

S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 25 mai 1977. — *Présidence de M. Paul Mistral, vice-président.* — **M. Jean Colin** a présenté son **rapport** sur la proposition de loi n° 373 (1975-1976) de **M. Palmero** modifiant l'article premier de la loi n° 75-627 du 11 juillet 1975 afin d'autoriser les **agences de voyages** à effectuer des locations de **meublés saisonniers**.

M. Jean Colin a exposé que la loi interdit actuellement aux agences de voyages d'agir en qualité d'intermédiaires dans des opérations de locations saisonnières, ces activités étant réservées aux professionnels soumis à la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, dite loi Hoguet ; ce texte offre à la clientèle certaines garanties appréciables : nécessité d'établir un état des lieux, réglementation des modalités de versement du prix à payer, régime applicable aux arrhes, tarification des commissions.

Or, il apparaît que la pratique s'est sérieusement éloignée des principes juridiques et que les agences de voyages proposent des locations saisonnières sans respecter aucune des règles strictes découlant de la loi Hoguet. Cette situation est préjudiciable au consommateur et porte tort aux agences immobilières, victimes d'une concurrence anormale ; quelques poursuites engagées contre les agences de voyages ayant enfreint la loi Hoguet n'ont pas assaini cette situation.

D'autre part, M. Colin a rappelé que le développement du tourisme conduira inévitablement à l'élargissement du marché des meublés saisonniers ; il importe donc de trouver une solution acceptable pour commercialiser ce type particulier d'hébergement touristique.

M. Jean Colin a écarté deux hypothèses possibles : la libéralisation intégrale des opérations de locations saisonnières — pour les agences de voyages et les agences immobilières — car elle aboutirait à la suppression des garanties actuelles ; la création d'une carte professionnelle spéciale qui serait une source de complication et de confusion pour le consommateur.

Le rapporteur a proposé une solution de coopération obligatoire entre les deux professions concernées.

Au cours de l'échange de vues qui a suivi, M. Chauty — qui fut rapporteur au Sénat de la loi Hoguet — a approuvé l'orientation retenue par M. Jean Colin et M. Legrand a suggéré une modification purement formelle. Répondant à MM. Brégégère, Malasagne et Barroux, M. Jean Colin a précisé que les gîtes ruraux loués par l'intermédiaire des offices de tourisme et les villages de vacances des collectivités locales n'étaient concernés ni par la loi n° 75-627, ni par la proposition de loi en discussion.

La commission a adopté le texte de l'article unique présenté par M. Jean Colin qui prévoit notamment que les personnes soumises à la loi n° 75-627 du 11 juillet 1975 peuvent participer à des opérations de location de meublés saisonniers sous réserve que celles-ci soient effectuées dans les conditions prévues par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 et par l'intermédiaire d'un titulaire de la carte professionnelle définie par le décret n° 72-678 du 20 juillet 1972.

Après que le président eut fait part de la prochaine audition — le mercredi 8 juin — de MM. Weill et Delerive, respectivement président et directeur général de l'union des industries textiles, la commission a ratifié la candidature de M. Sordel au poste précédemment occupé par M. Croze au sein du Conseil supérieur de la coopération.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 25 mai 1977. — *Présidence de M. Lucien Grand, vice-président.* — La commission a **entendu M. André Bord, secrétaire d'Etat aux anciens combattants**, venu traiter devant elle des problèmes relatifs à **l'attribution de la carte du combattant aux anciens prisonniers de guerre.**

Les anciens combattants manifestaient, sur ce point, il y a quelques années, a-t-il indiqué, des positions différenciées, spécialement pour les combats d'Afrique du Nord. Grâce à l'action conjuguée du Parlement et du Gouvernement, l'équilibre et l'unité du monde combattant ont pu être préservés et une solution à la fois juste et réaliste a été élaborée ; mais des craintes se manifestent à l'idée que le consensus général sur lequel reposent les mesures prises pourrait être remis en cause.

La situation des prisonniers, après cinq ans de captivité, mérite un hommage tout particulier. Les prisonniers de guerre ont eu droit à un certain nombre d'avantages. Dans leur immense majorité, ils ont obtenu la carte du combattant. Le nombre de ceux qui en sont privés peut être estimé à quelques dizaines de milliers ; le problème doit donc être circonscrit au cas de ceux qui n'ont pas appartenu à une unité combattante, ne se sont pas évadés et n'ont pas été blessés.

On ne peut en tout cas évoquer au détriment des anciens prisonniers de guerre une quelconque injustice sociale, puisqu'ils ont, comme il se doit, très largement bénéficié du droit à réparation prévu en faveur des diverses catégories de victimes de la guerre.

En 1948, on a voulu, par un décret et un arrêté, accorder à tous les prisonniers la carte du combattant. Mais le Conseil d'Etat a considéré que le bénéfice devait en être réservé à ceux qui avaient participé effectivement à la lutte contre l'ennemi.

Les gouvernements de l'époque n'ont pas voulu se lancer dans une modification des conditions juridiques de l'octroi, considérant à juste titre que la carte, qui est une distinction, ne doit pas perdre sa valeur ; or, cela résulterait inévitablement d'une suppression presque totale des conditions d'attribution ; si nous l'accordions à tous, le monde combattant se verrait divisé. C'est, hélas, sur un terrain très délicat que nous serions entraînés si aucun critère n'était retenu.

Pour tenir compte du désir du Sénat, pour manifester aux prisonniers de guerre la considération qu'ils méritent et pour répondre au souci de la fédération qui regroupe beaucoup d'entre eux et qui voit dans la captivité une continuation, un prolongement de la lutte, le ministre a rappelé que les actions de refus aux pressions de l'ennemi permet d'ores et déjà l'attribution de la carte, par combinaison des dispositions des articles R. 224-C-7° et R. 227 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

L'administration va recenser les prisonniers non titulaires de la carte et examiner avec la plus grande bienveillance les conditions dans lesquelles ils peuvent bénéficier de cette réglementation.

