

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 5063-13, Paris.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION

26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone { Renseignements : 579-01-95
Administration : 578-61-39

Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

COMPTE RENDU INTEGRAL — 18^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 22 Avril 1975.

SOMMAIRE

1. — Décès d'un député (p. 1904).
2. — Remplacement d'un député décédé (p. 1904).
3. — Renvoi pour avis (p. 1904).
4. — Mise au point au sujet d'un vote (p. 1904).
MM. Honnet, le président.
5. — Convention avec la Banque de France. — Discussion d'un projet de loi (p. 1904).
MM. Papon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ; Icart, président de la commission des finances.
Discussion générale : MM. Frelaut, Leenhardt, Hamel.
M. Fourcade, ministre de l'économie et des finances.
Clôture de la discussion générale.
Passage à la discussion de l'article unique.
Article unique. — Adoption.
6. — Indemnisation des rapatriés. — Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat (p. 1910).

M. Charles Bignon, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Discussion générale : MM. Garcin, Bayou.

MM. Fourcade, ministre de l'économie et des finances ; le rapporteur, Bayou.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique. — Adoption.

7. — Modification de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. — Modification de l'article 36 du code de la famille et de l'aide sociale. — Discussion de deux projets de loi (p. 1914).

M. Burckel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. le président.

Discussion générale commune : Mme Thome-Patenôtre, MM. Renard, Richard.

Renvoi de la suite de la discussion.

8. — Ordre du jour (p. 1918).

PRESIDENCE DE M. PIERRE GAUDIN,

vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DECES D'UN DEPUTE

M. le président. J'ai le regret de porter à la connaissance de l'Assemblée que notre collègue Isidore Renouard, député de la quatrième circonscription de l'Ille-et-Vilaine, est décédé.

M. le président prononcera son éloge funèbre au début de la séance de demain après-midi.

— 2 —

REPLACEMENT D'UN DEPUTE DECEDE

M. le président. J'ai reçu de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, le 21 avril 1975, une communication faite en application de l'article L.O. 179 du code électoral, m'informant que M. Edouard Simon remplace M. Renouard.

— 3 —

RENOI POUR AVIS

M. le président. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à donner son avis sur le projet de loi portant réforme du divorce, dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (n° 1560).

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

Le renvoi pour avis est ordonné.

— 4 —

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

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

M. Raoul Honnet. Monsieur le président, dans le scrutin n° 157 du 17 avril 1975, sur l'ensemble du projet de loi relatif aux institutions sociales et médico-sociales, j'ai été porté comme votant contre, alors que j'entendais voter pour.

Je vous demande, monsieur le président, de me donner acte de cette mise au point.

M. le président. Acte vous est donné de votre déclaration.

— 5 —

CONVENTION AVEC LA BANQUE DE FRANCE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi approuvant une convention conclue entre le ministre de l'économie et des finances et le gouverneur de la Banque de France (n° 1504, 1550).

La parole est à M. Papon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Maurice Papon, rapporteur général. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis porte approbation d'une convention passée le 9 janvier 1975 entre le ministre de l'économie et des finances et le gouverneur de la Banque de France.

Cette convention n'est que la traduction d'une décision de principe prise par le Gouvernement sur le problème de l'or et règle les conséquences de cette décision.

L'exposé des motifs du projet de loi est consacré presque exclusivement aux modalités de l'opération et reste presque muet sur ses raisons mêmes. C'est pourquoi il me paraît bon de rappeler quelle a été la position de fond du Gouvernement à ce sujet, ce qui éclairera et facilitera l'analyse de la convention elle-même, sans préjudice des observations que peuvent appeler cette position générale et la convention qui en résulte.

La position du Gouvernement sur le problème de l'or a été arrêtée au conseil des ministres du 9 janvier 1975 et a été explicitée par les soins de M. le ministre de l'économie et des finances devant les commissions des affaires étrangères et des finances réunies conjointement à cet effet.

Dans le principe, cette position est assise sur le fait que les droits de tirage spéciaux constituent la nouvelle unité monétaire internationale. Elle doit être définie — comme vous le savez — par un panier de devises où figureront, d'une manière pondérée, les devises des pays qui auront fait plus de 1 p. 100 dans le commerce international, de 1968 à maintenant. Ces D. T. S. représentent, en quelque sorte, le centre même du nouveau système monétaire international, au lieu et place de l'or.

