette mesure doit correspondre un financement réel. Cette disposition ne doit toutefois pas vous faire oublier les exigences réelles pour combattre le chômage des jeunes, assurer le versement du RMI aux jeunes de moins de vingt-cinq ans et augmenter de manière importante les bourses scolaires.

Les mesures d'accompagnement pour la petite enfance, en globalisant les modes d'accueil des structures collectives, crèches et écoles maternelles, n'auront-elles pas un certain nombre de conséquences, que je vais citer ?

Ne s'agit-il pas d'adapter la garde des enfants à la loi quinquennale sur l'emploi, avec ses horaires flexibles, le temps partiel, le travail du dimanche ? Ne s'agit-il pas de favoriser l'accueil à domicile au détriment de l'accueil collectif, notoirement insuffisant ?

N'est-ce pas aussi une non-réponse à la demande des familles, qui souhaitent que soient développées les crèches et accueillis les enfants dès l'âge de deux ans à l'école maternelle ? Ne s'agit-il pas aussi d'un transfert sur les municipalités et les familles, que l'Etat organise en se dégageant de ses responsabilités ?

Monsieur le rapporteur, pourriez-vous chiffrer les sommes nécessaires pour créer le nombre de places en crèches familiales et collectives substitutives au renforcement des aides à l'accueil individuel, prévu pour 3 milliards de francs ? Le double de cette somme serait nécessaire, voire le triple, peut-être le quadruple. En tout état de cause, 400 000 places supplémentaires se révèlent nécessaires dans les cinq ans à venir. La loi permettra-t-elle de répondre à ce besoin ?

Notre école maternelle n'est-elle pas menacée par toutes ces nouvelles propositions ? Je le crains. L'accès des enfants de deux ans n'est prévu ni dans le présent projet de loi, ni dans celui de M. Bayrou. En effet, dans les cent cinquante-cinq mesures, cet accès est envisagé seulement pour les zones d'éducation prioritaires, mais aucun moyen de financement n'est prévu pour les 800 postes nécessaires.

La suppression des bourses scolaires et leur remplacement par une prestation versée en une seule fois par les caisses d'allocations familiales peuvent paraître séduisantes, madame le ministre d'Etat. Cependant, vous ne prévoyez ni revalorisation ni extension. Or ces bourses n'ont pas été revalorisées depuis 1959. Aucun autre exemple d'une telle non-revalorisation n'existe dans notre pays.

Pour éviter la revalorisation des bourses, vous les supprimez. Nous notons que vous substituez à une indemnité de caractère alimentaire une indemnité scolaire.

Dans les collèges, nombreux sont les enfants – un sur deux – qui prennent leur repas au restaurant de l'établissement. Les familles ne bénéficiant plus de ces bourses trimestrielles seront alors dans l'incapacité de faire face au paiement de la demi-pension.

De plus, votre transfert de gestion ne se traduira-t-il pas par la suppression de 300 postes dans les collèges et dans les services administratifs académiques et rectoraux ?

En ce qui concerne les veuves – nous aurons l'occasion d'y revenir au cours du débat – si nous nous félicitons de la majoration du taux de réversion, qui passe de 52 à 54 p. 100, nous en constatons, bien entendu, la limite.

Des insuffisances demeurent en ce qui concerne la situation des 3,3 millions de veuves dans notre pays. J'ai rencontré le responsable d'un établissement gestionnaire de caisse de retraite complémentaire des cadres. Selon lui, l'accord de l'AGIRC, l'Association générale des institutions de retraite des cadres, risque de poser un certain nombre de problèmes pour les veuves. Il estime que de nombreuses veuves pourraient se retrouver dans la pauvreté.

Mais nos plus grandes inquiétudes et critiques portent sur les dispositions financières ; à cet égard, deux points nous préoccupent particulièrement : l'incertitude sur le financement et la budgétisation de la branche famille.

Quant à l'incertitude des mesures de financement, je citerai M. le président du Sénat : « Le programme de dépenses de 55 milliards de francs en cinq ans entraîne un financement non garanti et prévoit l'indexation aux prix sans envisager le financement au-delà de ce terme. Ne s'agit-il pas d'une forme nouvelle de gouvernement : la législation à crédit ? »

J'en viens à la budgétisation : ce transfert du financement du patronat sur le budget de la nation nous paraît injuste. En effet, il décharge le patronat de ses obligations pour favoriser son profit. Ce transfert se révélera néfaste et préjudiciable à l'intérêt des familles et des enfants.

Les contributions patronales ayant été portées de 16,5 p. 100, en 1952, à 5,4 p. 100, en 1991, nous sommes passés d'excédents non utilisés à des déficits supportés par le budget de l'Etat.

Je ne citerai qu'un seul chiffre à cet égard : prendre la décision de ramener les cotisations patronales à leur niveau de 1990 permettrait de dégager 98 milliards de francs. Voyez ce que représenterait comme possibilités de financement une politique familiale nouvelle ! Nous nous acheminons, comme pour la sécurité sociale, vers une étatisation dont la fonction première est de maîtriser et de freiner le versement des prestations aux familles.

Enfin, madame le ministre d'Etat, cette budgétisation reviendra à financer les prestations par l'impôt. Par la suite, elle entraînera forcément l'intégration de certaines prestations familiales dans le calcul des revenus et de l'imposition des familles.

Nous nous sommes efforcés de vous démontrer que ce projet de loi n'était ni réaliste ni ambitieux.

Or 94 p. 100 des citoyens plébiscitent la famille. Vous êtes également ministre de la ville : si la cellule familiale ne demeurerait pas dans la vie de nos cités de banlieue, que resterait-il alors pour affirmer le respect des valeurs humaines, de la solidarité, de la possibilité de cohabitation et de vie collective ?

L'ONU a perçu le besoin de développement de la politique familiale. Elle a décrété « 1994 année de la famille ». Nous souhaitons voir définie dans ce cadre une grande politique de la famille en France, car notre pays en a grand besoin.

Cette politique passe par la satisfaction immédiate de certaines revendications, que je rappellerai une fois de plus à cette tribune : augmentation des allocations familiales de 10 p. 100 au 1<sup>er</sup> juillet, pour les porter à 800 francs dès le premier enfant, avec versement d'un treizième mois ; accueil dès l'âge de deux ans des enfants à l'école maternelle, pour les familles le souhaitant ; création en nombre suffisant de places d'accueil de qualité pour les enfants en bas âge ; réduction à trente-cinq heures du temps de travail hebdomadaire, sans diminution de salaire.

Pour épanouir la vie familiale, l'ensemble des droits – droits à l'emploi, au logement, à l'école, aux loisirs et aux sports – doivent, à notre avis, être pris en considération. Madame le ministre d'Etat, allez-vous laisser se poursuivre les expulsions inhumaines et indignes, qui détruisent la famille ? Savez-vous que certains locataires expulsés de leur logement doivent acquitter un loyer supérieur à leurs revenus ?

En outre, les droits spécifiques des enfants doivent, selon nous, être précisés par des plans annuels audacieux. Je vous rappelle que le Président de la République et d'autres chefs d'Etat ont pris des engagements à cet égard. Où en est le plan de l'année 1994 ? En cette période de préparation des vacances, ne faut-il pas revoir les aides aux vacances ? Cette année, beaucoup d'enfants resteront dans les cités. Nous développerons nos propositions, s'agissant notamment de l'octroi de bons-vacances par les caisses d'allocations familiales, lors de la discussion des articles.

Enfin, ne faudrait-il pas mieux écouter les associations familiales et les syndicats, pour élaborer une loi ambitieuse, dynamique et efficace sur la famille ?

Je laisserai le soin à mon amie Mme Michelle Demessine d'exprimer l'analyse et les propositions du groupe communiste quant à la nécessaire conciliation, pour les femmes, de la vie familiale et de la vie professionnelle.

Madame le ministre d'Etat, vous doutez de l'intérêt d'une telle politique. Le Gouvernement réduit cette dernière à une politique nataliste demeurant vaine, faute de moyens.

Le vote des sénateurs communistes et apparenté représentera donc un refus de s'engager dans cette voie. Il exprimera un espoir : celui d'autres choix en faveur de la famille et des enfants. Il est donc un appel à tous ceux et à toutes celles, y compris sur les travées du Sénat, qui veulent œuvrer avec eux pour donner vie, prospérité et bonheur à toutes les familles de ce pays. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, conformément aux décisions de la conférence des présidents, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinq, est reprise à vingt-deux heures dix, sous la présidence de M. Yves Guéna.)

**PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA**  
**vice-président**

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la famille.

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

**M. Georges Mouly.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, on a pu lire ou entendre, voilà peu, que ce projet de loi, qui devait être un texte ambitieux, n'était qu'un texte étriqué.

Est-ce une loi d'orientation ? Pas davantage ! Il s'agit plutôt d'une loi de prestation. Voilà ce que nous avons entendu, ici ou là.

« La loi d'orientation devra envisager le problème sous tous ses aspects : fiscalité, logement, emploi, santé, éducation, environnement culturel... » Tel est le sentiment d'un responsable national d'association. Voulait-il tout inclure dans un même texte ? Si cela devait être, je m'interrogerais, comme on dit...

Telle autre association bien connue fait figurer, parmi les objectifs d'une loi-cadre relative à la famille, ceci : « Inscrire la famille dans le titre du ministre d'Etat qui en a la charge » - soit - « et lui donner une compétence large pour intervenir dans tous les domaines où la famille est concernée : éducation nationale, transports, affaires sociales, santé, culture, logement, jeunesse et sports, droits des femmes, personnes âgées, environnement, consommation, etc. »

Je me garderai bien de porter un jugement par trop sévère sur une telle position, car je sais les responsables de cette association sincères avec eux-mêmes et je connais leurs convictions en la matière. Mais, à proprement parler, il est pour le moins surprenant, voire aberrant, de vouloir tout aborder en même temps. C'est, à l'évidence, tenter l'impossible et aller à l'échec ou, plutôt, c'eût été tenter l'impossible et aller à l'échec !

Au lieu de cela, votre texte, madame le ministre d'Etat, même si on l'aurait souhaité - beaucoup l'ont dit - plus ambitieux, est réaliste, concret et non dénué d'intérêt.

Réaliste, il l'est par ses objectifs. Il y a, c'est vrai, problème lors de la période de la petite enfance, problème lorsque le jeune adulte est encore à charge, problème encore en cas de maladie de l'enfant, problème toujours en cas d'adoption. A cela et à d'autres questions sur lesquelles je passe, votre projet de loi s'efforce d'apporter une réponse, et cela, à mes yeux, mérite mieux que commentaires acerbes ou désabusés.

Après modification par l'Assemblée nationale et sous réserve de l'adoption d'un certain nombre d'amendements proposés par la commission des affaires sociales, ce texte vaut, selon moi, d'être approuvé, d'autant plus qu'il s'agit d'un programme sur la durée - cinq ans - et non d'une mesure ponctuelle et d'autant plus aussi qu'en matière de financement l'engagement de l'Etat est ferme. En effet, le texte est auto-financé.

On pouvait, certes, espérer davantage - on peut toujours espérer davantage - mais, comme cela a été dit, il faut se rendre à l'évidence : la marge est étroite si l'on veut bien admettre que l'on ne saurait augmenter les prélèvements sociaux.

Je vous livre une réflexion entendue à ce propos, et que l'on serait tenté, dans un premier temps, de faire sienne : « On a bien trouvé des milliards pour Air France ; pourquoi pas plus pour la famille ? » Mais que n'aurait-on dit si, faute de l'aide à l'entreprise, la situation de cette dernière avait empiré au détriment des hommes et des femmes qui y travaillent ?

Nous voulons tous plus et mieux pour la famille. Alors, si la situation le permet, faites plus et plus vite, madame le ministre d'Etat. Ce peut être le cas, vous l'avez dit, pour l'aide aux jeunes adultes, par exemple.

Pour autant, nous devons ne pas perdre de vue les autres éléments de la politique familiale : le logement, l'éducation, etc. Il est aussi de la responsabilité des élus que nous sommes de nous manifester à l'égard du Gouvernement.

Le présent texte appelle cependant de ma part quelques remarques qui ne sont pas frappées du sceau de l'originalité, mais que je formulerai parce que j'en ressens la nécessité.

La première vise l'adoption. Chacun sait bien qu'elle consiste, le plus souvent, en un parcours sinon désespérant, du moins psychologiquement éprouvant. La simplification souhaitée - et souhaitable, certes - est plus aisée à énoncer qu'à mettre en œuvre. Mais elle doit cependant rester un objectif à atteindre, dans l'intérêt des familles tout autant que dans l'intérêt de l'enfant lui-même.

Ma deuxième réflexion sera brève et concernera le veuvage. Membre du groupe d'étude présidé par notre éminent collègue M. Jean Cluzel, à qui je tiens à rendre hommage pour le travail qu'il effectue, je ne peux mieux faire, de ce point de vue, que de souscrire aux propos qu'il a prononcés cet après-midi sur les problèmes du veuvage restant en suspens.

Troisième réflexion : au risque de paraître quelque peu déphasé aux yeux de certains, je veux plaider ici la cause, d'un certain point de vue, des couples mariés. Il est vrai que, parfois, si l'on ne se marie pas, c'est - chacun le sait - pour payer moins d'impôts, car on peut de la sorte échapper à l'impôt de solidarité sur la fortune.

C'est à mes yeux insupportable. Pourquoi ? Parce que c'est inique. Je ne suis pas convaincu que la solution, madame le ministre d'Etat, doive attendre une réforme de la fiscalité dans son ensemble. On sait bien - c'est du vécu - pénaliser, à juste titre, une personne bénéficiaire de telle forme d'aide sociale lorsqu'on découvre qu'elle vit en concubinage et qu'elle en tire une source de revenus autres que ceux qui étaient initialement déclarés.

Je n'encombrerai pas mon exposé de considérations morales, encore qu'elles auraient légitimement leur place, pour ne me placer que sur le plan de l'équité.

Ma quatrième réflexion concerne l'aménagement du temps de travail : je ne saurai cacher mon appréhension devant les difficultés que ne manqueront pas d'éprouver les petites entreprises pour appliquer les mesures prévues, non pas tellement, sans doute, pour ce qui est du temps partiel, mais bien plutôt lors du retour en entreprise, qui est juste et nécessaire.

Il est vrai que l'entreprise doit aller vers plus de souplesse ; c'est bien connu et c'est indispensable. Mais il est non moins vrai que les petites entreprises ont beaucoup plus de mal à y parvenir.

Veillons, de ce point de vue, à ne pas casser ou fragiliser un élément important mais fragile, justement, de l'économie nationale.

Ma cinquième réflexion est relative aux décrets. La place qui leur est réservée me semble vraiment très importante. Elle l'est toujours, certes, mais ici elle me semble considérable. Je n'irais pas jusqu'à dire - la formule est bien connue - que, dorénavant nous légiférons à crédit mais on connaît les risques que peuvent faire courir les décrets que je qualifierai de « décrets surprise », ou en tout cas qui sont perçus comme tels, comme ceux que font courir les décrets trop longtemps attendus.

Il convient pour le moins, mais je suis persuadé que tel est votre sentiment, madame le ministre d'Etat, de faire paraître au plus vite ces décrets.

Ma sixième réflexion concerne les schémas locaux de développement des services d'accueil. Il est important que l'on puisse, à l'heure de l'aménagement du territoire et de la volonté affichée de revitalisation du monde rural, favoriser la aussi, si j'ai bien lu, le regroupement des communes. Mais, comme M. Fourcade l'a bien dit cet après-midi, il s'agit essentiellement d'un problème de financement. C'est vrai pour des petites communes qui, sans s'être regroupées, ont à faire face à ce type de problèmes car elles ont maintenu des maternelles ou des écoles.

Pour ce qui est des mesures concernant les assistantes maternelles, les employés de maison et autres aides personnelles, elles sont tangibles et intéressantes, mais il me semble, madame le ministre d'Etat, qu'il est possible de progresser encore pour arriver à exploiter concrètement ce que les responsables politiques de plus haut niveau ne cessent d'appeler de leurs vœux, à savoir le fameux « gisement d'emplois » que constitueraient les emplois de proximité. On entend de plus en plus utiliser cette formule.

La demande en la matière est toujours plus forte, et pour l'enfance et pour cette autre étape de la vie familiale qu'il est convenu d'appeler le troisième ou le quatrième âge.

Je veux, en cet instant, redire combien il est heureux que le problème de la dépendance soit enfin pris en considération, notamment par l'expérimentation décidée récemment ; à ce propos, je redis mon regret que l'on n'ait pas fixé une limite dans le temps à cette expérimentation. Elle figure bien dans un autre texte !

Madame le ministre d'Etat, je reviens pour terminer sur le souhait qui n'a pas fini de se manifester d'une politique familiale globale, impossible, à l'évidence, à traiter dans un seul texte.

Ne conviendrait-il pas de procéder à un état des lieux, de faire le point de l'état actuel, dans un document de synthèse, de tous les volets concernant la politique de la famille et, à partir de là, de définir les objectifs précis et les moyens d'y parvenir ?

Quoi qu'il en soit, nous sommes aujourd'hui à l'heure d'une étape concrète, positive. Même si ce n'est qu'une étape, il convient, selon moi, de la franchir pour le bien de la famille à laquelle les Français, les jeunes en particulier, et c'est heureux, restent profondément attachés. (*Applaudissements sur les travées du RDE, ainsi que sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Chérioux.

**M. Jean Chérioux.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, j'ai trop souvent dénoncé à cette tribune l'absence de politique familiale des gouvernements de gauche qui se sont succédé depuis 1981 pour ne pas accueillir avec une très grande satisfaction le texte que vous nous présentez aujourd'hui.

Mais il est vrai que la gauche n'aime pas la famille, qu'elle considère comme une valeur dépassée.

**Mme Monique ben Guiga.** Vous n'allez pas commenter !

**M. Jean Chérioux.** Elle a pour elle une certaine condescendance, incapable de voir la réalité au-delà de l'idéologie - Dieu sait qu'elle vous enserme ! - et du microcosme où elle évolue. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

Ainsi que le relevait d'ailleurs le Premier ministre dans son *Dictionnaire de la réforme*, « la famille a longtemps été considérée par la gauche comme un thème conservateur passéiste. La cellule familiales était invoquée par ceux qu'éffrayait le monde moderne au sein duquel l'individu est laissé seul, émancipé - croit-il - de toutes les entraves, hormis les liens dans lesquels il s'insère volontairement ».