Le ministre se propose, au surplus, de revoir la rédaction desdits articles s'il s'avérait qu'elle ne fût pas satisfaisante pour consacrer les droits légitimes de ceux qui méritent la carte.

Il convient d'éviter de faire plus de mécontents que de satisfaits et il faut absolument préserver l'unité du monde combattant. Cela impose la recherche de la solution nuancée autant que juste que chacun souhaite.

Répondant à M. Bord, le **président Grand** a insisté pour que les injustices constatées soient réparées par tous les moyens appropriés.

M. Touzet, rapporteur, a manifesté la crainte, lorsque l'on connaît les conditions de la dernière guerre, qu'il soit difficile de justifier, après un si long délai, les actes individuels de « refus » à l'ennemi dans les camps de prisonniers. Ceux qui ont fait les cinq années de camps ont tous été capturés dans les zones de combat ou tenues par l'ennemi.

Le président Grand a rappelé les limites des conditions actuelles d'application des articles R. 224 et R. 227 et demandé à M. Bord d'envisager une extension importante des droits des anciens prisonniers.

M. Bord a pensé difficile, en l'état présent, de fixer des chiffres même approximatifs. L'estimation ne pourra intervenir qu'après réception des résultats de l'enquête qui sera demandée à chacun des préfets. Un examen prioritaire des dossiers des anciens prisonniers non titulaires de la carte du combattant pourra commencer dès l'été 1977 après diffusion, dans les tout prochains jours, d'une circulaire d'inspiration libérale.

Le rapporteur, M. Touzet, a estimé que s'il est ainsi permis d'espérer une évolution favorable du problème, il conviendrait

aussi que l'application des textes d'origine soit assouplie, comme cela a été fait dans d'autres domaines et notamment pour les Alsaciens et les Mosellans.

Le règlement des problèmes des Alsaciens et des Mosellans, a rappelé le ministre, a été effectué pour le plus grand nombre d'entre eux dans les conditions générales prévues par les textes ; seul a dû être traité à part le cas des enrôlés de force dans l'armée allemande, puisque, dans celle-ci, était ignorée la notion d'unité combattante ; mais il est, en même temps, prouvé que la presque totalité des enrôlés ont été envoyés sur le front de Russie. L'ampleur du conflit, depuis 1942, a été telle que toutes les données actuellement réunies prouvent que les unités allemandes dans leur totalité ont été au feu de 1942 à 1945, période pendant laquelle les Alsaciens et les Mosellans ont été incorporés de force.

Ceux qui ont, par contre, été affectés dans des unités auxiliaires ou hors de la Wehrmacht ne bénéficient pas de la carte.

M. Schwint, évoquant les propos du ministre et rappelant l'opposition de certaines associations à l'attribution de la carte à tous les anciens prisonniers, a souhaité connaître la représentativité exacte de ces associations. En ce qui concerne l'attitude de refus exigée par l'article R. 227, M. Schwint a estimé qu'on devrait considérer que la totalité des prisonniers l'ont eue.

Le ministre a précisé que les médaillés militaires, l'association Rhin et Danube et la fédération Maginot sont hostiles à une extension sans limite du droit à la carte. Il a proposé en conséquence d'attendre les effets des mesures envisagées et de constater d'ici quelque temps les résultats obtenus.

M. Touzet, rapporteur, a, une dernière fois, insisté pour que l'application des mesures annoncées par le ministre soit très souple.

La commission a ensuite entendu **Mme Simone Veil, ministre chargé de la santé et de la sécurité sociale**, accompagnée par **Mme Hélène Missoffe, secrétaire d'Etat**, sur le projet de loi (n° 2829 A. N.) instituant le complément familial, en instance de discussion à l'Assemblée nationale.

Le ministre a tout d'abord dressé un **bref bilan de la politique familiale menée par le Gouvernement** conformément aux quatre objectifs définis à la fin de 1975 :

— l'adaptation des prestations familiales aux besoins des familles malgré une conjoncture économique difficile, notamment par l'amélioration de leur pouvoir d'achat, et leur extension à de nouvelles catégories de la population ;

— la mise en place d'un statut social de la mère de famille, par la constitution progressive de droits propres à la sécurité sociale, l'amélioration de la protection sanitaire de la maternité, les aides à l'insertion professionnelle ;

— une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, par l'extension des formules de travail à temps partiel, par l'institution du congé postnatal dans le secteur public et bientôt celle du congé de mère dans le secteur privé, par le renforcement des services et équipements mis à la disposition des familles ;

— l'introduction, enfin, d'une dimension familiale dans les politiques du logement, de l'éducation, du tourisme et des loisirs.

Mme Missoffe a, ensuite, présenté le projet de loi relatif au complément familial dont l'application coûtera 2,6 milliards de francs.

Le premier objectif de ce projet est la simplification du système actuel généralement mal compris et, de ce fait, partiellement inutilisé par certains bénéficiaires potentiels. D'autre part, l'effort doit être concentré sur les 3,1 millions de familles ayant un enfant de moins de trois ans ou au moins trois enfants, soit environ 45 p. 100 des familles ayant au moins un enfant à charge ; cela implique, sous réserve du respect des droits acquis, la suppression des allocations de salaire unique, de la mère au foyer et de leurs majorations, ainsi que de l'allocation de frais de garde.

Le complément familial sera assorti d'une sélectivité modérée permettant d'atteindre 75 p. 100 des 3,1 millions de familles définies précédemment moyennant l'instauration d'un plafond de ressources variables selon le nombre d'enfants à charge et tenant compte des frais résultant du fait que les deux conjoints travaillent. Il n'a pas été possible d'envisager la suppression du plafond de ressources mais celui-ci — cela est important — sera indexé sur les salaires et éventuellement révisé si on constate qu'il ne permet pas d'atteindre l'objectif prévu. L'absence du plafond entraînerait un surcroît de 3,4 milliards de francs et le Gouvernement n'a pas cru devoir retenir cette option. De même, l'assujettissement à l'impôt d'un complément familial généralisé a été écarté car on pourrait en craindre, dans l'état présent de notre législation fiscale, des effets contraires à ceux recherchés.