Dans ces conditions, l'or n'apparaît plus que comme un actif monétaire, au même titre que les devises ou que les droits de tirage spéciaux eux-mêmes.

Cette constatation comporte deux conséquences. La première, c'est que l'or doit être comptabilisé par les banques nationales au prix du marché et non point au prix fictif, tel qu'il était officiellement déterminé, je le rappelle, depuis 1973, par 42,22 dollars l'once; la deuxième, c'est que les banques centrales doivent pouvoir l'acheter ou le vendre selon leurs besoins et ceux des relations internationales au cours du marché, c'est-à-dire au cours réel.

Dans les faits, cette position a recueilli l'approbation de nos partenaires européens ainsi que nous l'a rappelé M. Fourcade lui-même lors de l'audition que je rappelais tout à l'heure et elle a été admise par le gouvernement des Etats-Unis, lors de la rencontre de la Martinique, en décembre 1974, entre le Président des Etats-Unis d'Amérique et le Président de la République française.

Cette position a été consacrée sans délai par le Gouvernement français qui a procédé, également le 9 janvier 1975, à la nouvelle évaluation de nos réserves de changes, qu'il s'agisse du stock métallique ou des devises ce qui, d'ailleurs, n'avait pas été prévu dans les conversations de la Martinique.

En ce qui concerne la réévaluation des devises, il n'y a aucune difficulté: le précédent de 1973 avait donné lieu à la convention du 17 septembre 1973 que nous avons approuvée au mois de décembre de la même année.

Cette convention posait une règle très claire et très simple, à savoir que les plus-values ou les moins-values constatées sur les éléments de changes figurant à l'actif ou au passif du bilan de la Banque de France font varier en sens contraire le montant maximum des concours de la Banque de France à l'Etat.

En fait, la nouvelle évaluation de nos réserves en devises va se traduire, par suite de la baisse du dollar, par une moins-value dans nos réserves de changes; elle sera prise en compte par le fonds de stabilisation des changes qui est, je vous le rappelle, un fonds de passage, un fonds de transition, dont les comptes seront arrêtés à la fin du mois de juin prochain. C'est alors que la moins-value sera dégagée définitivement et, par conséquent, que sera connu l'accroissement probable des concours de la Banque de France au Trésor.

J'imagine — au demeurant c'est la loi grâce à l'amendement que nous avons adopté en décembre 1973 — que cette approbation sera soumise à la sanction du Parlement, soit par la voie de la loi de finances, soit par un texte spécial. D'après les informations dont je dispose aujourd'hui, cette moins-value devrait être de 600 à 700 millions de francs.

La réévaluation du stock d'or pose, au contraire, un problème qui ne pouvait être réglé dans les mêmes conditions et il faut dire pourquoi.

Cette réévaluation a dégagé une plus-value considérable qui aurait mis à la disposition du Trésor une somme voisine de 50 milliards de francs, qui correspond au passage de 6 250 à 24 078 francs le kilogramme de la valeur des 3 139 tonnes d'or qui sont dans les caves de la Banque de France.

Une telle opération aurait été, évidemment, à l'opposé de la politique du Gouvernement qui tend à maîtriser l'inflation, puisque la mise en circulation de ce surplus comptable, sans création de richesses correspondantes, est effectivement la définition la plus parfaite qu'on puisse offrir d'une opération inflationniste.

Cela aurait d'ailleurs eu un autre effet, celui de dilapider à la fois nos réserves en capital, — qui peuvent nous servir pour asséoir les concours extérieurs que nous pourrions solliciter — et un fonds qui, demain, peut servir aux règlements internationaux, en les consacrant à des dépenses de nature budgétaire et donc renouvelables.

Une telle décision aurait constitué un acte de fort mauvaise gestion et en même temps un précédent car, si la France se trouvait un jour devant la situation inverse, l'opération s'analyserait par une déflation qui ne serait pas nécessairement conforme aux intérêts du moment. D'où la décision très justifiée du Gouvernement de neutraliser les conséquences de cette opération et de stériliser, de « geler », comme on dit, les surplus dont il s'agit.