On peut, certes, s'étonner d'entendre ce soir cet assaut de propositions, mais ne vous faites pas d'illusions, mes chers collègues, ce qui compte, ce n'est pas ce que vous proposez aujourd'hui, c'est ce que vous n'avez pas fait hier !

**M. Pierre Louvot.** Bravo !

**M. André Vezinhet.** C'est une formule, cela !

**M. Jean Chérioux.** Mais non, ce n'est pas une formule. C'est malheureusement la réalité pour le pays !

**Mme Monique ben Guiga.** C'est une facilité !

**M. Jean Chérioux.** Non, c'est une vérité ! Mais elle vous gêne, c'est pour cela que vous réagissez !

Mais il est vrai que le monde, en quelques décennies, a beaucoup changé. Le chômage, la crise des valeurs et l'effondrement des idéologies ont laissé l'homme, en somme, plus seul et désespéré que vraiment libre.

De plus, je ne vous apprendrai rien en disant que les comportements se sont modifiés. La famille éclatée est, aujourd'hui, celle que nous rencontrons le plus souvent. En vingt ans, il y a eu 40 p. 100 de mariages en moins, alors même que, sur cent couples qui se marient aujourd'hui, trente-trois divorcent, et que 13 p. 100 des familles sont monoparentales. Certains s'en réjouissent. Pour notre part, nous ne pouvons que le déplorer !

La transformation de la structure familiale, mais aussi l'entrée de la majorité des femmes sur le marché du travail, ont bouleversé notre société.

**Mme Monique ben Guiga.** Quel dommage !

**M. Jean Chérioux.** De plus en plus souvent, les parents s'en sont remis à l'école, à des éducateurs extérieurs...

**Mme Monique ben Guiga.** Nous sommes toutes des mères !

**M. Jean Chérioux.** ... bref, à des structures extérieures pour élever, pour former leurs enfants. Si nous voyons tant de jeunes manquer de ce que les sociologues appellent des repères, ainsi que nous le constatons - et que vous le constatez aussi, d'ailleurs - trop souvent dans nos permanences, c'est qu'un savoir n'est plus transmis et que celui-ci ne peut s'apprendre qu'au sein de la famille, cette famille dont, madame le ministre d'Etat, depuis 1976, vous n'avez cessé de défendre les vertus.

En effet, la famille est le lieu privilégié de l'apprentissage de la solidarité, de la nécessité de l'entraide, du travail, du respect d'autrui. Ce qui n'a pas été acquis jeune par l'enfant le sera souvent durement, une fois ce dernier devenu adulte, soit parce qu'il aura des difficultés à s'insérer dans la société - nous le constatons, hélas ! tous les jours actuellement - soit parce que celle-ci lui apprendra

sans précautions excessives les règles indispensables de la vie en commun.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Ce n'est pas nous qui disons le contraire !

**M. Jean Chérioux.** J'ajoute que nous savons tous, hélas ! ici, que notre pays traverse une crise démographique grave puisque le taux de fécondité, tombé à 1,6, ne permet pas le renouvellement des générations. C'est là un réel problème auquel notre pays est confronté.

Jusqu'en 1974, grâce à une politique familiale qui avait été audacieuse, la natalité française dépassait celle des autres pays européens. Il n'en est plus de même aujourd'hui et il faut prendre des mesures propres à permettre aux femmes qui le désirent - et, en fait, elles sont nombreuses - d'avoir des enfants. Il faut, et c'est une grande ambition, permettre la convergence entre le nombre d'enfants souhaité qui serait, d'après les statistiques, de 2,5, voire de 2,7, et l'indice de fécondité réellement constaté, je le disais tout à l'heure, qui est de 1,6 seulement.

Je l'ai déjà dit, les femmes tiennent à avoir une activité professionnelle et il est indispensable de leur permettre de concilier cette dernière avec leur vie familiale.

C'est la raison pour laquelle je ne puis qu'approuver les mesures relatives au temps partiel,...

**Mme Monique ben Guiga.** Avec un salaire partiel !

**M. Jean Chérioux.** ... notamment l'attribution de l'allocation parentale d'éducation aux femmes qui acceptent de réduire leur activité pour élever leur enfant ou poursuivre une formation à temps partiel.

De même, l'allocation parentale d'éducation sera octroyée à partir du deuxième enfant, à condition d'avoir exercé une activité pendant deux ans durant les cinq dernières années.

Je constate que ces dispositions, ainsi qu'il a été rappelé par notre excellent rapporteur de la commission des affaires sociales, notre collègue Claude Huriet, s'appliqueront au 1<sup>er</sup> juillet 1994 et non pas au 1<sup>er</sup> janvier 1995, comme cela était prévu dans le projet initial. Je m'en réjouis.

Il faut également se féliciter de ce qu'un effort soit accompli en faveur de la diversification des modes de garde. J'avais d'ailleurs attiré l'attention, dans mon dernier rapport budgétaire sur la politique familiale, sur la nécessité de revoir, les barèmes dans le cadre des « contrats enfance » et de les harmoniser, dans une certaine mesure, avec le coût des assistantes maternelles.

Sur ce point, vous avez fait un très gros effort, et c'est une bonne chose. On se trouvait, en effet, devant une situation extraordinaire qui encourageait les personnes ayant le plus de moyens à se tourner vers les crèches publiques, alors qu'il aurait été préférable qu'elles recourent à un autre mode de garde.

L'allocation de garde d'enfant à domicile va dans le sens d'une plus grande souplesse offerte aux parents.

De même, dans cet esprit d'aide aux mères de famille - puisque ce sont souvent elles qui ont la garde des jeunes enfants, même si ce sont quelquefois les pères, je vous le concède - un congé de cinq jours pour les maladies bénignes est prévu. De plus, en cas de maladie grave d'un enfant de moins de seize ans, les mères de famille pourront exercer leur activité à temps partiel pendant une durée de six mois renouvelable une fois.

Il s'agit d'acquis importants.

Tout à l'heure, j'ai entendu certaines critiques. Elles me paraissent assez déplacées. C'est un effort très important qu'accomplit le Gouvernement, et il va dans le sens du réalisme.

J'ajoute que ces mesures en faveur des familles ne sont plus subordonnées à la taille de l'entreprise - cela pose effectivement des problèmes, mon cher collègue Mouly - ce qui est très important, compte tenu du nombre de femmes qui travaillent dans des PME.

L'autre sujet de satisfaction - comme vous le voyez -, madame le ministre d'Etat, j'ai un certain nombre de satisfactions, et vous pouvez vous en réjouir avec moi...

**M. André Vezinhet.** Cela dépend !

**M. Jean Chérioux.** ... l'autre sujet de satisfaction, dis-je, de ce texte concerne l'aide aux parents de jeunes de vingt à vingt-deux ans. En effet, les familles ne bénéficient plus de prestations familiales au moment même où les études des enfants entraînent les frais les plus importants.

D'ailleurs - peut-être suis-je exigeant - il faudra bien étudier, dans l'avenir, un système de modulation des allocations familiales plus adapté aux besoins réels des enfants et des adolescents. En effet, un jeune de vingt-deux ans coûte plus cher qu'un enfant qui est encore au biberon. Par conséquent, il faut faire un effort particulier pour les grands enfants, qui représentent une charge très lourde pour les familles.

Enfin, je voudrais dire quelques mots à propos de l'accord AGIRC. Je sais bien que ce n'est pas de votre domaine, madame le ministre d'Etat, mais il s'agit d'un problème de politique familiale et c'est pourquoi je me permets de l'évoquer.

Cet accord prévoit, d'une part, que les veuves des cadres ne pourront plus bénéficier avant soixante ans de la pension de réversion de leur mari décédé et, d'autre part, que les majorations pour charges de famille seront réduites respectivement de 4 p. 100 en 1995, de 15 p. 100 en 1996 et de 20 p. 100 en 1997.

On voit mal des femmes de cadres qui, bien souvent, n'ont jamais travaillé trouver un emploi à cinquante ans et l'on comprend encore moins pourquoi ceux qui ont consenti des sacrifices pour élever leurs enfants, et qui ont souvent moins épargné que d'autres, feraient les frais d'un accord qui est, vous le reconnaîtrez, madame le ministre d'Etat, en complète contradiction avec la politique souhaitée par le Gouvernement.

De plus, cette majoration n'est que justice puisque les familles nombreuses participent plus que d'autres à l'équilibre des caisses de retraite.

C'est la raison pour laquelle, madame le ministre d'Etat, je souhaiterais que vous interveniez - et il vous faudra sans doute beaucoup de tact - auprès des partenaires sociaux gestionnaires de l'AGIRC afin qu'ils réexaminent certaines modalités de l'accord précité. Peut-être seraient-ils d'ailleurs disposés à le faire, tout au moins sur certains points.

Toujours dans le domaine des retraites, je tiens à réaffirmer à quel point l'accord AGIRC s'éloigne de la politique du Gouvernement. Le projet de loi prévoit que le taux de réversion des pensions du régime général et d'un certain nombre d'autres régimes passera de 52 p. 100 à 54 p. 100 en 1995, pour atteindre 60 p. 100 en 1999. J'ai entendu dire que ce n'était pas beaucoup. Mais vous avez eu le mérite, madame le ministre d'Etat, de proposer cette augmentation ce que personne n'avait fait avant vous.

Au total, près d'un million de titulaires d'une pension de réversion verront leur situation s'améliorer. Malheureusement, les cadres ne sont pas concernés, compte tenu du plafond de ressources.

Aux termes de ce projet de loi 19 milliards de francs seront consacrés chaque année à la famille. Ce texte est ambitieux, puisqu'il vise aussi bien les familles ayant de jeunes enfants que celles qui ont de jeunes adultes à charge. Il exige, certes, un grand effort de la nation mais je suis certain que nous sommes prêts à le consentir dans l'intérêt de tous.

Je voudrais maintenant insister sur un point qui me tient à cœur.

Statistiquement, les femmes ont aujourd'hui leur premier enfant à vingt-neuf ans. Dans ces conditions, comment assurer le renouvellement des générations ?

L'enfant est presque devenu un objet. Les exemples qui ont été cités lors des auditions de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif à la bioéthique en témoignent, certains ne veulent pas d'enfant, d'autres en veulent à n'importe quel prix. Nous sommes dans une société où, malheureusement, les conflits, les problèmes nés d'un égoïsme généralisé se multiplient.

Ne serait-il pas possible de favoriser les jeunes couples en prévoyant en leur faveur des avantages liés à leur situation matrimoniale ? J'ai déjà eu l'occasion d'aborder ce problème avec vous en commission, madame le ministre d'Etat.

Il existait autrefois une prime à la naissance, qui était versée lorsque celle-ci intervenait dans un délai de cinq ans après le mariage. Dans le même esprit, on pourrait envisager de privilégier les jeunes couples ayant un premier enfant dans un certain délai, ou un deuxième enfant également dans un certain délai, en leur octroyant des aides sous une forme qui resterait à étudier.

Je suis satisfait des mesures que vous nous proposez, madame le ministre d'Etat. Je crois profondément en la famille et je sais qu'une politique familiale est une affaire non seulement de moyens financiers mais aussi de volonté, de confiance dans l'avenir et de dynamisme d'un pays.

Je ne veux en aucun cas apparaître comme le défenseur d'un quelconque ordre moral – tel n'est pas le problème, nous sommes ici dans une assemblée législative – mais je suis persuadé que, si les familles n'avaient pas si souvent démissionné de leur rôle parce que celui-ci n'est pas valorisé, nous aurions moins de problèmes de délinquance, moins de jeunes à la dérive et moins de problèmes dans les banlieues.

Il faut s'attacher à créer un environnement favorable à la famille, lui donner plus souvent la parole en tant que telle et mieux assurer la représentation du mouvement familial au sein d'un plus grand nombre d'organismes. Je pense, en particulier, au domaine de l'audiovisuel, voire au CSA, une nomination étant faite *intuitu personae*.

Il est très important que les familles puissent faire connaître leur avis sur le déferlement antifamilial auquel se livrent les médias. Le mouvement familial doit s'exprimer – et je l'y invite – mais encore faudrait-il qu'il ait le courage de le faire. Il veut souvent que nous le fassions à sa place.

Telles sont, madame le ministre d'Etat, les observations que je voulais présenter sur votre politique familiale, qui est ambitieuse, réaliste, mais aussi courageuse si l'on songe aux déficits budgétaires et sociaux auxquels nous devons faire face et qui nous ont été laissés par nos pré-

décesseurs, dont les « camarades » dénoncent aujourd'hui les insuffisances de votre politique.

Aussi, n'en doutez pas, madame le ministre d'Etat, vous pouvez compter sur mon soutien et sur celui du groupe du RPR et, comme bien entendu, nous voterons votre projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Machet.

**M. Jacques Machet.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, pourquoi ai-je voulu intervenir dans cette discussion générale, alors que M. le rapporteur, M. Claude Huriet, au nom de la commission des affaires sociales, avec la maîtrise et les valeurs sociales et familiales que nous lui connaissons, a fidèlement retracé nos travaux ?

La raison est simple : l'intitulé du projet de loi est en lui-même le fondement de notre vie, la cellule de base de la société, comme vous l'avez affirmé en commission, madame le ministre d'Etat, et nous souffrons de ne plus reconnaître comme telle cette déclaration.

Combien de fois, à cette tribune, ai-je fait référence à la valeur de la vie familiale ? Ce soir – pourquoi ne pas le dire ? – je suis fier de contribuer à améliorer l'image de la famille.

Cette session de printemps aura marqué notre assemblée et, par là même, notre société, puisque nous avons, avec vous et grâce au Gouvernement, déjà voté deux textes qui se complètent, à savoir le projet de loi sur la bioéthique et le projet de loi sur la sécurité sociale. Ce soir vient s'y ajouter le projet de loi relatif à la famille.

S'agissant du projet de loi sur la bioéthique, comment ne pas se rappeler ce débat de fond, mettant en évidence les compétences médicales de nos spécialistes, le respect de chacun et la foi qui nous anime, qui a eu pour objet de répondre au mieux aux problèmes posés par l'évolution des recherches et d'instaurer, dans le même temps, des barrières pour éviter les dérapages ?

Ce débat éthique de haut niveau n'était-il pas porteur, pour chacune et chacun d'entre nous, de questions délicates, dont les réponses, si elles ne l'étaient pas moins, étaient moins mauvaises que le laisser-faire ?

Le projet de loi relatif à la sécurité sociale, qui a instauré la séparation des branches, notamment de la branche familiale, point essentiel de ce texte comme chacun l'a dit, n'a-t-il pas répondu à l'attente de nos familles et de nos associations familiales ? Les répercussions ne se feront pas immédiatement ressentir à la base, mais il fallait le faire et je vous en remercie, madame le ministre d'Etat, de l'avoir fait.

Certes, comme l'a rappelé M. le rapporteur, ce texte arrive un peu tard, car si nous étions excédentaires depuis de nombreuses années, nous enregistrons cette année un déficit. La prise en compte par l'Etat de celui-ci me semble donc un juste retour des choses.

Enfin, nous examinons ce soir le projet de loi relatif à la famille. Il faut redonner à cette dernière ses valeurs, ses titres de noblesse et sa mission première de procréation que nous avons tous, autant que nous sommes, un peu oubliée, au nom de l'évolution des mœurs et au profit de nos égoïsmes personnels. Nous sommes pourtant là, avec nos enfants et nos petits-enfants.

Que de destructions, au nom de ces valeurs perdues, que d'oublis du respect de l'un et de l'autre qui altèrent l'équilibre du couple et de la famille et dont les enfants sont trop souvent les victimes !

Nous vivons à l'ère de la médiatisation, caractérisée par l'attente, l'espoir et souvent la déception, entretenue, il faut le dire, par celles et ceux qui refusent les vraies valeurs, car elles sont synonymes d'efforts.

Une fois de plus, avant même toute discussion, certains ont mis en évidence, volontairement ou non, l'esprit négatif de ce projet de loi, et je le déplore.

Certes, aucun projet, de quelque gouvernement qu'il émane, ne peut prétendre répondre à toutes les attentes de nos compatriotes, mais c'est bien souvent l'addition de nombreux détails qui fait, en grande partie, la valeur globale d'un texte. Je crois, madame le ministre d'Etat, que vous ne me contredirez pas sur ce point.

Ce matin, dans le train, réfléchissant à mon intervention, j'ai parcouru la presse régionale, que j'ai achetée à Châlons-sur-Marne, et la presse nationale, afin de voir si le thème de la famille, ou simplement ce mot, faisait l'actualité de ce début de semaine. Peut-être ai-je mal lu, mais je n'ai trouvé le mot « famille » dans aucun article de fond. Il figurait seulement dans des encarts publicitaires.

Notre société de consommation a son savoir-faire et arbore de superbes photos de la famille, parents et enfants, sans parler des photos de couples au sujet desquelles je ne donnerai ici aucun détail et qui nous valent bon nombre de lettres de protestations de particuliers et de nos associations familiales.

Respectant mes premières paroles, je ne citerai aucun chiffre. Je souscris totalement à l'intervention de notre rapporteur, complétée par celle du président de la commission, car ils sont, en la matière, les porte-parole de nos idées et de celles des associations familiales.

Je voterai les amendements adoptés par la commission des affaires sociales et j'en présenterai quelques-uns qui se rapprochent de mes convictions morales et centristes.

Un énorme travail de défense de la famille dans son ensemble a été entrepris par les associations familiales en général et par les associations familiales rurales en particulier. C'est à travers elles que l'autodidacte que je suis a appris beaucoup, je dirai même l'essentiel, c'est-à-dire le respect de la personne dans sa famille.

Beaucoup de choses ont changé, et nous devons répondre aux nouveaux défis de notre société. Je prendrai comme exemple le travail féminin. Il mérite notre respect et nous devons offrir aux jeunes filles, aux jeunes femmes, mais aussi aux femmes plus âgées qui le désirent la possibilité de concilier leur rôle de responsable professionnelle ou d'ouvrière, d'une part, et d'épouse et de mère, d'autre part.