Pour tenir compte de l'évolution de notre société, le complément familial sera neutre au regard de l'activité professionnelle de la mère. Le montant du complément familial sera indexé sur

la même base que les allocations familiales ; au 1^{er} janvier 1978, il sera de 340 francs. Une majoration de 50 p. 100 sera accordée aux familles monoparentales.

Le Gouvernement propose de maintenir les droits acquis aux familles qui n'auront pas droit au complément familial.

Mme Missoffe a enfin souligné que, grâce à cette réforme, le montant mensuel des prestations familiales s'accroîtra de 200 francs par mois pour un million de familles ; l'augmentation atteindra même plus de 300 francs par mois pour un tiers d'entre elles.

M. Labèguerie s'est interrogé sur la qualité de la base d'indexation du complément familial ; il n'aurait pas été hostile à une refonte plus profonde de l'ensemble des prestations familiales ainsi qu'à l'étude d'une réforme du quotient familial.

M. Mézard s'est inquiété de la situation des veuves qui ne rempliront pas les conditions prévues par le projet de loi pour obtenir le complément familial.

M. Henriet a interrogé le ministre à propos de l'évolution de la natalité ; il a regretté l'absence de modulation du complément familial en fonction du nombre d'enfants et selon que la mère travaille ou non ; il a enfin annoncé son intention de déposer une proposition de loi relative au salaire maternel.

M. Boyer a souhaité connaître le coût de la suppression du plafond de ressources et les bases de calcul de ce plafond.

M. Schwint a enregistré avec satisfaction l'effort de simplification qui matérialisera le projet de loi mais il a exprimé la crainte que les problèmes des familles monoparentales ne soient pas résolus convenablement et que le nouveau système soit, dans certains cas, moins favorable, notamment pour les familles dont le revenu dépasse de peu le plafond, que le régime actuel ; ne faudrait-il pas envisager d'autre part une modulation en fonction du nombre d'enfants au-delà de trois ?

Mme Veil a rappelé que le plafond de ressources n'est pas une innovation, certaines prestations étant actuellement versées sous conditions de ressources assez rigoureuses.

Le ministre a précisé que le plafond du complément familial sera fixé à un niveau relativement élevé. Pour des raisons de justice sociale, le Gouvernement a décidé de prendre en compte les revenus des couples, indépendamment de l'activité professionnelle de la mère. C'est volontairement qu'ont été retenues les familles comptant un enfant de moins de trois ans ou trois enfants et plus, car ce sont celles qui ont le plus grand besoin d'aide ; ce système est préférable au « saupoudrage ».

Mme Missoffe a donné quelques précisions sur le montant des plafonds de revenus déterminant le versement du complément familial ; elle a rappelé que les veuves bénéficient déjà actuellement du minimum de ressources et qu'aujourd'hui, seules 10 000 familles perçoivent l'allocation majorée de salaire unique et l'allocation pour frais de garde.

Mme Veil a précisé que, si le complément familial était intégré dans le revenu imposable, 200 000 familles deviendraient imposables. Une telle mesure ne pourrait être envisagée sans une réforme du quotient familial et de l'ensemble de la fiscalité des ménages. Elle a également indiqué que le Gouvernement étudie les moyens de pallier les effets des seuils et que le plafond prévu permettra de toucher 85 p. 100 des familles nombreuses.

M. Labèguerie a fait état d'une étude démontrant que certaines familles enregistreront une baisse des prestations reçues ; il lui a été répondu que les droits acquis seront maintenus. En ce qui concerne les familles monoparentales, il est envisagé d'étudier une répartition différente du supplément de 50 p. 100 du complément familial.

M. Henriet a regretté que le projet présenté ne comporte pas d'incitations financières en faveur des femmes qui arrêteraient toute activité professionnelle pour élever leurs enfants.

Mme Veil a exprimé des doutes quant au bien-fondé et à l'efficacité de mesures qui n'iraient pas dans le sens des aspirations les plus profondes de la famille d'aujourd'hui.

Au début de sa séance, la commission avait confirmé **M. André Bohl** dans ses fonctions de **rapporteur** du projet de loi n° 300 (1976-1977), adopté par l'Assemblée Nationale, relatif au **bilan social de l'entreprise**.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 25 mai 1977. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a, tout d'abord, procédé à l'**audition de M. Pierre Giraudet, président de la Compagnie nationale Air France, sur la politique des filiales et des prises de participations de cette compagnie.**

Dans un exposé liminaire, **M. Pierre Giraudet** a présenté ses observations sur la situation générale du groupe Air France.

La compagnie nationale, qui représente les neuf dixièmes du chiffre d'affaires du groupe, est l'un des quatre plus grands transporteurs internationaux avec plus de neuf millions de passagers par an.

En plus des difficultés touchant l'ensemble des compagnies (surcapacité, stagnation du trafic, apparition de jeunes compagnies, désorganisation du transport international), Air France subit des contraintes propres qui peuvent être considérées comme anormales :

— le dédoublement de base entre les aéroports de Roissy et d'Orly représente une charge très lourde pour la société nationale ;

— les liaisons avec le réseau intérieur sont mal assurées du fait de l'arrivée du trafic d'apport de province à Orly ;

— l'exploitation du Concorde se révèle coûteuse.

En 1975, le déficit a été de 420 millions de francs dont la moitié est due, selon M. Giraudet, aux contraintes imposées par l'Etat. En 1976, ce déficit s'élève à 240 millions de francs. M. Giraudet a souhaité la réduction au minimum des charges imposées par l'Etat, qui doivent au surplus faire l'objet d'une indemnisation, afin de permettre à la compagnie nationale d'aboutir au redressement souhaitable.

Après que le président Edouard Bonnefous eut insisté sur les inconvénients de la multiplication des participations de la compagnie, M. Pierre Giraudet a tout d'abord souligné que l'activité des filiales d'Air France était conforme à l'objet social de l'entreprise. Il en a commenté la situation financière et a plus particulièrement abordé la situation de la Société des hôtels Méridien, qui a représenté depuis 1972, un coût de 72 millions pour la compagnie.

Pour M. Giraudet, le rôle d'Air France reste essentiel sur le plan national, cette compagnie étant le premier client de l'industrie française et contribuant au rayonnement de la France dans le monde. L'action de l'Etat devrait permettre de compenser le déséquilibre dû aux contraintes anormales. Le redressement de la société nationale passe par un retour à la compétitivité et par un assainissement de ses finances.

Répondant à **M. Coudé du Foresto**, M. Giraudet a indiqué que le redressement, déjà perceptible, allait se poursuivre ; il a estimé que d'ici 1979, Air France serait une compagnie saine et compétitive.

M. Blin, rapporteur général, s'est inquiété du poids de la tutelle qui peut peser sur l'entreprise nationale.

M. Giraudet, tout en reconnaissant à l'Etat le droit légitime de fixer les finalités des entreprises publiques, a souligné les inconvénients que peut présenter l'immixtion trop profonde de fonctionnaires dans la gestion des entreprises publiques.

M. Schumann a souligné les inégalités de traitement entre les Etats-Unis et l'Europe en ce qui concerne la protection douanière de la construction aéronautique et **M. Moinet** a demandé des précisions sur la politique d'investissement d'Air France.

M. Giraudet a indiqué que les autorités de tutelle sont prévues pour les dix ans à venir des besoins de la compagnie ; il a rappelé que, face au gigantesque marché aéronautique américain, les marchés européens étaient faibles et ouverts : pour sauver l'industrie aéronautique française, il faut obtenir, en plus de protections douanières, une préférence européenne des principales compagnies aéronautiques.

En réponse au **président Bonnefous**, M. Giraudet a évoqué l'avenir du « Concorde » : si l'appareil est techniquement satisfaisant, commercialement attractif, les défauts qu'il présente, tels que capacité réduite, faible rayon d'action, joints à l'étroitesse du réseau conduisent à limiter nos ambitions. M. Giraudet a envisagé la création éventuelle d'un organisme de location qui permettrait de réduire le déficit prévisible d'exploitation.

La commission a procédé, ensuite, à l'audition de **M. Robert Boulin**, ministre délégué à l'économie et aux finances sur le projet de loi aménageant la **taxe professionnelle** et sur le projet de **loi de finances rectificative pour 1977**.

Présentant tout d'abord le projet de loi aménageant la **taxe professionnelle**, M. Boulin a souligné que sa principale caractéristique était de traduire une tentative de concertation avec le Parlement pour essayer de trouver la moins mauvaise solution possible à la situation créée par la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1975. A ce sujet le ministre délégué a rappelé les critiques adressées à la patente dont le caractère inéquitable et désuet faisait l'unanimité contre elle. Il a également indiqué que l'objectif de cette loi n'était pas de dégager des ressources supplémentaires pour les collectivités locales, mais d'établir une assiette plus équitable et plus moderne par une modification des bases d'imposition. Ce souci d'équité s'est traduit en premier lieu par l'exclusion de la notion de bénéficiaire qui aurait pénalisé les plus petites entreprises. Il est également perceptible dans la volonté de ne pas désavantager les industries de main-d'œuvre puisque les salaires ne sont retenus que pour un cinquième.

Néanmoins M. Boulin a estimé qu'une erreur évidente, partagée entre le Gouvernement et le Parlement, avait été commise, partant de l'intention d'alléger la charge fiscale des petits contribuables, sans l'étaler dans le temps. Le chiffre moyen présenté à l'occasion du débat parlementaire de 1975 méconnaissait les amplitudes extrêmes des allègements et des majorations qui ont été considérables : sur 2 millions d'assujettis, 1,4 million ont enregistré un allègement ; sur ce total 43 p. 100 ont bénéficié d'un allègement de plus de 50 p. 100. Toutefois M. Boulin a fait remarquer que ces résultats aberrants ne remettaient pas en cause la loi qui devait seulement être corrigée dans ses effets.

A cette occasion, M. Boulin a évoqué la possibilité d'un impôt de quotité en remplacement de l'actuel impôt de répartition, en remarquant qu'il était également nécessaire d'envisager une localisation géographique moins étroite. A plus long terme, compte tenu du rendement demandé maintenant à cet impôt, on peut s'interroger sur les éléments qui constituent son assiette.

Le ministre délégué a ensuite souligné que, dans le cadre du régime transitoire nécessaire, la commission des finances du Sénat avait eu la sagesse au mois de novembre dernier d'opter pour un dispositif de plafonnement de l'imposition, mais également de plancher d'allègement. Il a néanmoins estimé qu'il était difficile de mettre en œuvre aujourd'hui ce dernier élément.

Après avoir rappelé les différentes dispositions du premier projet de loi présenté à l'Assemblée Nationale, M. Boulin a présenté l'économie du projet actuel :

— plafonnement de l'imposition à 170 p. 100 de la patente acquittée en 1975 ;

— cotisation nationale de 6,5 p. 100, sauf pour les entreprises atteignant déjà ce plafond ;

— prise en compte de l'augmentation des budgets locaux.

Par ailleurs des dispositions propres à encourager l'emploi ont été prévues.

Pour terminer, M. Boulin a émis le souhait que ce projet de loi soit rapidement adopté par le Parlement, tout retard entraînant la nécessité pour l'Etat d'allouer des avances aux collectivités locales, dont le total peut être chiffré à 15 milliards de francs, alourdissant d'autant les besoins de financement du Trésor en 1977.