Il reste encore beaucoup à faire en ce domaine, et je compte à la fois sur vous, madame le ministre d'Etat, et sur M. le ministre du travail pour que soient rapidement publiés les décrets qui répondent à cette attente et qui viendront compléter le présent texte.

Vous avez évoqué le travail à temps partiel et la possibilité, pour les femmes, de s'arrêter de travailler pour élever leurs enfants. Vous avez également fait allusion aux différences de régime fiscal entre les fiscaux des personnes mariées et les personnes non mariées. Il s'agit, en effet, d'un argument qui ne permet pas de défendre la famille, et si ce problème relève aussi et surtout de la compétence de M. Sarkozy, ministre du budget, nous comptons sur vous pour le lui rappeler lors de la discussion budgétaire. Nous y serons très attentifs ! Mais pourquoi, à ce jour, aucune étude sérieuse n'a-t-elle été menée en la matière ?

Vous avez par ailleurs déclaré, à diverses reprises, que la politique familiale devait être perçue comme une politique globale et qu'elle ne saurait se limiter aux seules prestations familiales. Tout comme M. le rapporteur et M. le président de la commission, je suis d'accord avec vous sur ce point.

Nous portons sûrement une part de responsabilité quant à l'esprit individualiste et égoïste qui nous entoure. Si chacun a des droits, chacun a aussi des devoirs. « Il n'y a plus de repères », entend-on souvent, mais la famille existe. Les routes ne sont-elles pas encombrées le vendredi soir par ceux qui partent en famille ? Aurait-on peur de l'avouer ? Le bonheur doit sans doute être discret ! Cela ne retire rien aux exigences que nous avons vis-à-vis des plus démunis, tant moralement que physiquement.

Je l'ai dit à vos prédécesseurs, madame le ministre d'Etat, notamment à Mme Catala, et je le répète devant vous ce soir : comme j'aimerais que nous ayons un ministère de la famille ! Serait-ce si coûteux ?

Comme vous, madame le ministre d'Etat, je terminerai sur une note d'espoir. Votre projet de loi, s'il est imparfait, a au moins le mérite d'exister !

Un état d'esprit, cela se transforme, madame le ministre d'Etat.

Approuvant les valeurs qu'il défend, je voterai votre texte avec confiance, ainsi que mes collègues du groupe de l'Union centriste.

Je tiens, à cette occasion, à remercier la commission des affaires sociales et son président, M. Fourcade, qui, pourquoi ne pas le dire, a pris l'initiative de l'amendement sur la dépendance et a atténué ainsi un peu notre déception. Je tiens aussi à adresser mes remerciements à notre rapporteur, et à toutes celles et à tous ceux qui ont travaillé sur ce texte. Oui, rien n'est facile, mais c'est bien justement quand la tâche est difficile que nous savons puiser les forces nécessaires pour la mener à bien ! (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Taittinger.

**M. Pierre-Christian Taittinger.** Madame le ministre d'Etat, soyez remerciée : enfin un projet de loi aux objectifs précis et clairs, enfin un texte qui tend à apporter une véritable contribution à la solution d'un problème complexe ! Car il ne suffit pas de chanter la famille, même un soir de fête de la musique, pour répondre aux attentes ou pour résoudre des contradictions. Sachant les promesses qui ont été faites depuis des années sans jamais être tenues, j'apprécie l'immense mérite de ce texte qui, lui, pourra être appliqué.

Nous l'admettons tous, en 1994, la famille reste une idée neuve. Elle constitue la force du présent, elle représente une valeur d'avenir, même si, depuis la dernière guerre, elle s'est trouvée secouée par l'évolution des mœurs.

L'excellent travail accompli par la commission des affaires sociales me permettra de limiter mon propos à quelques réflexions, encore que, pour la première fois ou presque, notre temps de parole ne soit pas enserré dans un carcan horaire digne de la SNCF !

Aujourd'hui, nous avons, en effet, la possibilité de parler librement et tranquillement, grâce à vous madame le ministre d'Etat, et grâce à vous aussi, monsieur le président de la commission des affaires sociales.

Admettons-le avec une certaine humilité, la famille, qui est la première communauté sociale, échappe largement à l'action du politique. En effet, toute politique de la

famille ne peut être que complémentaire et incitative. Aussi, pour penser notre action et l'inscrire dans la durée, nous ne devons jamais perdre de vue cette idée simple.

Or cette vision à long terme, cette approche globale, reconnaissons-le, a fait parfois cruellement défaut. L'absence d'ambitions claires a réduit souvent l'attrait qu'aurait dû pourtant exercer la prise en considération des problèmes de la famille.

Pendant longtemps, l'objectif démographique cher à Renan s'est heurté à la volonté de redistribuer les revenus. On cherchait alors, il est vrai, à compenser les charges de famille et à corriger les différentes politiques sociales mises en place.

Il convient de sortir de cette alternative, qui nous mènerait, sinon, à l'impasse.

La famille évolue, et nous n'avons ni le pouvoir ni même le droit d'infléchir cette tendance. Mais, une fois ce constat effectué, il reste de notre devoir de donner à chaque famille les moyens d'assurer sa fonction sociale.

Le projet de loi que vous nous soumettez, madame le ministre d'Etat - je rejoins ici ceux de mes collègues qui ont insisté sur ce point - constitue le prélude à une réforme de la politique familiale qui pourrait être exemplaire. Cependant, nous le savons tous, elle exigera temps et patience.

Il ne s'agit pas de prononcer, là encore, quelques incantations pour résoudre les problèmes ! Il faut au contraire savoir se situer dans la durée, savoir afficher des objectifs et une détermination clairs.

Deux ambitions nous seront proposées : d'une part, faciliter l'exercice de la responsabilité individuelle ; d'autre part, soutenir l'émergence de nouvelles formes de solidarité.

Reconnaissons-le pour le déplorer, l'environnement familial actuel favorise trop souvent la démission.

Avoir un enfant, c'est faire confiance à la vie. C'est l'un des rares actes par lequel un homme et une femme vont engager totalement leur destin. Et si, sur un plan général, c'est l'avenir de la nation qui est en cause, sur un plan personnel, le choix reste quand même très complexe.

Avoir un enfant, c'est faire un pari sur la pérennité des relations entre deux êtres ; c'est également prendre un engagement à l'égard de l'enfant à naître. Or ce choix, déjà difficile, s'exerce aujourd'hui au sein d'un nouveau réseau de contraintes.

Ces contraintes, vous les connaissez, ce sont d'abord des contraintes financières, d'autant plus lourdes en période de dépression économique. Ce sont aussi des contraintes d'emploi du temps pour les couples dont chacun des deux membres travaille, sans oublier, bien sûr, les contraintes affectives. Comme M. Chérioux le rappelait, à l'heure actuelle, un mariage sur trois débouche sur un divorce, ce qui se traduit par une progression du nombre des familles monoparentales. Or l'enfant de parents désunis est sans cesse pressé d'effectuer des choix cruels.

L'école, qui ne peut pas être absente de cette réflexion, est, certes, l'occasion de la première expérience de la vie en société. Pour autant, elle ne pourra jamais, à elle seule, assurer la totalité de la mission éducative. L'éducation reste un exercice de chaque instant qui ne se résume pas à l'apprentissage d'un ensemble de connaissances. Cela nous laisse entrevoir l'ampleur de la tâche.

Avoir des enfants, certes. Mais comment restaurer la dimension affective du choix ? Comment donner à tous les moyens d'assumer ces choix ? Votre texte, madame le ministre d'Etat, oui, a le grand mérite de comprendre des évolutions qui, bien souvent, se traduisent pour nos

compatriotes en termes très concrets. Je citerai, à titre d'exemple, le coût de la garde des enfants.

Dans notre pays, 30 p. 100 seulement des enfants de moins de trois ans peuvent être accueillis dans des structures véritablement adaptées. Le texte tient compte de cette donnée.

Il conviendrait aussi de s'attaquer à un autre problème, celui de l'aménagement des horaires de travail, avec les risques que cela comporte, et que signalait à l'instant M. Mouly.

La fausse querelle entre réduction et aménagement du temps de travail devrait s'effacer devant la dure réalité : il est beaucoup plus facile et pertinent d'aménager que de réduire le temps de travail. Nous constaterons toujours qu'une aide aux entreprises est beaucoup plus efficace, beaucoup moins coûteuse et beaucoup plus propice à une vie familiale équilibrée qu'une place de crèche supplémentaire. (*M. Jacques Machet applaudit.*)

La politique de la famille doit redonner à chaque femme sa liberté de choix, non pas, mes chers collègues, pour favoriser un repli sur soi, mais pour encourager au contraire l'émergence de nouvelles solidarités, à commencer par la solidarité locale.

A cet égard, madame le ministre d'Etat, j'émettrai un vœu : que l'on prenne enfin le temps de réfléchir à un texte de loi qui permettrait aux travailleurs sociaux, ces 450 000 personnes qui n'ont pas de véritable statut, de trouver une solution à leurs problèmes de diplôme et, surtout, de « passerelle » vers d'autres emplois.

Avant d'en terminer, je souhaite aborder un sujet particulièrement attachant, celui des familles à naissances multiples. Il est inutile, me semble-t-il, de souligner l'importance de leur contribution dans notre taux de natalité. Force est cependant de reconnaître que, jusqu'à présent tout au moins, une naissance multiple est souvent synonyme de pénalisation en termes de prestations sociales et familiales. Or qui pourrait nier que l'arrivée de deux, trois ou quatre enfants dans une famille entraîne bien évidemment des bouleversements très profonds, notamment sur les plans financier et matériel ? Nous avons le devoir de ne pas le négliger.

La naissance des premiers quintuplés fut un véritable événement qui devait marquer une génération et susciter l'intérêt du monde entier. Ces cinq enfants furent alors pratiquement pris en charge.

Aujourd'hui, le phénomène est plus banal, pour des raisons que je n'ai pas à aborder ici, et il va sans doute se reproduire de plus en plus souvent. Aussi, madame le ministre d'Etat, nous devons aller au-delà d'une simple prise en considération du problème. Je souhaite, à cet égard, que la règle simple et juste de la multiplication des prestations en cas de naissances multiples puisse être retenue, au moins dans un premier temps.

Chacun d'entre nous connaît de ces familles qui, une fois les premiers moments de joie et de bonheur passés, se trouvent confrontées à de graves difficultés matérielles. Je souhaite donc, madame le ministre d'Etat, que vous réserviez un accueil favorable à certains amendements déposés en considération de ces cas difficiles.

Madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, toute politique familiale constitue un investissement capital pour l'avenir. Il nous appartient, à nous, législateurs, d'agir si nous ne voulons pas que cet avenir soit déjà du passé. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Dieulengard.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, après bien des tergiversations, la représentation nationale est enfin saisie de l'importante question de la politique familiale de la nation.

M. le Premier ministre, dans son *Dictionnaire de la réforme*, la majorité parlementaire dans son programme, et vous-même, madame le ministre d'Etat, aviez promis d'accorder une place prépondérante à la famille. Année mondiale de la famille aidant, vous avez suscité beaucoup d'espoirs.

Pour une fois, la société française dans son ensemble s'accordait pour reconnaître l'urgence d'une véritable politique de la famille.

Vous annonciez une loi-cadre, nous sommes devant un texte portant diverses mesures d'ordre familial. Vous annonciez une loi d'orientation, nous n'avons qu'une loi de prestations, comme vous la qualifiez vous-même. Une fois encore, le Gouvernement préfère les effets d'annonce sans lendemain à de véritables réformes. Cela devient tellement une habitude que le président de la Haute Assemblée s'est senti obligé de dénoncer, dans un point de vue publié récemment par un grand quotidien du soir, ces prétendues lois-cadres qui ne sont « qu'un recueil de bonnes intentions et de déclarations très consensuelles, dépourvues de toute valeur juridique et n'engageant que très peu le Gouvernement sur le plan financier ».

En fait, fidèle à cette habitude, la droite légifère à crédit et commence le saupoudrage pré-électoral, comme elle l'avait fait en 1986 et en 1988.

**M. Charles-Henri de Cossé-Brissac.** C'est trop simple !

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** De plus, votre approche, madame le ministre d'Etat, est paradoxale car le financement des diverses mesures contenues dans ce texte n'est possible qu'à la condition d'une baisse de la natalité dans notre pays, ce qui est contraire aux finalités mêmes du texte que nous examinons ce soir. Bref, le Gouvernement parie sur un échec de sa politique. Voilà tout de même un aveu assez intéressant !

Il est regrettable que l'importante question de la politique familiale de la nation soit appréhendée de la sorte. En effet, dans une société où l'insécurité, dans toute l'acception du terme, croît sans cesse, le noyau familial - nous sommes tous d'accord ici pour le reconnaître - apparaît comme un des rares lieux où la solidarité peut réellement s'exprimer.

C'est pourquoi une politique familiale ne peut être que globale. Il faut impérativement inscrire le fait familial dans tous les secteurs d'intervention de la politique gouvernementale.

Bien sûr, madame le ministre d'Etat, vos fonctions ne vous conduisent pas à couvrir l'ensemble de ces secteurs, mais comment parler de la famille sans parler de la politique culturelle, de la politique audiovisuelle, de la politique sanitaire et sociale, de la politique de l'emploi, de la politique du logement et de l'habitat, de la politique fiscale, de la politique des transports, de la politique de la consommation, etc ?

Au sein du groupe socialiste, nous avons souhaité appréhender ce texte sans *a priori*, avec la volonté de concilier les attentes de nos concitoyens et l'intérêt de la nation.

Malheureusement, votre approche ne me semble pas la bonne. Vous faites comme si le nécessaire sursaut démographique dont a aujourd'hui besoin la nation ne pouvait résulter que d'une augmentation du montant des prestations servies au titre de la politique familiale. Vous sem-

blez oublier que le projet de fonder une famille, et donc d'avoir des enfants, implique une vision optimiste de l'avenir.

Or, face à un monde régi par la toute-puissance du marché, au nom du libéralisme, il est légitime, compréhensible, que nos compatriotes soient inquiets pour leur avenir, et surtout pour celui de leurs enfants.

C'est la société que veulent les conservateurs qui inquiète fondamentalement les Français. C'est cette société où règne la loi du plus fort - que vous appelez pudiquement « libéralisme » - qui angoisse et fragilise nos concitoyens, au point qu'ils hésitent à avoir les enfants que, au fond d'eux-mêmes ils désirent pourtant.

Cette crainte s'est d'ailleurs exprimée lors des multiples manifestations contre le CIP, qui ont souvent réuni, coude à coude, parents et enfants.

Face à cet environnement que je qualifierai d'hostile, le législateur se doit de mettre en œuvre les mesures qui vont permettre de sécuriser les familles. Cela passe certainement par la compensation des charges leur incombant pour l'entretien et l'éducation de leurs enfants, mais cette simple compensation ne saurait suffire.

Pour nous, socialistes, une loi sur la famille doit permettre à tout couple ayant un véritable désir d'enfant de mener à bien ce projet et de ne pas y renoncer du fait d'un environnement socio-économique défavorable. Cela ne saurait se comprendre qu'au regard des aspirations profondes et légitimes des Françaises et des Français.

Or le Gouvernement ne paraît pas avoir parfaitement saisi que, aujourd'hui, le travail féminin est non seulement une réalité massive, mais encore qu'il correspond à une aspiration profonde, qui n'est d'ailleurs pas le fait des seules femmes.

C'est notamment pour cette raison que nous ne pouvons pas souscrire à l'institution de l'allocation parentale d'éducation telle que vous nous la présentez, madame le ministre d'Etat.

Comment vous qui, malgré l'hostilité de vos propres amis, avez tant fait pour la cause des femmes ne voyez-vous pas les terribles effets pervers de cette APE dès le deuxième enfant ?

Que, à moins d'un an de l'élection présidentielle, le Gouvernement cherche par tous les moyens, y compris celui qui consiste à renvoyer les femmes dans leur foyer, à dégonfler artificiellement les chiffres du chômage, nous l'avions bien compris. Mais que cela se fasse au prix d'un véritable recul de civilisation, c'est inacceptable !

Ne leurrions pas l'opinion ! Les auteurs de ce texte, inspirés par le rapport Codaccioni - soutenu en son temps par le maire de Paris - voient plus dans l'APE un moyen d'encourager certains actifs à sortir du marché du travail qu'une mesure propre à permettre réellement de concilier activité professionnelle et vie familiale.

De ce salaire maternel déguisé de moins de 3 000 francs par mois, nous savons tous quels seront les effets. Les femmes - car ce sont essentiellement elles qui recourront à l'allocation parentale d'éducation - qui entreront dans le dispositif seront, dans la plupart des cas, faiblement qualifiées et faiblement rémunérées.

Comment croire qu'une femme percevant chaque mois 7 000 ou 8 000 francs se résoudra à perdre ne serait-ce que 50 p. 100 de ses revenus pendant trois ans ? L'APE telle qu'elle nous est aujourd'hui présentée risque de mener des millions de femmes sur la pente inexorable de l'exclusion. Cette APE, surtout si l'on considère l'idéologie qui la sous-tend, s'apparente à une mesure de classe et fait abstraction des réalités du monde du travail.

En effet, outre qu'il est démagogique de laisser penser qu'une mesure de ce type peut être opérationnelle dans les petites entreprises, vous semblez n'avoir pas pris en compte l'attitude des petits patrons qui refuseront de courir le « risque maternité » en n'embauchant plus de jeunes femmes ou qui seront dans l'incapacité de les réintégrer professionnellement après plusieurs années passées hors du marché du travail.

Le Gouvernement semble s'exonérer d'une vision à long terme. Nous savons tous combien il est difficile de réintégrer dans le monde du travail des personnes qui en sont sorties depuis plusieurs années, surtout si elles sont faiblement qualifiées.

Si la solution de l'APE peut paraître bonne aujourd'hui pour nombre de femmes, nous n'avons pas, moralement, le droit de les laisser partir sur une voie qui sera sans issue pour beaucoup d'entre elles.