Au terme de cet exposé, **M. Maurice Schumann** a présenté plusieurs observations relatives :

— au plancher d'imposition qui aurait pu être institué, conformément au vœu de la commission des finances ;

— à l'assiette de la taxe elle-même qui a un caractère anti-économique ;

— au taux de la cotisation nationale qu'il lui semble difficile d'établir actuellement avec précision ;

— aux modifications apportées par l'Assemblée Nationale au sujet de la mise en œuvre de l'abattement de 10 p. 100 prévu par l'article 2 du projet ;

— à la nécessité de déterminer un plafond de taxation en pourcentage de la valeur ajoutée.

M. Coudé du Foresto, rapporteur, a estimé que la loi du 29 juillet 1975 était une mauvaise loi, qu'il convenait de refaire entièrement, et que les palliatifs actuels étaient insuffisants.

M. Descours Desacres a notamment regretté que le Parlement ne dispose pas de moyens d'information suffisants pour légiférer dans des conditions satisfaisantes.

Pour **M. Ballayer**, la taxe professionnelle est un mauvais impôt qui pénalise l'emploi et l'investissement puisque ces deux éléments accroissent l'assiette de la taxe.

Par ailleurs il est appliqué sur une base territoriale trop étroite.

M. Francou a ensuite évoqué les problèmes posés par l'application de l'article 11 (3°) de la loi du 29 juillet 1975 relatif au taux unique départemental des différentes impositions locales, en notant que ce système avait pour effet de majorer le plafond de 170 p. 100.

M. Mignot, rapporteur pour avis de la commission des lois, a regretté que les collectivités locales ne puissent bénéficier d'un texte définitif leur permettant, conformément à l'article 12 de la loi, de moduler leurs impositions. Il s'est également interrogé sur la possibilité de légiférer pour l'ensemble du territoire dans le cadre d'un impôt de répartition.

M. Blin, rapporteur général, a relevé que le projet de loi soumis au Parlement était marqué du signe de l'éphémère. Il a en outre fait observer que la prise en charge par l'Etat des dégrèvements intervenus en 1976 n'était apparue dans aucune loi de finances rectificative.

Répondant aux différents intervenants, M. Boulin a apporté les précisions suivantes :

— L'institution d'un plancher d'imposition à 25 p. 100 n'aurait rapporté que 220 millions de francs et aurait touché 400 000 contribuables ;

— la fixation d'un taux pour la cotisation nationale était indispensable pour équilibrer l'opération, mais celui-ci pourrait être modifié, si nécessaire, en fin d'année ;

— un plafonnement de l'imposition en pourcentage de la valeur ajoutée ne pourrait prendre place que dans un projet de refonte générale de la loi ;

— les amplitudes enregistrées s'expliquent partiellement par le remplacement des anciennes 1 650 rubriques et l'actualisation de valeurs locatives vieilles de trente ans, ainsi que par l'étréitesse du cadre d'imposition ;

— enfin le collectif de 1977 prend en compte le supplément de dépenses résultant des dégrèvements de taxe professionnelle.

Le ministre délégué a ensuite présenté les principaux éléments du projet de loi de finances rectificative pour 1977, en isolant ses deux composantes : l'accroissement des dépenses constatées et la mise en œuvre du nouveau plan gouvernemental. S'agissant du premier point, M. Boulin a souligné qu'il correspondait au souci du Gouvernement de réaliser une opération vérité permettant notamment d'établir la préparation du budget de 1978 sur des bases saines. Il a ensuite développé les principaux postes de dépenses nouvelles, insistant notamment sur les charges nouvelles imputables aux entreprises publiques (5 milliards de francs) et sur l'utilisation d'une partie des crédits du fonds d'action conjoncturelle (1 250 millions de francs).

Il a enfin précisé que les conditions de financement du déficit (de l'ordre de 14 milliards de francs) ne devraient pas entraîner de création monétaire. A cet égard, M. Boulin a indiqué que l'emprunt d'Etat — porté à 8 milliards de francs — avait constitué un succès populaire, dans la mesure où il avait été souscrit par de nombreux petits porteurs.

M. Bonnefous, président, a déploré que des collectifs budgétaires aussi importants réduisent à néant le contrôle exercé par le Parlement au moment de l'examen de la loi de finances initiale. Il a évoqué la vérité provisoire de la loi de finances.

Enfin, **M. Blin, rapporteur général**, a regretté que des erreurs d'évaluation considérables aient été commises en matière de crédits de la dette publique. Par ailleurs l'aide accordée aux familles lui a semblé très insuffisante.

Jeudi 26 mai 1977. — *Présidence de M. Descours Desacres, vice-président, puis de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a procédé, sur le **rapport de M. Coudé du Foresto**, rapporteur, à l'examen du projet de loi n° 320 (1976-1977), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, aménageant la **taxe professionnelle**.

Le rapporteur a, tout d'abord, rappelé l'importance des erreurs d'évaluation commises l'an dernier.

Il a ensuite présenté les dispositions essentielles du projet de loi :

— la cotisation de taxe professionnelle d'un contribuable pour 1977 ne peut excéder de plus de 70 p. 100 la cotisation de patente de ce même contribuable pour 1975 ; ce plafond est majoré proportionnellement à l'augmentation par rapport à l'année précédente, du produit de la taxe professionnelle résultant des décisions des collectivités et organismes bénéficiaires ;

— une cotisation nationale égale à 6,5 p. 100 du montant de la taxe professionnelle et des taxes annexes, serait due par les assujettis, à l'exception de ceux dont la cotisation se trouve plafonnée.

Le rapporteur a estimé que toutes les difficultés n'étaient pas résolues par ce texte.

Plusieurs questions ont alors été évoquées par différents commissaires.

M. Jargot a regretté que le projet de loi instituant la taxe professionnelle ait été voté l'an dernier sans que le Parlement ait été correctement informé ; il a également évoqué le cas des entreprises qui avaient bénéficié d'une sous-évaluation du montant de leur patente à acquitter en 1975, en précisant que le plafonnement institué ne tenait pas compte de cette situation.

M. Maurice Schumann a souhaité que le Gouvernement accepte de modifier, au cours de la discussion au Sénat, certaines dispositions proposées.

M. Ballayer a exprimé son souci de ne pas altérer trop sensiblement l'économie du projet de loi, compte tenu des retards susceptibles d'être apportés à l'émission des rôles.

M. Descours Desacres a souligné la nécessité de régler définitivement la question des impôts locaux, en évitant de reconduire des dispositions à caractère transitoire.

Répondant aux intervenants, M. Coudé du Foresto, rapporteur, a constaté que le projet de loi n'apportait qu'une amélioration provisoire aux difficultés rencontrées l'an dernier.

M. Blin, rapporteur général, a estimé que le souci de respecter les délais pour l'application de la taxe professionnelle ne devait pas dissimuler la nécessité de procéder à une réforme d'ensemble.

M. Jargot a rappelé que les bases d'imposition de la taxe professionnelle n'étaient pas vraiment adaptées à l'évolution de la conjoncture économique, ce qui conduisait à un transfert de charge fiscale sur les ménages.

Sur proposition de M. Coudé du Foresto, rapporteur, la commission a alors décidé de reporter à sa prochaine séance sa décision sur le projet de loi aménageant la taxe professionnelle.

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL,
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE

Mercredi 25 mai 1977. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — La commission a, tout d'abord, désigné comme **rapporteurs** :

— **M. Dailly** pour la proposition de loi organique n° 298 (1976-1977) de **Mme Goutmann**, tendant à renforcer le contrôle en matière d'**incompatibilités parlementaires** ;

— **M. Marson** pour la proposition de loi n° 302 (1976-1977) de **M. Létouart**, tendant à assurer l'**utilisation des locaux d'habitation vacants ou inoccupés** au profit des mal logés ;

— **M. Bac** pour la **pétition n° 3152** de Mme Suzanne Pומרol ;

— **M. Bouneau** pour la **pétition n° 3153** de M. le député Commenay.

La commission a, ensuite, entendu le **rapport de M. de Cuttoli** sur le projet de loi n° 274 (1976-1977) tendant à **faciliter le vote des Français établis hors de France**.

M. de Cuttoli a tout d'abord rappelé qu'il avait été précédemment rapporteur de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République. Puis, il a précisé qu'à la suite de l'adoption de cette loi deux régimes électoraux étaient applicables aux Français de l'étranger :

— le régime de droit commun, avec inscription sur une liste électorale en France et vote personnel ou par procuration ;

— le régime complémentaire introduit par la loi organique du 31 janvier 1976 permettant l'inscription et le vote à l'étranger pour les référendums et l'élection du Président de la République.

Il a terminé cette description générale en soulignant que les Français établis hors de France souhaitaient participer le plus possible à la vie publique de notre pays.

Il a alors indiqué que le projet de loi contenait deux parties : l'une tendant à faciliter l'inscription sur les listes électorales en France et l'exercice du vote par procuration, l'autre organisant les modalités du vote à l'étranger pour le renouvellement intégral de l'Assemblée Nationale. Sur la première partie, qui permet l'inscription des Français établis hors de France dans les communes d'au moins 30 000 habitants et ouvre aux mandataires éventuels de ces électeurs la possibilité de détenir cinq procurations, M. de Cuttoli a marqué son accord. En revanche, il a émis les plus expresses réserves sur la seconde partie :

— une discrimination serait faite, par décret, entre les différents centres de vote établis à l'étranger ;

— l'inscription sur une liste électorale en France serait obligatoire, ce qui, en application de l'article L. 12 du code électoral suppose l'inscription préalable dans un consulat, alors que tel n'est pas le cas pour l'élection du Président de la République ;

— surtout le « contenu des urnes » devrait être transporté du centre de vote jusqu'à Paris, sans que soient prévus les contrôles et vérifications nécessaires. Sur ce point, il a souligné que le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat annulent les élections dès lors que « les urnes ne sont pas restées sous le contrôle permanent des représentants de toutes les listes en présence ». En terminant son exposé il a indiqué qu'il demandait le rejet de la section II du projet de loi.

Dans la discussion qui s'est alors engagée, M. Thyraud s'est interrogé sur le mélange dans une même urne de bulletins concernant des circonscriptions différentes. Il a ajouté qu'il lui paraissait difficile, sinon impossible, que les documents électoraux parviennent dans des délais convenables et qu'en définitive il suffisait de favoriser le vote par procuration.

Après les observations de MM. Champeix et Eberhard, la commission a décidé de supprimer la section II du projet de loi. Elle a, ensuite, adopté un amendement de forme à l'article 2, puis divers amendements de coordination destinés à supprimer le titre des sections I et III, à modifier l'article 16, et à supprimer

l'article 18. Il a, enfin, été décidé de repousser l'article 17 qui étend les dispositions du vote par procuration aux territoires d'outre-mer et n'a pas sa place dans le texte en discussion. Le projet de loi, ainsi modifié, a été adopté.

La commission a également entendu le **rapport de M. Thyraud** sur le projet de loi n° 291 (1976-1977), adopté par l'Assemblée Nationale, relatif au **contrat de groupement momentané d'entreprises**.

Le rapporteur a, tout d'abord, souligné l'importance du texte qui, en réglementant une forme originale de coopération, vient s'ajouter à l'ordonnance du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique et la loi relative à la sous-traitance. Le contrat de groupement permet en effet à des entreprises de travailler ensemble sur un pied d'égalité et en vue d'un objet déterminé. Dans le domaine du bâtiment et des travaux publics, les maîtres d'ouvrage ont immédiatement perçu les avantages de la cotraitance ; c'est ainsi que les pouvoirs publics, dans le cadre de leur politique des marchés, ont encouragé la constitution de groupements d'entreprises conjointes ou solidaires. Cependant, certaines décisions de jurisprudence invoquant la théorie de la société de fait ou le principe de la solidarité commerciale ont prononcé la responsabilité solidaire et indéfinie des membres du groupement à l'égard des tiers.