C'est pourquoi, nous inspirant du modèle suédois, qui, en la matière, a donné de bons résultats, nous proposerons à la Haute Assemblée d'adopter divers amendements jetant les bases d'une tout autre approche, où l'aspiration légitime des couples, et pas seulement des femmes, à se consacrer pleinement à l'enfant qui vient de naître sera entendue, sans pour autant que leur avenir professionnel et social soit entravé.

Nous proposerons donc une mesure prévoyant qu'un des deux parents ou les deux parents l'un après l'autre pourront se consacrer totalement à leur enfant lors de la première année de sa vie tout en percevant une part importante de leur revenu antérieur, bien entendu dans la limite d'un plafond.

Pour les socialistes, tout doit être mis en œuvre pour que le fait d'élever des enfants ne rende pas impossibles l'exercice d'une profession et le déroulement d'une carrière professionnelle.

A l'inverse du texte qui nous est présenté, notre démarche tend à inscrire la famille dans une vision dynamique et innovante, tenant compte des mutations et des évolutions qui ont marqué, ces dernières décennies, la réalité de la cellule familiale.

Contrairement à certains nostalgiques, nous ne cherchons pas à imposer un modèle unique de famille, celui de la famille « classique ». Nous préférons prendre acte des mutations qui affectent la société, respecter le choix de chacun et apporter des réponses efficaces et justes, en phase avec la diversité actuelle de la réalité familiale.

Dans le même ordre d'idée, je ne puis que dénoncer la vision pour le moins restrictive de la famille qui sous-tend ce texte. Celui-ci ne s'adresse, en fait, qu'aux jeunes couples susceptibles d'avoir des enfants.

Où est passé le lien intergénérationnel, consubstantiel à l'idée de famille ? Où sont passées les promesses concernant les pensions de réversion et qui, faute d'un échéancier clair, s'apparentent à une mesure électoraliste ? Où est passée cette « allocation dépendance » pour les personnes âgées, adoptée pourtant à l'Assemblée nationale en 1992 ? Pourquoi une expérimentation *a minima*, comme celle que le Sénat a décidée voilà quelques jours ? Pourquoi, par exemple, ne pas mener une expérimentation sur trois ans à l'échelle du territoire tout entier ?

Un des aspects principaux de ce texte réside dans les mesures prises en faveur de l'accueil des jeunes enfants, notamment au travers de l'aide à la famille pour l'emploi d'une aide maternelle agréée, l'AFEAMA, et de l'allocation de garde d'enfant à domicile, l'AGED.

A un moment où nombre de salariés doivent affronter les conséquences des mesures de déréglementation du code du travail chères à ce gouvernement – je pense en particulier à celles qui sont incluses dans la loi quinquennale sur l'emploi et qui entraînent, naturellement, une explosion des horaires décalés – il paraît essentiel d'offrir aux parents la possibilité d'assurer la garde de leurs jeunes enfants dans de bonnes conditions.

Nous défendrons d'ailleurs un amendement tendant à élargir au-delà de six ans ces systèmes d'aide pour les parents devant travailler avec des horaires atypiques.

Madame le ministre d'Etat, nous avons le sentiment, rejoins en cela par de nombreuses associations familiales, que vous souhaitez privilégier les modes individuels de garde des jeunes enfants au détriment des modes collectifs, et je m'inquiète des mesures concernant les structures d'accueil collectives.

S'il est incontestable que le nombre de places disponibles est encore très nettement insuffisant et qu'il faut en envisager le développement, le soutien aux structures déjà existantes s'avère primordial. Il doit passer par une revalorisation des prestations et des prix plafonds, qui ne correspondent plus au prix de revient réel des structures.

Des économies pourraient être réalisées en mettant fin à ce que j'appelle l'« obsession sanitaire » qui préside au fonctionnement des structures de ce type et qui empêche nombre de petites communes de financer de tels équipements, qu'ils soient publics ou associatifs.

D'ailleurs, le plan de développement des structures d'accueil collectives fait fi d'une logique d'aménagement équilibré du territoire puisque, en dehors de quelques maigres moyens accordés par l'État aux collectivités locales qui chercheraient à améliorer leur offre en la matière, le texte ne contient aucune mesure de soutien aux collectivités locales, alors que l'équilibre budgétaire de nombre d'entre elles est aujourd'hui, vous le savez, des plus précaires.

En clair, seules les communes et les départements riches pourront aller de l'avant. Or nous savons bien tout l'intérêt qu'il y a pour un enfant dont les parents habitent un quartier populaire, par exemple, à fréquenter ces lieux de socialisation et d'éveil, ainsi que tout l'intérêt qu'il y a pour les parents à apprendre, avec le personnel de ces structures, un peu de leur « métier » de parent et d'éducateur.

J'espère que la volonté affichée par le Gouvernement de soutenir les structures d'accueil collectives ne témoigne pas seulement de la recherche d'un effet d'annonce. Malheureusement, nombre d'éléments m'incitent à le craindre.

Ainsi, j'ai encore été récemment alertée, dans ma ville de Saint-Nazaire, par les responsables d'une crèche associative qui me faisaient part du refus de la CAF de Loire-Atlantique d'accepter dans ce type de structure des enfants de plus de trois ans attendant d'entrer à l'école maternelle, au mépris des règles les plus élémentaires de continuité et de qualité de l'accueil pour l'enfant. De tels refus paraissent se multiplier ces derniers temps.

Que comptez-vous faire à cet égard, madame le ministre d'Etat ?

Dans le même ordre d'idée, je crains que, la majoration de l'AFEAMA ne concernant pas les parents faisant appel aux services d'une assistante maternelle salariée d'une crèche familiale, de nombreuses crèches de ce type ne soient inéluctablement conduites à fermer.

Vous ne pouvez pourtant ignorer tous les efforts, en matière de formation notamment, consentis par les collectivités locales afin de donner une réelle compétence aux assistantes de ces crèches, ni l'intérêt que cela représente pour les enfants qu'elles ont en charge. Ceux-ci ont ainsi des éducatrices ouvertes et capables de mener une démarche pédagogique, tout en fréquentant d'autres enfants, et participent à des activités d'éveil.

Tout doit être fait pour que chaque famille puisse élever ses enfants dans les meilleures conditions.

Nous savons tous les difficultés financières qu'éprouvent aujourd'hui nombre de familles lorsque survient le premier enfant, mais c'est souvent la charge que représente le dernier enfant qui se fait le plus durement sentir. Avec la multiplication des préretraites, de plus en plus de personnes encore chargées de famille voient leurs revenus diminuer fortement à un âge où ils ont encore des enfants à charge. La situation est particulièrement difficile dans certaines familles, lorsque l'avant-dernier enfant atteint l'âge de vingt ans, ce qui signifie la fin du versement des allocations familiales.

Je ne vous cache pas, madame le ministre d'Etat, que la proposition que nous allons faire par voie d'amendement a entraîné, au sein de notre groupe, un débat concernant la condition de ressources. Nous nous sommes accordés pour la refuser, considérant qu'il ne fallait pas confondre politique familiale et politique sociale.

Notons au passage que, à vingt ou à vingt-deux ans, le problème est le même. Afin de tenir compte des réalités et des mutations en cours, il nous paraît important d'instaurer le versement d'allocations familiales dès le premier enfant, et jusqu'aux vingt-deux ans du dernier enfant à charge, même s'il n'est pas en stage ou en formation.

En effet, nombre de jeunes de plus de vingt ans ne sont plus dans un cursus de formation et n'ont plus accès, pour des raisons diverses, à des formules de stage. Or ces jeunes sont généralement issus de milieux populaires. Les allocations familiales concourent alors à la subsistance de la cellule familiale et permettent de désamorcer des tensions souvent très fortes entre parents et enfants.

C'est en nous appuyant sur cette réalité quotidienne et en observant l'application de ce système en Allemagne et aux Pays-Bas que nous avons acquis la conviction de la nécessité d'une telle mesure. Je suis néanmoins consciente que reste posée la question des jeunes entre vingt-deux et vingt-cinq ans, qui ne donneront plus droit au versement des allocations familiales mais qui ne percevront pas encore le revenu minimum d'insertion. Peut-être pourriez-vous nous faire part de vos considérations, madame le ministre d'Etat, et, éventuellement, des mesures que vous comptez prendre sur cette question délicate.

Madame le ministre d'Etat, votre projet de loi vaut malheureusement surtout par ce qu'il ne contient pas. Alors que le logement se révèle être un élément fondamental du bien-vivre de la famille, vous n'apportez aucune réponse sérieuse. Or, pour ne citer que cet exemple, les jeunes couples qui ont des revenus modestes et qui s'orientent naturellement vers le logement social ont de plus en plus de difficultés à trouver un toit, notamment et surtout dans les centres urbains.

Une autre grave insuffisance de ce texte - je ne suis pas la première à la souligner - a trait à l'absence de la grande réforme fiscale qui s'impose et qui concourrait à rendre plus équitables, mais aussi plus efficaces, les effets de la politique familiale. Dans ce domaine, il ne me paraît plus tolérable de voir fiscalement pénalisés les

couples qui ont fait le choix du mariage. L'équité devrait être la règle.

Par ailleurs, je regrette la grande timidité du projet de loi à l'égard de l'adoption. Là aussi, l'équité entre enfant adopté et enfant biologique doit être reconnue.

Le volet relatif à la réforme des bourses des collèges, qui traduit le désengagement de l'éducation nationale de son rôle social et remet en cause la possibilité d'un travail de proximité au côté des élèves et de leur famille, me paraît inquiétant, voire dangereux. Sur ce point, le Gouvernement semble vouloir, en quelque sorte, prendre sa revanche, car, à l'automne dernier, il n'était pas parvenu à diminuer fortement l'allocation logement destinée aux étudiants.

En ce qui concerne les bourses du collège, nous connaissons la lourdeur de gestion de l'ancien système et ses insuffisances. Il n'en demeure pas moins qu'il nous paraissait plus réaliste et plus efficace que celui que vous nous proposez aujourd'hui.

Je formulerai à cet égard une seule remarque, fondée sur la connaissance des réalités quotidiennes : le versement en trois fois des bourses aux élèves des collèges permet aux gestionnaires de ces établissements de conserver l'octroi de la demi-pension à des enfants dont les parents seraient de mauvais payeurs, garantissant ainsi l'unique repas chaud et équilibré à ces enfants généralement issus de milieux défavorisés.

J'en viens aux naissances multiples. Si l'Assemblée nationale a permis quelques avancées, nous sommes encore loin de l'équité dans les prestations entre naissances uniques et naissances multiples, qui devrait pourtant être l'objectif d'une véritable politique familiale. Dans ce domaine, il conviendrait également de mieux tenir compte des réalités quotidiennes vécues par les parents qui doivent faire face à ces naissances multiples. Néanmoins, il convient d'éviter les effets pervers qui pourraient, à terme, surgir, notamment si la loi favorise une exclusion durable de la femme du monde du travail.

Je tenais par ailleurs, madame le ministre d'Etat, à appeler votre attention sur la situation des parents lourdement handicapés, qui ne peuvent pas assurer la garde de leurs enfants et qui ne bénéficient d'aucune aide en provenance des caisses d'allocations familiales. En conséquence, afin de répondre à l'attente de nombreuses personnes handicapées qui souhaitent pouvoir participer à l'éducation de leurs enfants, ne serait-il pas possible, à défaut de créer une aide spécifique, d'envisager de leur accorder les aides qui sont octroyées aux autres familles dans le cadre de la garde des jeunes enfants ?

Ce texte pose la question du financement de la politique familiale de la nation. On semble s'acheminer peu à peu vers une fiscalisation totale des cotisations familiales. Mais, faute de concertation et de calendrier, il est difficile de savoir ce qui sera fait réellement, et donc d'avoir une vision sur le long terme de la politique familiale.

Il n'est pas tolérable que cette fiscalisation rampante ne fasse pas l'objet d'un vaste débat national, car on touche là à l'un des fondements de l'organisation de notre protection sociale. Ce débat est d'autant plus nécessaire que le Gouvernement et le patronat s'étaient engagés à ce que les multiples exonérations de cotisations familiales accordées aux employeurs sur les bas salaires, dans le cadre de la loi quinquennale pour l'emploi, se traduisent par des augmentations du salaire net des personnels les moins bien payés. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Je conclurai mon propos, madame le ministre d'Etat, en vous faisant part de mon regret de voir que, une fois encore, on s'appête à laisser passer une occasion de

rendre plus lisibles les objectifs de la politique familiale. A une inflation permanente de prestations, il aurait fallu substituer un système d'allocation unique, mais modulable en fonction de l'évolution des besoins de l'enfant et de sa famille.

C'est en avançant sur cette voie, certes encore mal définie, du « coût de l'enfant » que l'Etat parviendra à mener une politique familiale répondant à des exigences de clarté, d'équité et de solidarité intergénérationnelles. Ce concept ne saurait être un gadget, car j'ai le sentiment que, bien défini et bien utilisé, il permettra à la collectivité de répondre au pari de la politique familiale du XXI<sup>e</sup> siècle.

Votre problème, madame le ministre d'Etat, pour mener une politique de la famille crédible, réside dans la politique anti-jeunes du gouvernement Balladur, alors même que la jeunesse demeure l'essence de la politique familiale.

Un des symboles de ce double langage trouve son fondement dans les conséquences iniques des lois Pasqua, qui dénie, *de facto*, aux personnes immigrées en situation régulière le droit d'obtenir la présence à leur côté de leurs enfants au titre du rapprochement familial.

Entre l'Avenue de Ségur et la Place Beauvau, la notion de famille semble bien différente ! Là réside le double langage du Gouvernement. Je veux espérer que, dans tous les secteurs de la politique gouvernementale, c'est bien la logique familiale qui l'emportera. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Delga.

**M. François Delga.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, l'année 1994 a été proclamée par l'ONU Année internationale de la famille. Bien que la notion de famille reste rebelle à toute tentative de conceptualisation, la famille elle-même demeure, à un moment où les valeurs qui sous-tendent l'édifice « sociétal » se font moins visibles. A l'heure où d'incessantes mutations technologiques viennent bouleverser nos pratiques et nos croyances, la famille demeure bien la pierre angulaire sur laquelle repose la nation française.

En effet, la famille est incontestablement le premier espace social dans lequel l'enfant apprend à vivre. En cela, elle constitue le berceau de l'équilibre des générations futures. C'est au sein de la famille que se font l'apprentissage des sentiments et l'approche originelle de l'altérité. C'est aussi un espace de culture, où se transmettent les valeurs des anciens et où se structure la mémoire d'un peuple.

Nombreux sont les historiens de l'Antiquité qui ont mis en exergue la dissolution de la *gens* comme premier facteur de la décadence romaine. Mille ans ont été nécessaires pour qu'elle renaisse !

Il est grand temps de penser davantage à nos enfants et de leur offrir une enfance digne de ce nom, marquée du sceau si précieux de l'amour parental. C'est bien cette alchimie unique qui apporte à l'enfant sécurité, équilibre et confiance. C'est bien la présence et l'intérêt que lui apportent ses deux parents - père et mère - qui lui offrent la stabilité nécessaire pour qu'il puisse croire en lui, diriger sa vie et avoir foi en l'avenir.

J'entendais récemment, à l'occasion de la réunion d'une association de parents, un psychologue assurer qu'un enfant traumatisé par la séparation de ses parents devait arriver à faire le « deuil » des joies de la vie harmonieuse, heureuse, passée entre ses parents et lui-même. Quel malheur, qui laisse une trace indélébile !

Il faut donner aux parents davantage de temps pour vivre avec leurs enfants, avant même la scolarisation. Les années les plus déterminantes pour un être humain sont - doit-on le rappeler ? - celles de la petite enfance.

Or, que notre société offre-t-elle aujourd'hui à nos enfants ? Des parents surmenés, des mères actives, en état de fatigue chronique, qui, après huit heures de travail, sans compter le temps du trajet, voient une seconde journée commencer dès qu'elles ont franchi la porte de leur lieu de travail.

De ce point de vue, je voudrais vous féliciter, madame le ministre d'Etat, d'avoir su prendre vos responsabilités en proposant à la réflexion de notre assemblée le présent projet de loi relatif à la famille, qui, pour l'essentiel, me paraît aller dans une bonne direction.

Je ne reviendrai pas sur les propositions qui ont déjà été formulées par mes collègues et dont la plupart me paraissent entièrement justifiées et raisonnables. Plus particulièrement, je fais miennes les propositions du rapporteur de la commission des affaires sociales, M. Claude Huriet, dont je tiens à souligner ici l'excellent travail.

Toutes les mesures destinées à aider, tant sur le plan fiscal que dans le domaine du logement et du temps de travail, les familles françaises à vivre harmonieusement dans des conditions acceptables financièrement sont naturellement les bienvenues.

C'est une politique qui doit considérer le problème dans sa globalité, parce qu'elle concerne le débat politique dans tous ses aspects - éducatifs, sociaux, économiques, sanitaires, culturels - et toute la famille dans la plénitude de ses fonctions.

Les familles sont partenaires et actrices, éducatives, sociales, économiques, culturelles. Sujets de droit et non objets d'une quelconque sollicitude, elles doivent être traitées comme telles, dans le respect de leur liberté, dans une politique de responsabilité, de justice, de solidarité, menée dans une perspective de promotion.

Nous connaissons l'importance des attentes qui peuvent s'exprimer dans le cadre des revendications émises par de nombreuses associations et organisations familiales, auxquelles je tiens à rendre hommage ici.

Nous n'ignorons pas les difficultés liées à la recherche du plus juste équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle, à un moment où la plupart des femmes travaillent, et nous connaissons aussi le caractère limité de votre marge de manœuvre sur le plan budgétaire, madame le ministre d'Etat.

Compte tenu d'exigences parfois contradictoires, le présent projet de loi a su trouver une voie moyenne acceptable.

Je voudrais cependant profiter de ce débat pour formuler quelques propositions et citer quelques exemples.

Tout d'abord, un enfant non entendant devrait entraîner *ipso facto*, même s'il est le premier enfant, l'attribution de l'allocation parentale d'éducation. Tel est l'objet de l'amendement que j'ai déposé.

Dans le cadre de ce handicap, il me paraît souhaitable d'envisager une réglementation mieux appropriée.