Le rapporteur a également indiqué que le texte présente un triple aspect :

— il se prononce sur la nature juridique du groupement : ce n'est pas une société ;

— il en précise le régime juridique : le principe est l'absence de solidarité à l'égard du bénéficiaire comme des tiers ;

— il détermine les conditions d'application de ce régime ; le contrat sera publié afin que les tiers connaissent la qualité des personnes avec lesquelles ils contractent.

Le rapporteur a enfin estimé souhaitable de donner au texte l'application la plus large possible dans les marchés privés comme dans les marchés publics et quelle que soit la nature de l'opération.

Au cours de la discussion générale, M. Mignot a exprimé la crainte que le projet n'aboutisse à limiter la responsabilité des cotraitants à l'égard des tiers ou que le mandataire n'abuse de la confiance de ses mandants en gardant par devers lui les sommes afférentes au marché ; dans le même esprit, M. Estève a

proposé d'instituer un lien de solidarité entre les membres du groupement, ce qui inciterait les entreprises à choisir leurs partenaires. Le rapporteur a estimé que la solidarité des entreprises ressortissait à la liberté des conventions et a ajouté que le risque évoqué par M. Mignot était écarté par l'article 3 bis du texte qui prévoit le paiement direct des entreprises par le bénéficiaire de l'opération.

Passant ensuite à la discussion des articles, la commission a adopté à l'article premier un amendement tendant à permettre la conclusion du contrat, lorsque l'ensemble des prestations est stipulé globalement dans un acte unique. Répondant à M. Eberhard, le rapporteur a indiqué que le groupement pourrait se constituer après la passation du marché, dans la mesure où la conclusion du contrat de groupement ne peut que favoriser les intérêts du bénéficiaire de l'opération. Afin d'éviter toute interprétation restrictive de la part de la jurisprudence, le rapporteur a proposé d'évoquer dans le texte la seule société avec laquelle le groupement momentané d'entreprises puisse être confondu, à savoir la société de fait, et de préciser, dans une énumération non limitative, les buts que les entreprises poursuivent en créant un groupement.

A l'article 2 qui régit le contenu du contrat de groupement, la commission, sur la proposition de son rapporteur, a adopté une modification tendant à regrouper les formalités de constitution du groupement, à savoir la rédaction d'un écrit et la publication du contrat, ce qui permet de frapper l'inobservation de ces formalités d'une même sanction, l'inopposabilité; le rapporteur a considéré en effet que la nullité était une sanction excessive et dangereuse en raison de ses effets rétroactifs. M. Thyraud a estimé enfin que le contrat devait mentionner le nom du mandataire et l'étendue de ses pouvoirs, dans l'intérêt des tiers et notamment du bénéficiaire de l'opération. /

A l'article 3, la commission a adopté un amendement visant à établir la responsabilité globale du mandataire à l'égard du bénéficiaire qui se trouverait ainsi dans la même situation que s'il avait contracté avec une seule entreprise. Toutefois, après une intervention de M. Mignot, la commission a décidé de maintenir les dispositions du projet adopté par l'Assemblée Nationale, relatives à la responsabilité directe et personnelle des entreprises autres que le mandataire.

Les autres articles ont été adoptés, sous réserve de divers amendements de coordination, dans le texte de l'Assemblée Nationale.

Jeudi 26 mai 1977. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — La commission a, tout d'abord, entendu le **rapport de M. Guy Petit** sur le projet de loi n° 292 (1976-1977), modifié par l'Assemblée Nationale, modifiant la loi du 15 juin 1907 **réglementant le jeu dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques.**

Le rapporteur a rappelé les modifications apportées au projet initial sur la proposition de la commission des lois en première lecture et a constaté que le texte du Sénat avait été adopté dans ses grandes lignes par l'Assemblée Nationale. Celle-ci a introduit seulement quelques modifications de forme, achevant l'actualisation de la loi du 15 juin 1907. M. Guy Petit a donc proposé à la commission, qui l'a accepté, d'adopter le projet de loi sans modification.

M. Mignot a ensuite présenté son **rapport pour avis** sur le projet de loi n° 320 (1976-1977), adopté par l'Assemblée Nationale, aménageant la **taxe professionnelle.**

Il a rappelé l'historique de la réforme des « quatre vieilles » taxes locales et, à cette occasion, a souligné que par deux fois la commission des lois du Sénat avait demandé une réforme simultanée des quatre impositions.

Il a décrit ensuite l'économie générale de la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle, ainsi que les difficultés auxquelles a donné lieu son application au cours de l'année. 1976. Il s'est prononcé pour une révision fondamentale de cette loi. En effet, l'impôt, tel qu'il existe, est anti-économique, de même que l'absence d'un texte définitif enlève toute autonomie aux collectivités locales pour la détermination des taux.

Il a ensuite présenté le projet de loi soumis au Sénat. Ce nouveau texte qui instaure seulement un nouveau régime transitoire pour l'année 1977, résulte d'un compromis intervenu à l'Assemblée Nationale et difficile à remettre en cause. Il comprend deux mesures intéressantes en faveur de l'emploi et prévoit l'entrée en vigueur définitive de la taxe professionnelle pour le 1^{er} juillet 1978.

Malgré les imperfections évidentes de ces mesures transitoires, M. Mignot a fait remarquer que leur adoption était indispensable si l'on voulait éviter que ne se reproduisent les anomalies de l'année précédente.

Au cours de la *discussion générale*, M. Eberhard a rappelé que son groupe s'était prononcé en 1975 en faveur d'une mise à l'épreuve « en blanc » d'une durée d'un an et a fait ressortir certaines injustices de la fiscalité locale actuelle. Pour sa part, M. Guy Petit, tout en relevant également quelques difficultés d'application des nouvelles impositions, a insisté sur l'incidence sur l'emploi que présentait la nouvelle taxe.