Par exemple, le coût de la communication par minitel devrait se rapprocher de celui d'une communication orale ayant le même objet et qui demande, à l'évidence, beaucoup moins de temps.

De même, la TVA liée à l'achat d'appareils de prothèse indispensables devrait être bien diminuée, voire supprimée.

Une deuxième proposition – je sais qu'elle rencontre l'assentiment de nombreux collègues – réside dans la discrimination fiscale actuelle, en matière d'impôts, entre couples mariés et concubins. Elle doit être abolie. L'œuvre est certainement difficile et elle est liée à l'évolution de notre société, à la conjoncture.

Ce projet de loi est un début, il ouvre des voies nouvelles et j'espère que des assurances nous seront données dans le prochain projet de loi de finances.

Enfin, une troisième proposition réside dans la mise en place d'un bilan annuel, rapport d'étape sur le chemin de ces mesures. Il me paraît essentiel que, chaque année, le Parlement soit obligatoirement informé, de manière à juger, à rectifier, le cas échéant, les mesures prises et à en proposer de nouvelles.

Madame le ministre d'Etat, je serais heureux que vos réponses lors de la discussion des articles me donnent encore plus de raisons de voter, avec la plupart de mes collègues non inscrits, en faveur de votre projet de loi. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Belcour.

**M. Emmanuel Hamel.** C'est la sagesse corézienne !

**M. Henri Belcour.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, nous sommes à mi-chemin de cette année 1994, déclarée Année internationale de la famille par l'Organisation des Nations unies.

Il était donc temps, pour le gouvernement issu des élections législatives de mars 1993, de déposer sur le bureau des assemblées un texte concrétisant la promesse qui avait été faite et visant à renforcer la place de la famille dans la nation.

En effet, comme l'ont déjà souligné les différents orateurs qui se sont succédé à cette tribune, la famille est l'un des fondements de notre société. Creuset de la vie humaine, elle est aussi la cellule de base et le premier lieu d'apprentissage des relations sociales.

Il n'y a pas si longtemps, la famille apportait une réponse naturelle à de nombreux besoins, que ce soit la garde des jeunes enfants ou la prise en charge des personnes âgées dépendantes et handicapées.

Puis, avec ce siècle, sont intervenues des mutations qui ont affecté en profondeur notre organisation sociale. Ainsi, la Première Guerre mondiale, avec l'éloignement de la population masculine, a obligé les femmes à prendre de nouvelles responsabilités sur le plan économique.

En outre, la fin du second conflit planétaire a accéléré l'exode rural et la désertification des campagnes.

La reconstruction de l'habitat, rendue nécessaire à la suite des dégâts de guerre, a perturbé le mode de regroupement des familles.

Désormais, les appartements modernes, en raison de leur faible superficie, ne permettent plus d'abriter sous le même toit des familles comportant plus de deux générations, lorsque les membres de ces familles ne sont pas déjà purement et simplement dispersées.

Le travail des femmes – je veux parler non seulement des mères, mais aussi des grand-mères – rend problématique la garde des enfants.

Plus récemment, l'augmentation du nombre de familles monoparentales et l'éclatement malheureux des couples ont encore aggravé la situation.

Par ailleurs, la France vieillit. Le nombre annuel des naissances diminue et le taux de fécondité, déjà insuffisant, est en baisse sensible.

L'Institut national des études démographiques ne cache pas ses préoccupations à cet égard ; ainsi, on n'évitera pas ce que l'on peut appeler le « trou noir des générations » à partir de 2005. Il est donc urgent d'essayer d'inverser cette tendance funeste pour notre société.

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui répond à cette préoccupation, et nous ne pouvons que nous en féliciter.

En effet, il tend à la mise en œuvre de réponses concrètes aux soucis des familles, même si – il convient de le rappeler – l'état de nos finances et des comptes sociaux, tels que nous les avons trouvés voilà un an, ne permet pas d'aller plus avant pour l'instant.

En revanche, certaines questions demeurent non résolues et une réforme plus ambitieuse est vivement souhaitable.

Tels sont les deux points que je souhaite aborder successivement dans cette intervention.

En premier lieu, ce texte vise à améliorer, par des mesures financières et des révisions des conditions d'attribution, les aides existantes.

Ainsi, il tend notamment à permettre aux couples de mieux s'occuper de leurs jeunes enfants, en prévoyant d'améliorer l'accueil de ces derniers au sein de la cellule familiale. L'allocation parentale d'éducation, autrefois versée à l'arrivée d'un troisième enfant, le sera dorénavant dès la naissance du deuxième, ce qui est une bonne décision.

Il paraît souhaitable d'instituer un salaire parental de libre choix, c'est-à-dire un salaire parental offrant aux couples désirant plusieurs enfants la possibilité de les élever dans des conditions de sécurité financière satisfaisantes. L'extension du bénéfice de l'allocation parentale d'éducation est donc une mesure essentielle.

Mais les conditions d'application de cette mesure en restreignent la portée : alors qu'une telle disposition devrait concerner un grand nombre de familles, elle est, en fait, limitée à celles dont les parents ont eu la possibilité d'accéder au marché du travail. Ainsi, sur les 750 000 mères de deux enfants dont l'un a moins de trois ans, 250 000 sont au foyer. Parmi celles-ci, 90 000 seulement, soit à peine 35 p. 100, remplissent la condition d'activité professionnelle requise.

Par ailleurs, le projet de loi vise à accroître les aides aux modes de gardes individuelles, que ce soit l'allocation de garde d'enfant à domicile ou l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, pour les parents qui poursuivent leur activité professionnelle. Cette disposition constitue un progrès si l'on considère que l'accueil à la petite enfance représente souvent un élément de blocage pour le projet parental.

Néanmoins, on peut s'interroger sur les incidences de cette aide à l'emploi d'une assistante maternelle agréée sur la fréquentation et donc sur l'activité des autres structures d'accueil, qu'il s'agisse des crèches familiales ou des crèches collectives. En effet, celles-ci jouent un rôle incontournable, en répondant aux besoins des familles et des assistantes maternelles soucieuses de parfaire leurs compétences au sein d'une structure permanente. Elles contribuent ainsi à la vitalité des communes, notamment en zone rurale.

En conséquence, l'attribution de l'aide à l'accueil des enfants devrait être neutre à l'égard des différents modes de garde et permettre ainsi à chaque famille de choisir, avec le moins de contraintes possible, le mode de garde qui lui paraît le meilleur. De même, il nous paraît souhaitable de laisser aux collectivités locales la possibilité

d'organiser les structures d'accueil qui leur semblent les mieux adaptées.

Par ailleurs, je voudrais évoquer la situation des veuves civiles, pour me féliciter de l'adoption d'un amendement déposé par le Gouvernement, lors de la discussion de ce projet de loi à l'Assemblée nationale, concernant le taux des pensions de réversion. Ainsi, pour le régime général comme pour celui des salariés agricoles, des artisans industriels et commerçants, le taux sera réévalué par étapes successives.

J'y vois là, madame le ministre d'Etat, l'attention et l'attachement que vous portez aux problèmes difficiles et dramatiques que connaissent les femmes devenues chefs de famille et, par voie de conséquence, les enfants qu'elles élèvent seules. Il est donc essentiel et urgent d'y apporter des réponses concrètes et cohérentes.

L'augmentation du taux des pensions de réversion à 60 p. 100, si longtemps souhaitée par les veuves, représentera ainsi, pour elles, la possibilité d'une vie matérielle plus digne.

Il reste néanmoins beaucoup à faire dans ce domaine ; j'espère, là encore, un effort significatif du Gouvernement, notamment en ce qui concerne l'assouplissement des conditions d'attribution de l'assurance veuvage. Actuellement, seulement quelque 25 000 veuves en sont bénéficiaires, alors que ce régime d'assurance voit chaque année des sommes importantes détournées de l'objectif pour lequel elles ont été collectés !

J'aborderai à présent des thèmes qui sont indiscutablement liés à la famille et qui mériteraient un développement ainsi que des réformes plus substantiels.

Tout d'abord, je rappellerai que, actuellement, dans notre pays, 35 000 familles ont des enfants âgés de moins de trois ans issus de naissances multiples. Or, ces familles de jumeaux, de triplés, etc., ne perçoivent pas toujours autant de prestations qu'elles ont d'enfants, contrairement à ce qui se passe pour les autres familles. Alors que les naissances multiples créent des charges très lourdes, cette distorsion paraît pour le moins peu équitable.

Il est vrai, madame le ministre d'Etat, que vous manifestez avec ce texte votre volonté d'apporter un début de réponse à ce problème.

Néanmoins, la commission des affaires sociales propose de parfaire le dispositif, notamment en accroissant le congé prénatal en cas de naissances gémellaires ou multiples. Je soutiendrai donc les modifications proposées par M. le rapporteur, au nom de la commission des affaires sociales. L'instauration d'une aide supplémentaire versée à la naissance serait également une mesure opportune afin de répondre aux lourdes contraintes matérielles occasionnées par les naissances multiples.

Je voudrais à présent évoquer la fiscalité des familles, pour constater, à la suite de certains de mes collègues, que les dispositions actuelles se révèlent pénalisantes pour les couples mariés. Il en est ainsi du quotient familial dans le cadre de l'impôt sur le revenu ; si le système du quotient familial a permis, en d'autres temps, de compenser les charges familiales, il est aujourd'hui détourné au profit des couples réels, mais non mariés officiellement, dont les deux conjoints travaillent. En effet, conçu pour les ménages dont l'un des parents exerce une activité professionnelle et apporte son revenu à la famille, il reflète aujourd'hui un trait social périmé ; les couples de concubins se révèlent donc avantagés par rapport aux couples mariés. Il en est de même pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Je sais bien que vous ne pouvez résoudre vous-même cette disparité, madame le ministre d'Etat. Le sujet mériterait cependant un débat budgétaire.

Par ailleurs, on pourrait également évoquer la situation des familles qui vivent dans des conditions très précaires. Là aussi règne une certaine iniquité. J'en veux pour preuve le montant du revenu minimum d'insertion perçu par un couple non marié sans enfant, qui est de 2 500 francs, alors qu'un couple au chômage avec trois enfants reçoit 930 francs, ce qui s'explique par la prise en compte, dans le calcul du montant alloué, des allocations familiales perçues. J'aimerais donc, madame le ministre d'Etat, avoir votre sentiment à ce sujet.

Le logement constitue un autre élément vital pour la famille puisque les individus s'épanouissent et se structurent en son sein. C'est avant tout un rempart contre l'exclusion sociale et un moyen d'éviter l'éclatement de la cellule familiale. Là aussi, il serait donc souhaitable d'entreprendre une réforme plus globale de manière à assurer aux familles un cadre de vie à la fois agréable et de bonnes dimensions.

Je voudrais terminer mon propos en insistant sur un élément essentiel qui doit être pris en compte dans le cadre de la politique familiale et que j'ai déjà eu l'occasion d'évoquer lors de la discussion générale du projet de loi relatif à la sécurité sociale : la condition des personnes âgées, notamment de celles qui sont en situation de dépendance.

L'examen du projet de loi traitant de ce sujet a dû être différé pour des raisons financières. Il n'en reste pas moins urgent de prendre des dispositions à cet égard, car le nombre de personnes concernées croît très rapidement.

On peut déplorer, à ce sujet, le manque de résidences d'accueil temporaire, qui permettraient de soulager de temps à autres les familles, alors que certaines d'entre elles souffrent de se voir contraintes de confier leurs parents à des établissements de long séjour, leur donnant ainsi l'impression douloureuse de les abandonner.

J'aimerais donc, là encore, obtenir des précisions sur les intentions gouvernementales dans ce domaine.

Ce projet de loi apporte des mesures concrètes qui, sans avoir l'ambition de lancer une action d'envergure, représentent néanmoins une avancée notable sur le chemin d'une politique globale pour la reconnaissance de la famille à la mesure de la place qu'elle doit tenir dans notre société.

Pour l'heure, je voterai ce projet de loi, modifié par les amendements présentés par la commission des affaires sociales.

Ce texte reflète la volonté du Gouvernement d'apporter une amélioration sensible au sort des familles et, par là même, d'entreprendre une action indispensable pour l'avenir de la nation. (*Très bien ! et applaudissements sur les traversés du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines traversés du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Lagourgue.

**M. Pierre Lagourgue.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, en ce milieu d'année 1994, proclamée par l'ONU Année internationale de la famille, nous sommes saisis d'un texte dont M. le Premier ministre a rappelé à plusieurs reprises qu'il constituait l'une des priorités du programme législatif.

Bien que nous puissions regretter que les contraintes économiques actuelles n'aient pas permis d'atteindre d'emblée l'ampleur que nous aurions souhaitée en la matière, nous estimons cependant que ce projet de loi

constitue une avancée sociale très importante pour la protection de la cellule familiale.

Améliorer les prestations familiales et aménager le temps de travail pour le rendre plus favorable à la vie familiale, tel est le double objet de ce projet de loi, qui concernera, au terme de son programme quinquennal, plus d'un million et demi de familles.

Le dispositif qui nous est proposé s'articule autour de deux volets : l'un, avec l'extension de l'aide parentale d'éducation, concerne les familles de deux enfants ou plus dans lesquelles l'un des parents n'a pas d'activité professionnelle ou souhaite la réduire, voire la suspendre l'autre volet, qui développe différentes formules d'accueil et de garde des enfants, intéresse surtout les parents qui travaillent.

Les dispositions relatives à l'allocation parentale d'éducation devaient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995 ; mais vous avez accepté, madame le ministre d'Etat, d'en avancer l'application au 1<sup>er</sup> juillet prochain, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir et vous remercier.

Associée à l'amélioration des modes d'accueil des jeunes enfants, c'est-à-dire à l'augmentation du montant, d'une part, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et, d'autre part, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, cette mesure devrait permettre de créer ou de libérer plusieurs dizaines de milliers d'emplois.

En outre la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle sera facilitée par la généralisation du congé parental d'éducation, jusqu'alors limité aux entreprises de plus de 100 salariés.

Enfin, les parents ayant des jeunes adultes à charge ne sont pas oubliés puisqu'ils verront les prestations familiales versées plus longtemps - elles le seront jusqu'à ce que le jeune soit âgé de vingt ans, voire vingt-deux ans, selon les cas - et ce pour tenir compte de l'allongement de la durée des études et des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes. Cette très bonne mesure était réclamée depuis longtemps et sera donc extrêmement appréciée.

L'ensemble de ces dispositions, dont je n'ai cité que les principales, appelle un effort financier important, évalué à plus de 55 milliards de francs dans les cinq prochaines années ; voilà qui montre, dans le contexte financier actuel, la volonté du Gouvernement de renforcer sa politique familiale.

Madame le ministre d'Etat, l'exposé des motifs du projet de loi précise que toutes les mesures prévues par ce texte seront applicables dans les départements d'outre-mer, à l'exception de celles qui concernent l'allocation parentale d'éducation, le Gouvernement entendant mener avec les parlementaires, une réflexion approfondie sur la pertinence de son extension ou sur l'opportunité de dispositions spécifiques mieux adaptées à la situation des départements d'outre-mer.

Vous avez confirmé ce propos à l'Assemblée nationale, en déclarant avoir réservé « un crédit adéquat » dont l'emploi devra être arrêté avant le 1<sup>er</sup> janvier 1995, en concertation avec les élus des départements d'outre-mer ; ce crédit permettra soit d'adapter l'APE, soit de financer des actions familiales, en fonction de l'option retenue.

Nous sommes sensibles à cette volonté d'associer les représentants des départements d'outre-mer à l'action gouvernementale en matière familiale. Toutefois, il ne faudrait pas prendre argument de la situation démographique spécifique de l'outre-mer pour ne pas accorder expressément dans la loi à une partie de la population

française le bénéfice d'une mesure applicable en métropole.

Il est amusant de constater que, paradoxalement, on reproche aux familles des DOM d'avoir trop d'enfants. En l'espèce, on devrait plutôt les en féliciter !

Peut-être pourrait-on envisager de renforcer les moyens affectés à la mobilité pour pallier, ne serait-ce que partiellement, ce déséquilibre entre la démographie de l'outre-mer et celle de la métropole ?

En tout état de cause, l'idée fort répandue selon laquelle les prestations familiales auraient un effet nataliste dans les départements d'outre-mer, en induisant un comportement reproducteur régi par des considérations purement financières, est en fait démentie par les chiffres, comme l'atteste une étude réalisée par l'INSEE et rendue publique au début de cette année.

Il y est en effet clairement établi, statistiques à l'appui, que l'allocation de parent isolé n'incite pas les femmes seules - dont le nombre a sensiblement diminué - à avoir un enfant tous les trois ans et que le RMI, dont le montant varie en fonction du nombre d'enfants à charge, n'a pas provoqué une hausse de la natalité à la Réunion. Au contraire, l'indice de fécondité dans ce département est passé de 3,88 en 1974, soit peu avant l'instauration de l'API, à 2,58 en 1988, date de la mise en place du RMI, et à 2,56 en 1992. Cet indice décroît donc régulièrement, en dépit, ou plutôt à cause, de l'extension de nouvelles prestations familiales.

En conséquence, il importe qu'il soit mis fin, une fois pour toutes, à ce préjugé sur l'effet nataliste des allocations dans les départements d'outre-mer. Une telle opinion fait obstacle, en effet, à l'application du principe d'égalité entre les citoyens et a servi de prétexte, dans le passé, à la non-extension de nombreuses prestations sociales dans ces départements.

Sur ce point, je dois reconnaître, madame le ministre d'Etat, que, lorsque vous aviez des responsabilités gouvernementales avant 1981, vous vous êtes toujours efforcée - et vous nous le prouvez encore aujourd'hui - d'obtenir que nous soyons traités comme des Français à part entière.

**M. Emmanuel Hamel.** Vous le méritez !

**M. Pierre Lagourgue.** C'est pourquoi, madame le ministre d'Etat, j'aurai l'occasion, au cours de la discussion des articles, de défendre un amendement tendant à étendre expressément le droit à l'APE dans les départements d'outre-mer, mais sous une forme différente de celle de la métropole.

Les sommes correspondant à l'application de cette allocation dans les départements d'outre-mer, calculées d'après le rapport entre le taux des naissances en métropole et celui des naissances dans les départements d'outre-mer, seraient attribuées aux familles à travers des actions sociales, notamment dans le domaine du logement, de l'éducation ou de la restauration scolaire, par exemple, mais pourraient aussi, si les collectivités locales et les familles le demandaient, être versées dans les mêmes conditions qu'en métropole. Vous m'avez d'ailleurs exprimé, voilà quelques jours, votre accord sur ce principe, et je vous en remercie.

En outre, l'APE étant applicable en métropole dès le 1<sup>er</sup> juillet prochain, je demanderai qu'elle le soit également à la même date dans les départements d'outre-mer.

J'espère, madame le ministre d'Etat, que vous ne vous méprendrez pas sur les motivations d'un tel amendement. Il ne s'agit nullement de mettre en cause votre bonne foi ni votre volonté clairement affirmée de ne pas refuser le

droit à l'APE aux familles de l'outre-mer mais, hélas ! « les gouvernements passent ». Cela nous incite à solliciter une garantie juridique et une assise légale dans ce projet de loi.

En conclusion, confiant dans l'intérêt que vous portez à la population d'outre-mer et reconnaissant l'importante avancée sociale que constitue votre projet de loi, madame le ministre d'Etat, je tiens à vous assurer, dès à présent, de mon soutien. C'est donc avec la conviction que ce texte saura répondre à l'attente des familles françaises que je le voterai. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Louvot.

**M. Pierre Louvot.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, nous voici confrontés à un texte important, qui aurait pu s'inscrire dans les harmonies de cette nuit d'été. Cependant, les dispositifs heureusement ciblés qu'il prévoit ne répondent pas tout à fait à nos attentes et nul mieux que notre rapporteur ne pouvait, au nom de la commission des affaires sociales, à la fois en souligner la qualité, la démarche efficace à laquelle il renvoie, et, en même temps, certaines des limites, que j'évoquerai d'ailleurs très rapidement, car mes regrets restent affirmés sur certains points.

Comment ne pas vous dire, madame le ministre d'Etat, combien je suis accordé à l'esprit comme au souffle premier qui ont nourri vos propos depuis l'annonce faite, au fil des mois, devant la nation, à toutes les familles qui bâtissent la France.

L'exposé des motifs de ce projet de loi et les propos que vous avez tenus tout à l'heure en témoignent encore, en même temps que son contenu éprouve notre espérance. Peut-être avions-nous rêvé, avec les familles où l'on s'aime et que nous aimons, de cette grande loi-cadre globale, volontariste et puissante, articulante et programmant pour aujourd'hui et pour demain la force et la cohérence d'un projet ambitieux à la hauteur de l'avenir que nous souhaitons !

La promesse des fleurs ne s'est pas accomplie tout à fait et le réalisme du *non possumus* l'a emporté sur l'ambition première.

Nous voilà donc livrés à la portion congrue, encore réduite par la frustration que le pouvoir réglementaire inflige au législateur. La démarche est certes positive, mais elle n'est plus qu'un volet d'une politique globale et prospective ; elle n'est plus qu'une étape sur un trop long chemin, alors qu'il faudrait hâter nos pas. Il est vrai que les dimensions verticales et transversales de la famille sont si nombreuses qu'elles ne pouvaient prendre place d'un même mouvement en une vaste loi de programme.

La famille, fondatrice et constitutive, antérieure à la société même, a depuis longtemps appris la patience, à travers les vents et marées qui n'ont cessé d'en ébranler l'incomparable vertu. Mais elle aspire, après tant d'années d'oubli, de déstabilisation, de contestation et parfois de relégation, à être enfin reconnue.

Il est vrai que Mme Barzach, en une trop courte alternance, avait, par la loi du 29 décembre 1986, que j'ai soutenue à cette tribune, entrepris d'approcher et de promouvoir les nécessités les plus immédiates concernant l'APE, l'utile redéploiement de prestations complexes, et l'aménagement de la fiscalité. Nous commençons, d'une manière affirmée, à rompre avec un passé dissolvant, à tourner notre regard vers la vie et l'avenir.

Nulle avancée complémentaire n'est venue cependant, dans les années postérieures, poursuivre l'effort entrepris. Il nous a fallu attendre les jours présents pour que s'engage à nouveau, et l'honneur en revient au Gouvernement, une marche constructive et progressive en faveur de la famille qui, dans la lignée des générations, impulse la vie et réste l'alpha et l'oméga de son destin.

Assaillie, perturbée, mise en question, la famille, depuis longtemps, s'interroge. L'évolution des mœurs, le poison subtil des idéologies, la proclamation des droits séparés du père, de la mère et de l'enfant - droits que l'on oppose parfois - la reconnaissance de l'égalité entre les sexes, certes heureuse mais trop oublieuse de leur complémentarité naturelle, enfin, le refus même de la vie et les pulsions individualistes, au nom de fausses libertés, ont altéré l'image, le rayonnement et la fécondité de la molécule familiale.

Cependant, la famille, ontologiquement et biologiquement indestructible, résiste, malgré le désarroi d'une Europe démographiquement suicidaire. Moteur et refuge, elle reste, comme le disait M. Taittinger, une idée neuve, premier lieu du soutien mutuel et de l'amour partagé, où s'exercent la reconnaissance première des devoirs en même temps que l'apprentissage en cercles successifs de la vie sociale, celui d'une liberté responsable, parfois semée de conflits et, le plus souvent, de permanentes conciliations.

L'INSEE nous avait révélé, depuis quelques années déjà, les pentes dangereuses de notre démographie et avait prévu l'apparition d'une société pulvérisée et déstabilisée, cassée et ridée, d'une société en miettes.

Le refus du mariage et des responsabilités qu'il appelle, la montée du divorce, celle du célibat, celle des modes de cohabitation, la multiplication des familles de plein vent, hors statut, enfin, les vécus monoparentaux, souvent admirables et courageux mais qu'on ne saurait appeler des modèles car ils ne sont trop souvent que le miroir de l'échec, voilà les enchaînements d'une réalité qui n'a cessé de s'affirmer !

S'y inscrit aujourd'hui l'effondrement du taux de renouvellement des générations. Aussi, comment ne pas craindre, à terme, l'apparition du spectre décharné d'un pays privé d'enfants, vieillard démuné, déplorant sa jeunesse évanouie ?

Comment notre avenir pourrait-il naître d'une société frileuse, faite d'égoïsme et de repli ? Comment pourrait-il être fondé sur un amalgame de cellules en dérive ? Il faut en revenir à la source même de l'identité, de la liberté féconde et de la solidarité première ? Hors de la famille, point de salut ! C'est peut-être au regard d'une telle vérité que le projet de loi reste insuffisant, même si la compensation de la charge des familles ne peut être entièrement assumée. La durée et la ténacité doivent donc s'inscrire au front de notre espérance.

Il m'était impossible, madame le ministre d'Etat, de ne point affirmer d'abord la foi qui me tient en éveil.

La famille, pierre d'angle de l'architecture sociale, a besoin d'un environnement global mieux affirmé, dans toutes les dimensions de la vie.

Il importe donc que les ministères de responsabilité, en toutes instances, observent sa place et sa primauté et qu'elle soit consultée dans les affaires qui la concernent, qu'il s'agisse de la santé, du logement, de l'éducation et de la culture, de l'aménagement du temps de travail - qui est aussi une réponse aux attentes de la famille - des modes de garde, des réalités du veuvage et de la vieillesse dépendante, de la lutte contre les fléaux du sida, de la drogue et des évasions sans issue.

Mais tout doit être d'abord orienté vers l'accueil de l'enfant, vers sa promotion et vers son avenir, qui est aussi le nôtre.

On ne saurait oublier ni les handicapés ni tous ceux que notre société tend à exclure en un temps difficile.

Quant à la grande pauvreté des familles du quart monde, elle appelle en permanence - comment ne pas le redire ? - des mesures spécifiques et adaptées, partenariales et coordonnées.

Cela étant, le projet de loi qui nous retient ne pouvait être porteur et serviteur de toutes les attentes et de tous les espoirs au sein desquels s'inscrit la famille.

En accord avec notre rapporteur, je me contenterai de souligner les impératifs qui forgent notre conviction à l'égard d'un texte consacré à quelques mesures fortes, utilement amendées par l'Assemblée nationale et par notre commission des affaires sociales.

Il n'existe pas, mes chers collègues, de politique nataliste ; néanmoins, toute politique capable de soutenir l'accomplissement d'un désir d'enfants affirmé mais contraint par de nombreux facteurs doit être mise en œuvre.

Ainsi en est-il des dispositifs qui nous sont proposés. Ils sont d'abord fondés sur des garanties de financement que la séparation des branches, désormais établie, la protection et le maintien des ressources de la branche famille, les abondements éventuels et la compensation de toute exonération précisent sans détour.

Je me réjouis de ces claires et salutaires dispositions.

Les moyens, cependant, reposent paradoxalement, et pour une part, sur les efforts induits par la baisse de la natalité actuellement constatée.

Enfin, l'indexation des prestations sur les prix, je le souligne d'un mot, pourrait avoir un effet réducteur à long terme. Il serait utile de faire une étude exhaustive et non discutable des coûts supportés par la famille comparés aux apports qu'elle génère.

Au-delà, je suis naturellement favorable aux mesures concernant la petite enfance, sans qu'il soit nécessaire pour autant d'imposer aux communes un schéma directeur ; je suis favorable de même à l'élargissement du congé parental et, bien évidemment, à l'extension d'une allocation parentale d'éducation significative qui tende à concilier la vie familiale et les engagements professionnels.

Sans doute aurait-il fallu en élargir la vocation et ouvrir les portes du libre choix. Celles et ceux qui, n'ayant pu accéder à un emploi ou qui, par détermination, se consacrent totalement à l'éducation de leurs enfants, souvent au soutien de leurs parents âgés, remplissent une mission de service éminente. La justice commande de reconnaître une telle réalité et de ne pas délaisser les familles nombreuses.

Avec un grand nombre, madame le ministre d'Etat, je reste partisan d'un statut parental d'appui et de reconnaissance, provisoirement inaccessible.

J'en appelle aussi à l'équité fiscale. Nous attendons que la loi de finances fasse justice aux couples mariés, car le mariage, qui protège l'enfant, doit être encouragé et son image redressée. Je n'entends pas, enfin, que des dispositions telles que celles qui ont été retenues par l'AGIRC, évoquées par mon ami M. Jean Chérioux, reprennent l'un ou l'autre avantage consenti aux familles, et que les veuves qui ont élevé des enfants, déjà pénalisées par les insuffisances de l'assurance veuvage, soient privées de la demi-part supplémentaire qui leur était jusqu'alors accordée.

L'aide aux familles qui ont de jeunes adultes à charge, si progressif qu'en soit le développement et d'abord ciblée en fonction des revenus les plus modestes, était attendue. Elle répond, madame le ministre d'Etat, à un urgent besoin en un temps difficile. J'y suis favorable, ainsi qu'aux nouvelles ouvertures de l'allocation logement.

Il en est de même pour les mesures de soutien relatives aux naissances multiples, que nous pourrions encore améliorer, pour l'adoption, le repos maternel, l'allocation de remplacement, la simplification du versement des bourses, qui me paraît aller dans le bon sens.

Comment ne pas saluer, enfin, la sortie d'un long tunnel que représente l'augmentation du taux de la pension de réversion ? Nous souhaitons qu'elle s'accomplisse en cinq ans, pour atteindre 60 p. 100. Cette avancée est fondamentale, à condition qu'elle ne soit pas annulée par les mécanismes du cumul et du plafond ou par l'amputation consécutive du minimum vieillesse.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Exactement !

**M. Pierre Louvot.** Là encore, combien de veuves verront-elles leur situation s'améliorer ?

En définitive, et ce sera ma conclusion, une étude attentive des mesures nouvelles et significatives que comporte ce projet de loi vient corriger, pour l'essentiel, la déception née d'un premier regard. Le projet de loi relatif à la famille annonce et articule un effort de 60 milliards de francs que nul gouvernement n'a voulu jusqu'alors consentir et prévoir. Je conviens qu'il était difficile, en fonction des contraintes des temps actuels, de faire davantage.

Nous considérons, madame le ministre d'Etat, qu'il s'agit aujourd'hui d'une première composante de la politique familiale que nous voulons voir reconnaître dans sa globalité.

D'autres volets devront suivre, autorisés par l'effort que chacun est appelé à consentir afin que la famille, gage irremplaçable de liberté, de partage et de bonheur, soit pleinement reconnue et pour que des enfants, heureux et nombreux, affirment le destin de la France. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme ben Guiga.

**Mme Monique ben Guiga.** « Lorsque l'enfant paraît, le cercle de famille applaudit à grands cris. » Il applaudit toujours à grands cris lorsque l'enfant paraît, mais il a bien changé depuis l'époque où Victor Hugo a écrit ces vers !

**M. Emmanuel Hamel.** Merci de les citer !

**Mme Monique ben Guiga.** Aujourd'hui, le cercle de famille comprend souvent quatre générations : des arrière-grands-parents nés avant la guerre de 1914-1918, des grands-parents nés avant ou pendant la dernière guerre, des parents nés dans les années soixante, et enfin, le bébé.

Dans ce tableau de famille, il n'y a peut-être pas de père, et la mère aura souvent une trentaine d'années. C'est son premier enfant : il aura fallu attendre cet âge pour satisfaire, enfin, le désir d'enfant qu'elle faisait taire depuis plusieurs années.

Ce père et cette mère ne sont pas mari et femme si le jeune couple désireux de constituer une famille a refusé de se couler dans le moule de l'institution familiale.

Entre cette famille et celle à laquelle nous appartenions dans les années cinquante, il y a peu de choses en commun, et encore moins avec ce qui s'est appelé famille pendant des millénaires, cette institution qui a été l'instrument privilégié de la survie des individus et du groupe,

à une époque où la Camarde rôdait si près qu'un adulte de cinquante ans avait déjà vu mourir, en moyenne, plus de neuf personnes de sa famille, dont deux ou trois de ses enfants.

La famille était alors une nécessité vitale. Elle a été longtemps la cellule de base de la société et il aura fallu l'abaissement de la mortalité, au XIX<sup>e</sup> puis au XX<sup>e</sup> siècle, pour qu'elle devienne ce que nous appelons aujourd'hui la famille traditionnelle, c'est-à-dire simplement une structure où deux parents et des enfants constituent une unité de vie affective et de reproduction sociale dans le cadre d'une répartition différenciée et inégalitaire des rôles entre hommes et femmes.

Sur quelle famille allons-nous légiférer et dans quel but ? A quelles femmes s'adresseront les mesures que vous proposez, madame le ministre d'Etat ?

Contrairement à ce qu'on peut lire, notamment dans le *Dictionnaire de la réforme* de M. Ballardur, la famille n'est pas en crise. C'est l'institution familiale qui est en crise, faute de correspondre aux conceptions des nouvelles générations. Ces dernières souhaitent majoritairement vivre en famille, mais pas nécessairement dans celle que nous avons connue. La rupture entre les institutions matrimoniales et une part grandissante de la société se situe en 1965, quand arrivent à l'âge du mariage les générations qui n'ont pas connu la guerre et qui ont simultanément à leur disposition des moyens efficaces pour contrôler leur fécondité. A cette époque - nous développerons ce point plus tard - les femmes accèdent massivement à l'enseignement secondaire et supérieur, et donc à des emplois qualifiés.

A partir de ces années-là, fonder une famille, au sens traditionnel du mot, cesse d'être une nécessité vitale, et même une nécessité sociale. Il n'est que de voir le changement qui s'est opéré entre les années cinquante, où l'on parlait encore de « vieilles filles », et la fin des années soixante, où l'on a parlé de « célibataires ». La vieille fille était une expression négative pour caractériser une femme qui n'avait pas pu se marier, qui gardait donc un niveau de vie inférieur à celui de ses sœurs mariées et qui ne bénéficiait pas de la même considération sociale qu'elles. La célibataire, elle, c'est une femme indépendante, qui se taille sa place dans la société et fait carrière.

La famille aujourd'hui n'est plus la cellule de base de la société telle qu'on la concevait auparavant, mais simplement une communauté de personnes rassemblées par un lien de solidarité et des échanges affectifs.

Ses formes sont extrêmement diversifiées : de la famille dont je traçais le tableau à l'instant, avec quatre générations vivant sous le même toit et ayant des relations sociales d'entraide étroites, à la famille constituée d'un homme - ou d'une femme - seul avec un enfant, en passant par la famille recomposée, tous les cas de figure existent.

De même qu'aujourd'hui on change plusieurs fois de métier dans la vie, on change aussi plusieurs fois de statut familial, et la trajectoire mariage - éducation des enfants - veuvage n'est plus la seule trajectoire possible.

Les jeunes qui ont aujourd'hui vingt ans le savent. C'est certainement une des raisons pour lesquelles, s'ils veulent vivre en famille, ils refusent parfois définitivement le passage à une institution législative qui n'a plus de sens pour eux.

On ne peut légiférer aujourd'hui sur la famille, madame le ministre d'Etat ; sans prendre en compte le fait qu'au cours des vingt dernières années le nombre annuel des mariages s'est réduit de 40 p. 100 et que le tiers des enfants, aujourd'hui, naissent hors mariage.

Nous avons à prendre en compte ce fait sans le juger. C'est ainsi, légiférons en l'intégrant.

La famille dépérit, dit M. Ballardur, et il incrimine le libéralisme du siècle dernier, l'émancipation et la permissivité de notre époque.

Passons sur l'émancipation et la permissivité. Je crois qu'il a raison de parler de libéralisme, même si je n'emploie pas le mot dans le même sens que lui. A la racine du dépérissement de l'institution familiale traditionnelle, dans les années soixante, il y a bien, en effet, l'accès des femmes à l'économie de marché libérale.

Aujourd'hui, les jeunes femmes ne peuvent pas accepter l'état d'infériorité et de sujétion dans lequel l'institution familiale traditionnelle les place. Elles ont atteint un niveau de formation intellectuelle et professionnelle qui les met à même de faire leurs choix personnels très exactement dans les mêmes conditions que les hommes les ont toujours faits, c'est-à-dire en fonction de leurs intérêts propres.