Au cours de la **discussion des articles**, la commission a adopté, sur la proposition de son rapporteur, un amendement tendant à avancer au 31 décembre 1977 la date limite à laquelle devrait être voté le mode définitif de détermination des taux de la taxe professionnelle.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION
DU PROJET DE LOI COMPLETANT ET MODIFIANT
LE CODE MINIER

Mercredi 25 mai 1977. — La commission mixte a désigné son bureau ainsi composé :

Président	M. Bertrand Denis.
Vice-président	M. Jean Bertaud.
Rapporteur pour le Sénat	M. Michel Chauty.
Rapporteur pour l'Assemblée Nationale.	M. André Billoux.

Présidence de M. Bertrand Denis, président. — La commission mixte a examiné les **dispositions restant en discussion du projet de loi complétant et modifiant le code minier.**

A l'article 18, M. Chauty, rapporteur pour le Sénat, a indiqué qu'il n'avait pas d'observations à présenter sur le texte de l'article 86.

En ce qui concerne l'article 86 bis, M. Chauty a souhaité qu'en soit clarifiée la rédaction.

Après les interventions de MM. Wagner, Dousset, Cornic, André Billoux, rapporteur pour l'Assemblée Nationale, et Bertrand Denis, président, la commission a adopté les propositions de M. Chauty sur ce point.

D'autre part, la commission a adopté un amendement de M. Chauty précisant que les préfets pourront surseoir à statuer sur toute demande de nouveau titre ou de nouvelle autorisation de recherches ou d'exploitation présentée par les explorateurs ou les exploitants qui n'auront pas satisfait aux obligations de remise en état que leur impose le code minier. L'adoption de cette disposition élargit le champ d'application de l'article 86 bis qui prévoyait ce sursis à statuer dans le seul cas des carrières.

La commission a ensuite adopté l'article 21 A dans le texte de l'Assemblée Nationale.

Pour l'article 21 B, suivant la proposition de M. Chauty, la commission a adopté un amendement précisant que le schéma d'exploitation coordonné des carrières sera en conformité avec les dispositions des documents d'urbanisme opposables aux tiers.

Sur ce même article 21 B, la commission a adopté un amendement de M. Billoux précisant les modalités d'application de l'indemnisation accordée aux exploitants agricoles dans le cas où l'ouverture de carrière remet en cause la structure de leur exploitation. En effet, M. Billoux a rappelé que l'article 10 de la loi du 8 août 1962 stipule que l'obligation faite aux maîtres d'ouvrage de remédier aux dommages causés sera inscrite dans l'acte déclaratif d'utilité publique ; or, un tel acte ne se retrouvera pas forcément dans le schéma d'exploitation coordonné des carrières. C'est pourquoi il est bon de prévoir une disposition stipulant que c'est le décret en Conseil d'Etat délimitant une zone d'exploitation coordonnée qui précisera les modalités d'indemnisation des agriculteurs au sens de l'article 10 de la loi du 8 août 1962.

A l'issue des délibérations la commission mixte paritaire a enfin adopté à l'unanimité l'ensemble du texte ainsi élaboré.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION
DU PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES
DISPOSITIONS D'ORDRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

Jeudi 26 mai 1977. — La commission mixte a désigné son bureau ainsi composé :

Président **M. Edouard Bonnefous.**
Vice-président **M. Fernand Icart.**
Rapporteur pour le Sénat **M. Yvon Coudé du Foresto.**
Rapporteur pour l'Assemblée
Nationale **M. Augustin Chauvet.**

Présidence de M. Edouard Bonnefous, président. — La commission mixte a examiné les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Article 10 bis (possibilité pour les avocats d'accomplir des actes professionnels au profit des communes qu'ils administrent).

M. Coudé du Foresto a rappelé les raisons pour lesquelles le Sénat avait supprimé cet article adopté par l'Assemblée Nationale. La commission mixte s'est ralliée au point de vue du Sénat, tout en chargeant ses rapporteurs, à la demande de M. Foyer, de préciser en séance publique que cette suppression devait être interprétée comme signifiant une interdiction absolue.

Article 14 bis (pouvoirs des fonctionnaires des services des mines).

Par neuf voix contre cinq, la commission a adopté cet article dans la rédaction retenue par le Sénat.

Article 23 A (sanctions pénales contre la discrimination raciale en matière économique).

MM. Coudé du Foresto, rapporteur, et Thyraud, ont rappelé que le texte adopté par le Sénat constituait une solution de compromis entre la position de la commission des lois du Sénat qui souhaitait introduire le mot nation dans le texte de l'article, et celle du Gouvernement.

M. Foyer s'est déclaré peu convaincu par l'argumentation qui avait conduit à préférer les termes « origine nationale » au mot « nation ». Il a donc proposé le rétablissement de ce mot et demandé une modification du paragraphe III de l'article.

M. Schumann a appelé l'attention de la commission sur les graves conséquences économiques qu'aurait une suppression du paragraphe III.

M. Coudé du Foresto, rapporteur, a indiqué que le Sénat n'aurait pas accepté, en deuxième lecture, le rétablissement de l'article 23 A s'il n'avait pas inclus le paragraphe III. Sur sa proposition, la commission mixte a adopté, par huit voix contre quatre et deux abstentions, l'article 23 A dans la rédaction retenue par le Sénat.

Article 30 bis (indemnisation par le fonds de garantie automobile des victimes d'accidents corporels survenus sur la voie publique).

Après que MM. Foyer, Pons et Thyraud eurent souligné les inconvénients de la longue énumération figurant dans le paragraphe I du texte voté par le Sénat, la commission mixte a adopté une nouvelle rédaction de ce paragraphe. Les paragraphes II et III ont ensuite été adoptés dans le texte du Sénat.

La commission mixte paritaire a enfin adopté l'ensemble du texte ainsi élaboré.