L'économie de marché a investi tous les secteurs de la société. La majorité actuellement au gouvernement s'en félicite. Ce n'est pas mon cas. Ne vous étonnez pas, dès lors, qu'elle ait investi aussi les choix vitaux des femmes, comme elle a investi de longue date celui des hommes.

L'*homo œconomicus* est maintenant en présence d'une *femina œconomica* qui fait des choix rationnels, qui a une connaissance implicite ou explicite de la notion de coût d'opportunité, qui sait que si son temps vaut 300 francs de l'heure, ou même 100 francs, elle n'a aucun intérêt à rester chez elle à faire des confitures.

Affirmer, comme M. Ballardur, que tout doit être fait pour que les femmes qui le souhaitent puissent demeurer chez elles afin d'élever leurs enfants se heurte de front à l'idée que les jeunes femmes se font aujourd'hui de leur vie.

Interrogez-les, interrogez vos filles, vos petites-filles !

Un sondage publié par l'hebdomadaire *Biba* du mois de mai dernier le rappelle encore : les jeunes femmes de trente ans considèrent massivement le travail comme l'indispensable clef de l'autonomie financière. C'est la grande conquête de la génération précédente - de ma génération ! - à laquelle elles tiennent le plus. Elles ne veulent pas arrêter de travailler, même pour quelques années, ce qui ne les empêche pas, pour 94 p. 100 d'entre elles, de désirer des enfants.

Ces femmes d'aujourd'hui savent que notre système pénalise terriblement celles qui sont assez imprudentes pour compromettre leurs droits sur le marché du travail et qu'il leur coûterait très cher, dans leur âge mûr et leur vieillesse de négliger cette réalité. Les enfants qu'elles auraient élevés paieraient les retraites des autres, tandis qu'elles percevraient des pensions dérisoires, même si la pension de réversion était plus revalorisée qu'on ne le propose aujourd'hui.

A cette génération de femmes en âge d'enfanter, notre société délivre un message parfaitement schizophrène : d'une part, on leur reproche de ne pas avoir suffisamment d'enfants ou de les avoir trop tard, d'autre part, les employeurs rejettent les candidates à un emploi au profit des candidats, au nom du « risque maternité ». Quel terme abominable !

D'autres employeurs exercent d'ailleurs de telles pressions sur certaines de leurs salariées enceintes que les cas de grossesse cachée ou de refus de prendre la totalité d'un congé de maternité augmentent ils ont d'ailleurs été dénoncés par des obstétriciens réputés de l'hôpital Antoine-Béclère de Clamart. Or ce sont ces mêmes

employeurs qui, devenus citoyens et employant un langage politique, s'inquiètent de la baisse de la natalité.

Le projet de loi qui nous est proposé aujourd'hui ne peut pas atténuer cette contradiction. Au contraire - et malheureusement ! - des dispositions, apparemment bienveillantes, l'aggravent.

Si les jeunes femmes n'ont pas d'enfants au moment où elles le souhaitent le plus et à l'âge où, biologiquement, elles ont le plus de facilité pour en faire, c'est parce qu'elles n'ont pas d'emploi, qu'elles en recherchent un ou que leur emploi est précaire.

Selon un rapport de l'INSEE, paru aujourd'hui, 31 p. 100 des femmes de moins de vingt-cinq ans sont au chômage, et celles qui sont actives occupent des emplois moins stables ou plus marginaux que les jeunes hommes.

**M. Emmanuel Hamel.** Nous héritons de dix ans de socialisme !

**Mme Michelle Demessine.** C'est un peu trop facile !

**Mme Monique ben Guiga.** Aidons les jeunes femmes à accéder à l'emploi, et elles auront les deux ou trois enfants qu'elles désirent et grâce auxquels notre société cessera de vieillir. Or ce n'est pas du tout dans cette voie que nous nous engageons.

Il faudrait s'interroger sur les conséquences néfastes, en termes de natalité, de la dernière loi quinquennale sur l'emploi et la formation professionnelle, avec l'aggravation de la flexibilité de l'emploi et toutes les actions entreprises pour diminuer les droits des salariés.

Comment avoir des enfants lorsqu'on est soumis à un travail discontinu, prétendument à mi-temps mais qui, en réalité, s'étale sur toute la journée, à des heures où les enfants ne sont pas pris en charge par le système scolaire ?

Comment avoir des enfants quand l'entreprise et l'administration, d'une façon impitoyable, sous prétexte de compétitivité, de productivité et de mobilité, empêchent toute vie familiale réelle en dispersant père et mère aux quatre coins du pays et, pour les fonctionnaires du ministère des affaires étrangères, aux quatre coins de la planète ?

Madame le ministre d'Etat, vous souhaitez, par ce projet de loi, conforter l'institution familiale. Il me semble préférable de l'adapter à la famille d'aujourd'hui plutôt que de tenter la restauration impossible du modèle traditionnel dont rêvent M. Balladur et la majorité.

J'aborderai, au cours de la discussion des articles, la question de l'APE et des actions qui pourraient être entreprises en faveur des familles qui ont la charge de jeunes adultes.

Je reviendrai aussi sur certaines carences du projet de loi, notamment en matière d'aide aux familles qui ont la charge de personnes dépendantes, qu'il s'agisse de personnes âgées ou de grands malades. Je pense, en particulier, aux 300 000 personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, dont la démence fait implorer des familles, incapables qu'elles sont de faire face à cette situation. Or, aucune institution ne peut assurer la prise en charge d'un malade trop jeune, et le coût de cette maladie est très élevé. J'aurai aussi l'occasion d'aborder la fiscalité. C'est pourquoi je n'allongerai pas nos débats.

Je souhaite dire, pour conclure, que les familles qui vivent en France ont besoin d'une vaste « remise à plat » de toute notre politique familiale.

Il faut remettre à plat les prestations familiales, car la sédimentation des mesures prises depuis 1945 rend le système illisible, redondant et lacunaire.

Il faut remettre à plat notre fiscalité, dans une perspective de justice sociale et de redistribution de la richesse nationale.

Il faut remettre à plat la politique des familles, de toutes les familles vivant en France, y compris celles qui sont venues d'ailleurs, n'en déplaise à l'auteur du *Dictionnaire de la réforme* et à ma collègue Mme Missoffe. Je veux parler des familles telles qu'elles sont aujourd'hui et non telles que la partie la plus conservatrice de la majorité voudrait qu'elles soient. (*Applaudissements sur les traversés socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Goulet.

**M. Daniel Goulet.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, la volonté déterminée et réaffirmée du Gouvernement de conduire une politique familiale globale, ambitieuse et dynamique, faisant d'une loi-cadre sur la famille une priorité de son programme législatif pour la présente session parlementaire, nous avait encouragés, comme elle avait inspiré la démarche clairvoyante et courageuse de notre collègue Mme Codaccioni, député du Nord. Son excellent rapport répondait en effet à de profondes attentes et avait fait naître de grandes espérances chez nos compatriotes.

Vous comprendrez dès lors, madame le ministre d'Etat, que le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui suscite une certaine déception dans les familles et dans les institutions locales et nationales qui les représentent, et plus généralement dans l'opinion publique elle-même.

Le Gouvernement aurait en effet pu, à la manière de ses prédécesseurs, ou bien décider de combler les déficits sociaux par des transferts d'une branche à l'autre - et l'on imagine les conséquences d'une telle opération - ou bien, tout simplement, différer ses engagements, occultant ainsi un débat dont l'urgente nécessité n'est plus à démontrer.

Pourtant, madame le ministre d'Etat, vous le savez bien - plusieurs orateurs l'ont souligné, tant à cette tribune qu'à l'Assemblée nationale -, nous attendions un autre texte et un autre débat.

Nous attendions une loi d'orientation, puis une loi de programmation. Peu importe, d'ailleurs, l'appellation. Le cadre dans lequel nous aurions aimé qu'elle s'inscrive aurait dû apporter une réponse appropriée aux difficultés actuelles en se fondant sur une politique familiale nationale, globale, audacieuse et courageuse qui ne se limite pas à une série de mesures transitoires d'assistance sociale, aussi pertinentes soient-elles.

Cette déception évoquée, revenons à notre texte. Les principales mesures annoncées sont autant de pistes qui doivent être, d'ores et déjà, considérées comme de sérieuses avancées. Nous en mesurons d'ailleurs l'importance et la diversité à leur coût et à leur mode de financement.

A ce propos, je dois reconnaître que vous avez levé nos craintes en préservant la garantie d'autonomie et de progression de ressources de la Caisse nationale des allocations familiales.

Au-delà de son contenu, nous estimons que ce projet de loi a un premier mérite : il tend à nous faire ouvrir un vaste chantier de réflexions et de propositions qui doit nous permettre de dépasser et de prolonger celles que nous retiendrons aujourd'hui.

Aussi, ensemble et sans tarder, devrions-nous être en mesure d'engager les autres étapes de l'œuvre considérable d'intérêt national qu'il nous faut poursuivre.

Nous savons bien que la famille est au centre même d'un certain nombre de grands problèmes de société que notre pays doit affronter avant la fin de ce siècle, ne

serait-ce qu'au regard du premier d'entre eux : le défi démographique se pose, en effet, avec une acuité et une urgence sans précédent.

La famille, communauté de personnes, mais aussi communauté d'intérêts et de fonctions au sein de la nation, demeure un enjeu majeur de nature à redonner un sens, de redonner confiance et dynamisme à un tissu social qui n'en finit pas de se replier sur lui-même, voire de se déchirer.

La famille, espace dans lequel on apprend à exister, revêt alors d'autant plus d'importance dans notre société actuelle qu'elle doit redevenir, d'abord, le centre de construction sociale, économique et politique de notre pays.

Face aux blessures, aux exclusions, aux déséquilibres liés au chômage, à la solitude, à l'abandon physique et souvent éducatif d'un nombre croissant d'enfants et de jeunes gens, notamment dans les banlieues, avec le cortège de fléaux qui les accompagne, il est grand temps de faire de la politique familiale de la France une priorité absolue.

A quoi servirait-il, en effet, de s'apitoyer sur les maux dont souffre notre société si nous n'éprouvions pas la nécessité de nous attaquer aux causes qui les engendrent ? Nous serions coupables si nous ne nous donnions pas les moyens de les conjurer.

L'approche globale des multiples aspects de la vie sociale dans laquelle la famille est engagée doit nous rappeler en permanence le rôle fondamental et irremplaçable que celle-ci pourrait jouer dans la perspective de la nouvelle société que M. le Premier ministre lui-même appelle de ses vœux. Or, sans la famille, cette généreuse et très lucide intention ne resterait qu'un vœu pieux.

J'ai parlé d'une approche globale des multiples aspects de la vie sociale. Certes, mais cette approche doit s'accompagner, dans le même temps, d'une démarche délibérément réaliste et d'une ampleur telle qu'elle puisse s'impliquer dans tous les domaines dans lesquels les mécanismes économiques et les contributions directes à l'organisation de cette nouvelle société peuvent s'exercer, à savoir le logement, l'éducation et l'enseignement - je fais sciemment la distinction - la formation professionnelle, la santé et les loisirs, les transports et la sécurité, l'environnement et l'aménagement du territoire.

En clair, il s'agit de faire en sorte que la dignité et le bien-être de chaque individu, chaque fois pris en compte dans les différentes périodes de son existence, lui soient effectivement reconnus et garantis.

Le projet de loi qui nous est soumis apporte un certain nombre de réponses satisfaisantes, et nous vous en remercions, madame le ministre d'Etat. Ces réponses s'inscrivent parfaitement dans les principes d'organisation sociale de notre société et de solidarité nationale, que je viens d'évoquer.

Permettez-moi, cependant, d'émettre quelques regrets à propos de dispositions qui n'apparaissent pas encore formellement dans notre législation, alors qu'elles avaient, me semble-t-il, toute leur place dans ce texte. Il faudra bien, un jour ou l'autre, en admettre le bien-fondé.

C'est ainsi qu'aucune réponse n'est apportée à la situation particulièrement précaire des veufs et des parents isolés, notamment lorsqu'il s'agit de femmes seules.

La plupart d'entre elles ont en charge des enfants, le plus souvent des jeunes adultes étudiants ou chômeurs, et la différence entre l'âge de la majorité civile et celui de la majorité économique de ces derniers ne fait que s'accroître. Il est impératif que ces familles méritantes

puissent bénéficier d'une allocation parentale de libre choix compatible avec l'emploi qu'il leur faut impérativement conserver.

Pour ces foyers, dans l'élaboration du quotient familial, chaque enfant, surtout lorsqu'il s'agit d'un jeune adulte, étudiant ou chômeur, ne pourrait-il pas être compté pour une part entière ?

En revanche, madame le ministre d'Etat, s'agissant des principales mesures que vous nous proposez, à savoir celles qui ont trait notamment à l'amélioration de l'accueil des jeunes enfants, à l'allocation parentale d'éducation aux naissances multiples, aux jeunes adultes à charge et surtout aux schémas locaux de développement de l'accueil des jeunes enfants qui permettront à la solidarité, là où les besoins se font sentir, de s'exercer, vous avez bien perçu la nécessité d'apporter les modifications qui s'imposaient, afin de rendre moins restrictives les dispositions initiales du texte. Nous vous en savons gré.

Il est indispensable que les couples puissent véritablement concilier leur vie professionnelle et les responsabilités liées à la vie familiale et, notamment grâce aux diverses allocations parentales de libre choix et de garde des enfants, ils pourront enfin profiter de possibilités réelles d'aménager leur temps par une organisation du travail plus souple et mieux adaptée aux besoins d'aujourd'hui.

L'objectif est de laisser à ceux qui le désirent la faculté de suspendre ou d'interrompre leur activité professionnelle pour élever et éduquer leurs enfants, libérant ainsi des emplois réels.

Par ailleurs, il est également indispensable que soient corrigées les anomalies et les injustices fiscales, notamment, qui pénalisent aujourd'hui les familles traditionnelles par rapport à celles qui n'ont pas fait ce choix.

Enfin, s'agissant des dernières périodes de l'existence, pour lesquelles la famille demeure plus que jamais le point commun de la solidarité, deux problèmes d'une actualité brûlante restent posés : il s'agit, d'une part, de l'insuffisance des retraites, notamment de la revalorisation des taux de pension de réversion, et, d'autre part, de la situation des personnes dépendantes, des assistances à domicile ou dans des services spécialisés.

A ces deux vraies questions, quelles réponses le Gouvernement entend-il donner et, surtout, dans quel délai ?

Telles sont, madame le ministre d'Etat, les principales remarques que m'inspirait le présent projet de loi.

Les modifications que les commissions des deux assemblées vous ont proposées et que vous avez acceptées, comme les perspectives d'avenir de la famille française, que vous avez largement tracées et qui reposeront sur une politique nationale et globale dans le sens que nous avons longuement évoqué, me conduiront à joindre mon vote favorable à celui de mes amis du groupe du Rassemblement pour la République.

Il n'en reste pas moins, cette première étape étant franchie, qu'un long chemin reste à parcourir. En réalité, si nous voulons que, par l'intermédiaire de la famille, « notre bien commun » parmi les plus précieux, soient assurés à la fois la pérennité de notre nation et le bien-être de notre peuple, nous devons être conscients de l'importance et de la permanence de notre mission collective. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Schiélé.

**M. Pierre Schiélé.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, nous le constatons depuis cet après-midi, le débat est aussi riche que le sujet est vaste.

Je dois l'avouer cependant, j'ai été à plusieurs reprises surpris, comme, sans doute, certains de mes collègues.

En entendant les propos tenus par des membres du groupe socialiste, dont je regrette vivement l'absence en cet instant, je me suis en effet demandé si ma chronologie était exacte : madame le ministre d'Etat, êtes-vous au pouvoir depuis treize mois ou depuis treize ans ?

Que de diatribes, de philippiques et de réquisitoires implacables n'avons-nous pas entendus ce soir sur la politique sociale de la famille ! Et tout cela serait de votre fait ? Nous serions donc avec vous coupables de tant d'indignités, de tant d'inconséquence, dans nos actes comme dans nos intentions ? Non, et tout cela est insupportable, je le dis avec beaucoup de franchise.

Je le sais, la courtoisie la plus élémentaire aurait exigé que je ne dise mot en l'absence de mes collègues socialistes, mais il m'est impossible de taire mon étonnement, au risque de l'impertinence, certes, mais c'est là le gage de la sincérité du propos tout entier. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. Emmanuel Hamel.** L'impertinence est ici totalement justifiée !

**M. Pierre Schiélé.** Madame le ministre d'Etat, une question me tient particulièrement à cœur, je veux parler du salaire parental d'éducation.

A l'occasion de la discussion de la loi quinquennale sur l'emploi, en novembre dernier, j'avais invité le Gouvernement à réfléchir à l'instauration d'un salaire parental d'éducation de libre choix pour enrichir la panoplie des mesures propres à combattre le chômage. Votre collègue chargé de l'emploi m'avait tout naturellement engagé à formuler cette proposition à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à la famille, d'où mon intervention ce soir.

En effet, dans le droit-fil d'une proposition de loi que nous avons déposée, certains collègues et moi-même, voilà un mois, nous vous proposerons un amendement dont je reconnais bien volontiers le caractère ponctuel.

Il est vrai en effet que, comparé aux différentes mesures contenues dans le projet de loi, dont l'objet est à l'évidence beaucoup plus vaste, le créneau que j'entends occuper ici est relativement étroit.

Notre proposition, qui vient s'ajouter à votre dispositif, s'inscrit cependant dans la logique du projet gouvernemental, tout en obéissant à une ambition seconde, mais non secondaire, je veux parler de la lutte contre le chômage.

Le chômage reste une hantise pour nos concitoyens. Il a encore et toujours la priorité dans nos réflexions comme dans notre action ; le chômage est, en effet, à l'origine de bien des drames familiaux, de conflits sociaux et de heurts de générations ; il conduit souvent à la délinquance. Aussi, créer des emplois et explorer des gisements nouveaux reste un impératif pour tous les responsables que nous sommes.

Certes, la relance économique constitue indiscutablement un élément essentiel de cette lutte contre le chômage. Certes, la création et le développement de centres de recherche scientifique et technologique favoriseront l'emploi et relanceront l'industrialisation. Certes, l'extension des services à caractères culturel et social pourra ouvrir nombre de carrières.

Ces dispositions sont cependant lentes à mettre en œuvre et exigent souvent un haut niveau de compétences et de technicité, donc une formation longue.

Que peut-on faire, alors, pour ceux qui exercent des fonctions modestes et dont les contraintes n'ont d'égalé que la médiocrité de la motivation ?

A vrai dire, peu de choses, sinon proposer à leur libre choix une autre voie qui, pour n'être que transitoire, leur permettra cependant de découvrir une nouvelle forme d'existence.

On dit communément qu'il est bon de changer au moins une fois d'activité dans sa vie. Nous tous, ici, en avons fait et en faisons toujours l'expérience et j'ai personnellement trouvé l'exercice très positif. Pourquoi ce privilège serait-il réservé aux seuls parlementaires, voire aux ministres ? Elargissons donc les possibilités d'une alternance professionnelle, dans le cadre familial, grâce au salaire parental d'éducation.

J'ai parlé à dessein d'alternance professionnelle. En effet, gérer une famille exige un ensemble de qualités techniques, économiques et pédagogiques qui s'assimilent aux conditions d'exercice d'une véritable profession. Et cela mérite salaire ; à preuve, et la remarque vaut pour les femmes comme pour les hommes, une tâche que l'on qualifie de professionnelle quand elle est exercée hors du foyer devient servile à domicile.

Cependant, la mise en place de ce salaire parental d'éducation se heurte à de multiples écueils. J'en conviens, il doit, certes, s'agir d'un véritable salaire, dans son montant comme dans les droits et obligations qui s'y attachent, la protection sociale et la retraite devant faire l'objet des cotisations correspondantes. Or tout cela n'est pas gratuit. De surcroît, ce salaire est fiscalisé, car il constitue un revenu. A ce titre, l'objection vient immédiatement à l'esprit : combien une telle mesure va-t-elle coûter ? Ne va-t-on pas aller vers la dérive des coûts ?

Je répondrai que le coût de la mesure sera compensé au moins pour partie par les économies faites sur les allocations de chômage qui n'auront plus à être servies et sur les dépenses engagées au titre des services d'assistance sociale aussi bien que des organismes collectifs de substitution dans les fonctions familiales tels que les crèches et les garderies.

En outre, une taxe particulière pourrait être instaurée sur les produits français et étrangers - j'insiste sur ce point - fabriqués grâce à l'intervention des machines automatiques communément appelées robots. La liste de ces produits serait arrêtée par décret.

Ces machines automatiques, qui allègent sérieusement les charges d'exploitation des entreprises en entraînant des suppressions d'emplois quelquefois massives - j'en ai quelques exemples dans ma propre région - doivent en effet payer leur tribut à la diminution du nombre d'emplois dont elles sont la cause, au lieu de la laisser à la charge des seules entreprises de main-d'œuvre, comme c'est le cas actuellement.

Si nous proposons de taxer le produit et non pas la machine, solution qui pourrait paraître plus logique et plus simple, c'est évidemment pour ne pas pénaliser les productions françaises par rapport aux productions étrangères, que ce soit sur le marché intérieur ou à l'exportation.

Les sommes ainsi dégagées viendraient alimenter, par l'intermédiaire de l'Etat, les caisses d'allocation familiales, qui serviraient les salaires. D'ailleurs, à l'exemple de plusieurs pays européens - sept, à ma connaissance - la France pourrait s'engager dans une budgétisation progressive de ce type de prestations.

Quant à l'importance des masses financières en jeu, il est effectivement difficile de l'appréhender, mais le mécanisme fiscal proposé permet certainement de la maîtriser.

Il s'agit, à mon sens, d'une question de volonté politique. Au demeurant, le salaire parental étant de la même nature que l'allocation du même nom, le risque de dérive serait le même dans les deux cas.

Toutefois, m'objectera-t-on encore, il y aura une certaine inégalité de traitement entre ceux qui suspendent leur activité professionnelle et perçoivent néanmoins un salaire et ceux qui, travaillant, conjuguent leurs obligations familiales et professionnelles. C'est exact ! Mais l'option est offerte à chacun, et le choix reste libre.

Enfin, la situation du conjoint qui accepte d'être un « éducateur salarié » n'est pas définitive et le retour à l'emploi doit lui être assuré.

Tout cela n'est pas très simple, je le reconnais. Mais la volonté d'aboutir a souvent eu raison, en pratique, de problèmes beaucoup plus délicats.

Quels sont, maintenant, les avantages du système ?

Le plus important, à mes yeux, est qu'il offrirait aux parents une qualité de vie certaine, notamment en diminuant le stress du rythme quotidien, et aux enfants un équilibre entre leur vie scolaire et leur vie familiale.

Sur le plan économique, il s'agirait essentiellement d'une redistribution des ressources et des dépenses, sans dommage particulier pour quiconque.

Sur le plan social, on y trouverait, une réserve non négligeable d'emplois et, pour nos quartiers, la garantie d'une plus grande convivialité.

Notre intention, en déposant notre amendement, se limite à contribuer, même marginalement, à la politique familiale que vous voulez, madame le ministre d'Etat, ambitieuse et dynamique.

Nous avons tenté, malgré le caractère ponctuel de notre contribution, d'être audacieux sur le terrain de la famille, de l'emploi et de la solidarité sans transformer pour autant notre audace en témérité. Cette disposition, pour modeste qu'elle soit, nous paraît indispensable à la stabilité et à l'équilibre de l'édifice que vous construisez.

Certes, tout texte est perfectible, et nos propositions le sont certainement. Peut-être aurions-nous hésité à poursuivre dans notre entreprise si tant de voix, en général autorisées, ne nous avaient pas encouragés, qu'il s'agisse des associations familiales de toute obédience, des syndicats de salariés, la CFTC ou la CGC, par exemple, des organismes spécialisés tels que le Haut Conseil de la population et de la famille, de nombreux travailleurs sociaux et des collègues parlementaires, sans oublier l'opinion publique, dont on connaît la position grâce à des études comme celles qu'ont réalisées le Centre d'études des revenus et des coûts, le CERC, et le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, le CREDOC ; ou encore grâce à des sondages récents.

Tout texte est perfectible, disais-je, mais l'essentiel est que nos propositions soient acceptées dans leur principe. Tout dépend, ici, de la volonté du Gouvernement et du Parlement.

Si nous sommes suivis, alors un pas décisif et important aura été franchi dans le sens de l'amélioration de la qualité de vie de nos familles.

La politique familiale de la nation, voilà un vaste débat et un chantier immense. Vous avez eu le courage et le mérite de les ouvrir l'un et l'autre, madame le ministre d'Etat. Nous avons, nous, l'ambition de vous aider à les mener à terme. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. du Luart.

**M. Roland du Luart.** Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, au nombre des engagements que notre majorité a pris figurent ceux qui concernent une véritable politique en faveur des familles.

Dans cette logique, le Gouvernement avait annoncé la discussion d'une loi-cadre sur la famille et les attentes de l'opinion étaient grandes.

Le texte qui a finalement été déposé est décrit, dans l'exposé des motifs, comme une « véritable charte, ou loi-cadre, de l'action de l'Etat envers la famille ». Cependant, à la lecture des diverses dispositions contenues dans ce texte, on s'aperçoit qu'il s'agit surtout d'un projet de loi sur les prestations sociales familiales et non d'une loi-cadre sur la famille.

Nous le regrettons, madame le ministre d'Etat, même si nous sommes persuadés que vous auriez souhaité aller plus loin mais que ni les comptes sociaux de la nation, d'une part, ni l'équilibre budgétaire, d'autre part, ne vous le permettent pour l'instant.

Toutefois, je pense qu'il aurait été préférable de nous soumettre un projet de loi quinquennale sur la famille, à l'instar de ce qui a été fait pour l'emploi. Cela aurait eu l'avantage d'aller plus loin dans les engagements tout en étalant sur plusieurs années l'effort financier à fournir. Néanmoins, je soutiendrai ce projet de loi, en essayant, et fort modestement, d'y apporter quelques améliorations. C'est dans cet esprit que j'ai déposé trois amendements sur des points précis qui me semblent mériter un certain effort.

Les associations familiales sont nombreuses à demander une meilleure représentation de la famille au sein d'instances telles que les conseils d'administration des organismes sociaux ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Je suis conscient, madame le ministre d'Etat, de votre souhait de ne pas modifier la composition des conseils d'administration des organismes sociaux avant le prochain renouvellement de leurs membres, prévu pour 1996. Soucieux de respecter cet équilibre, je m'abstiendrai de formuler des propositions sur ce point. Néanmoins, je me permets de vous demander de prévoir une augmentation de la représentation des associations familiales dans deux ans ainsi qu'un accroissement du nombre des membres des conseils d'administration des caisses d'allocations familiales ayant la qualité d'allocataires.

En revanche, il me paraît nécessaire d'instituer dès maintenant la participation des familles aux travaux du CSA.

Nous connaissons tous ici le rôle croissant de la télévision et son influence sur les enfants. Les représentants élus des familles ne sont-ils pas les personnes les mieux placées pour juger du contenu des émissions destinées aux enfants et aux jeunes ?

Je comprends qu'il soit délicat de modifier la composition du CSA. C'est pourquoi je propose, dans mon amendement, un mécanisme de consultation. Mais j'y reviendrai plus en détail lorsque cet amendement viendra en discussion.

Ma deuxième préoccupation concerne l'extension des allocations familiales au dernier enfant à charge d'une famille nombreuse.

Si nous voulons freiner, faute de pouvoir l'enrayer, la baisse du taux de natalité, il est impératif d'adopter en priorité des dispositions en faveur des familles nombreuses. Dans cette perspective, l'une des premières mesures à prendre consiste dans le maintien des prestations familiales pour le dernier enfant. Certes, une telle mesure requiert un effort financier, mais ne vaut-il pas

mieux dépenser plus et à bon escient aujourd'hui que déplorer demain l'absence d'enfants français ?

Enfin, je veux soulever, à l'occasion de ce débat, le problème des différences de traitement entre les couples mariés et les concubins, notamment en matière fiscale.

Aucune politique familiale ne pourra, selon moi, aboutir si elle n'est basée sur des principes solides visant à revaloriser le mariage tout en tenant compte de son évolution. Cette revalorisation se fera par des mesures qui donnent aux couples mariés au moins les mêmes avantages qu'aux concubins.

En matière fiscale, deux inégalités subsistent.

Tout d'abord, les couples mariés sont obligés de faire une déclaration de revenus commune, alors que les concubins, grâce à des déclarations séparées, bénéficient de réductions fiscales compte tenu du barème.

Cette conception du mode d'imposition partait du principe selon lequel les conjoints mettaient en commun leurs ressources en vue de la prospérité de la famille. Le couple était alors conçu comme une entité. Mais cette conception a évolué, le débat l'a montré. Aujourd'hui, les rôles du mari et de la femme ne sont plus aussi différenciés, les deux membres du couple conservent en général leur indépendance et leurs moyens d'existence propres. Cette évolution doit conduire à une imposition séparée des conjoints, s'ils le désirent.

Vous me direz, madame le ministre d'Etat, qu'une modification de la fiscalité relève de la loi de finances. J'en conviens bien volontiers, mais permettez-moi de considérer qu'une politique familiale doit être conçue comme un tout et que son morcellement pourrait être synonyme d'une carence dans la volonté politique. C'est aujourd'hui que nous débattons enfin de la famille, c'est donc aujourd'hui que l'ensemble des problèmes doivent être examinés.

L'autre inégalité entre couples mariés et concubins tient à la demi-part supplémentaire que les célibataires conservent à vie lorsqu'ils ont eu un ou plusieurs enfants.

Ce bénéfice se justifiait, notamment à l'égard des mères célibataires, à une époque où l'on considérait que celles-ci pouvaient l'être contre leur volonté. Mais, aujourd'hui, les mères célibataires sont, en général, des femmes qui ont fait un choix en toute liberté. Alors, pourquoi les privilégier, elles ainsi que les parents concubins, au détriment des parents mariés, qui, eux, ne bénéficient pas de cette demi-part ?

Je voudrais, avant de conclure, évoquer un point qui, bien qu'il revête une certaine importance pour les familles, n'est pas abordé dans ce projet de loi dans la mesure où il relève du domaine réglementaire.

Il serait souhaitable que des mesures soient prises afin que les jeunes de moins de vingt-cinq ans qui sont au chômage aient droit aux transports gratuits. Conscient qu'il ne revient pas à l'Etat de tout prendre en charge, je pense qu'un système de gratuité progressive, en fonction des revenus des parents, pourrait être instauré, à l'instar de ce qui existe pour le transport des personnes âgées. Cet avantage serait particulièrement important pour les jeunes résidant en province et que leurs démarches de recherche d'emploi amènent très souvent à se déplacer.

Malgré les réserves que j'ai exprimées, je soutiendrai bien évidemment votre projet de loi, madame le ministre d'Etat. Il comprend des dispositions attendues depuis longtemps. Je pense, par exemple, à l'extension progressive des prestations familiales aux jeunes jusqu'à l'âge de vingt-deux ans, dont nous nous réjouissons, tout en sou-

haitant que la situation des finances publiques en permette la mise en œuvre dans les meilleurs délais.

Je voterai donc ce projet de loi, même s'il n'est qu'un des piliers de la politique familiale, qui ne saurait évidemment être que financière. Cette politique ne doit cependant pas non plus avoir pour objet de rétablir l'ordre moral. Cela étant, pour qu'elle réussisse, il est indispensable que son objectif principal soit tout simplement la réhabilitation des valeurs de la famille. Or une telle réhabilitation ne relève pas que de la loi ; elle repose aussi sur une éthique, dont nous sommes nombreux, dans cette enceinte, à réclamer la promotion. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

14

#### COMMUNICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication, en date du 20 juin 1994, l'informant que :

- la proposition d'acte communautaire E 219 SEC (93) 1908 FINAL - « Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier avec les trois pays producteurs d'acier de l'ex-URSS (Russie, Ukraine, Kazakhstan) des arrangements bilatéraux relatifs aux importations de certains produits d'acier CECA pendant la période 1994-1995. Projet de décision des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil relative à la prorogation de la décision du 28 décembre 1992, relative au régime d'importation applicable à certains produits sidérurgiques relevant du traité CECA et originaires des républiques de l'ancienne URSS » a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 14 juin 1994 ;

- la proposition d'acte communautaire E 238 COM (94) 110 FINAL - « Proposition de décision du Conseil concernant l'octroi d'une aide macrofinancière à la Moldavie » a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 14 juin 1994.

15

#### TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 524, distribué et renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Ghana en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôt sur le revenu et sur les gains en capital.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 525, distribué et renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention fiscale du 6 avril 1966 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte-d'Ivoire tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance réciproque en matière fiscale, modifiée par l'avenant du 25 février 1985.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 526, distribué et renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée).

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 527, distribué et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du protocole d'adhésion de la République helvétique à l'Union de l'Europe occidentale

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 528, distribué et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République d'Arménie.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 529, distribué et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et le Réseau international pour l'amélioration de la production de la banane et de la banane plantain (INIBAP).

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 530, distribué et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

16

### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de Mmes Marie-Claude Beaudeau, Michelle Demessine, Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Jean-Luc Bécart, Mmes Danielle Bidard-Reydet, Paulette Fost, MM. Jean Garcia, Charles Lederman, Félix Leyzour, Mme Hélène Luc, MM. Louis Minetti, Robert Pagès, Ivan Renar et Robert Vizet une proposition de loi tendant à interdire les coupures d'électricité et de gaz pour les familles en difficulté et à instaurer une quantité gratuite d'énergie répondant aux besoins vitaux pour les personnes en situation d'insolvabilité.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 531, distribuée et renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

17

### DÉPÔT DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Proposition de décision du conseil concernant la signature par la Communauté européenne du protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-262 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1995, volume 4, section III (Partie A « Crédits de fonctionnement », partie B « Crédits opérationnels »).

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-263 et distribuée.

18

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 22 juin 1994, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 485, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la famille. (Rapport n° 519 [1993-1994] de M. Claude Huriet, fait au nom de la commission des affaires sociales.)

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 *bis* du règlement, aucune inscription de parole dans la discussion générale de ce projet de loi n'est plus recevable.

### Délai limite pour les inscriptions de parole dans deux débats

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 *bis* du règlement, les inscriptions de parole dans la discussion générale :

1° du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (n° 524, 1993-1994) devront être faites au service de la séance avant le lundi 27 juin 1994, à dix-sept heures ;

2° du projet de loi modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale (n° 479, 1993-1994) devront être faites au service de la séance avant le mercredi 29 juin 1994, à dix-sept heures.

### Délai limite spécifique pour le dépôt des amendements à trois projets de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° au projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la partie législative des livres I<sup>er</sup> et II du code des juridictions financières (n° 463, 1993-1994) est fixé au jeudi 23 juin 1994, à onze heures ;

2° au projet de loi organique, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à certaines dispositions législatives des livres I<sup>er</sup> et II du code des juridictions financières (n° 464, 1993-1994) est fixé au jeudi 23 juin 1994, à onze heures ;

3° au projet de loi modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale (n° 479, 1993-1994) est fixé au mardi 28 juin 1994, à dix-sept heures.

### Délai limite général pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le jeudi 16 juin 1994 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session

ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

*(La séance est levée le mercredi 22 juin 1994, à zéro heure cinquante.)*

*Le Directeur  
du service du compte rendu intégral,  
DOMINIQUE PLANCHON*

### NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

M. Serge Vinçon a été nommé rapporteur du projet de loi n° 528 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du protocole d'adhésion de la République hellénique à l'Union de l'Europe occidentale.

M. Serge Vinçon a été nommé rapporteur du projet de loi n° 530 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et le Réseau international pour l'amélioration de la production de la banane et de la banane plantain (INIBAP).

COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE  
ET DES COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

M. Jean Arthuis a été nommé rapporteur sur le projet de loi n° 524 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Etienne Dailly a été nommé rapporteur pour avis du projet de loi n° 524 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence portant diverses dispositions d'ordre économique et financier dont la commission des finances est saisie au fond.

Prix du numéro : 3,60 F