Comment le Gouvernement a-t-il réalisé son objectif? D'une manière extrêmement simple et c'est le but même de la convention soumise à notre approbation.

L'article 1^{er} de la convention dispose que la plus-value ne modifiera en rien les concours de la Banque de France à l'Etat. Ces surplus sont, en quelque sorte, mis « hors jeu » par rapport à la convention de 1973.

Cette dérogation étant admise, l'article 2 décide l'affectation de la plus-value de la réévaluation à un poste de réserve inscrit au passif de la Banque de France.

Telle peut être l'analyse rapide du projet de loi, qui traite d'une matière sans doute un peu abstraite, mais qui, en fait, est extrêmement simple. La convention témoigne, ainsi comprise, d'une rigueur de gestion des finances publiques dont on ne peut que féliciter le Gouvernement.

Je vous demanderai donc, à l'issue de cette présentation, d'approuver ce projet de loi.

Cependant, en terminant, je présenterai quelques observations, au demeurant toujours rituelles de la part d'un rapporteur. Les unes sont d'ailleurs à peine critiques, et les autres, au contraire, laudatives.

La première observation, qui touche à la forme, concerne les conditions dans lesquelles la convention a été appliquée. Je le rappelle d'un mot car je pense que cela ne vaut pas un grand débat, mais la susceptibilité des juristes pourrait s'en trouver froissée.

En effet, l'opération figure dans le bilan de la Banque de France du 9 janvier 1975. C'est dire qu'elle a été réalisée avant son approbation par le Parlement et avant même que ne soit déposé le projet de loi, de telle sorte qu'aujourd'hui le Gouvernement demande une ratification pure et simple au Parlement.

Je ne m'en formalise pas, personnellement, puisque les commissions des finances et des affaires étrangères ont été informées ce même 9 janvier 1975. Après avoir relu attentivement les procès-verbaux de cette séance, j'ai constaté qu'aucune observation, de la part de l'un ou de l'autre des membres de ces deux commissions, n'a été formulée à l'encontre de cette opération.

Par ailleurs, il est naturel que, durant les intersessions, le Gouvernement rende compte de son action par l'intermédiaire des commissions compétentes. C'est ce qui a été fait. Je n'estime donc pas que nous soyons placés devant le fait accompli et, au surplus, il s'agit d'un domaine où il n'est jamais souhaitable d'attendre trop longtemps pour agir.

La deuxième observation de fait — celle-là peut-être plus sérieuse et d'un caractère plus technique — porte sur les conditions dans lesquelles les réévaluations de l'or et des devises ont été opérées. En effet, les modalités de la nouvelle comptabilisation manquent de clarté et de précision, c'est le moins qu'on puisse dire. Le seul document mis à notre disposition est la lettre du ministre de l'économie et des finances au gouverneur de la Banque de France, dans laquelle le ministre prescrit de réévaluer les devises au dernier cours connu et l'or selon le cours moyen sur les marchés internationaux pendant les trois derniers mois.

Monsieur le ministre, étant donné que cette réévaluation aura une fréquence semestrielle, il ne faut pas que chaque fois que vous opérerez une réévaluation, on puisse s'interroger sur les cours retenus ou sur les places choisies comme référence, qu'elles soient françaises ou étrangères, selon les cas et je fais surtout allusion à l'or. Cette opération qui est d'importance pour la vie nationale ne peut revêtir un caractère circonstanciel ou confidentiel.

C'est pourquoi je souhaite que des règles précises soient fixées pour l'avenir. Cela me paraît d'autant plus nécessaire que la périodicité, je l'ai dit d'un mot, est bisannuelle. Elle coïncide avec l'arrêt des comptes du fonds de stabilisation des changes, à la fin du mois de juin et à la fin du mois de décembre. Il y a donc dans les opérations une cohérence qu'il faut reconnaître et approuver.

Cela montre bien l'intérêt d'une appréciation correcte des cours lors de la réévaluation, faute de quoi l'on risquerait d'aboutir, entre deux réévaluations semestrielles, selon le prix du marché, à des différences qui seraient gênantes, au moins psychologiquement. On a d'ailleurs pu, au cours des dernières semaines, en percevoir quelque peu les effets possibles à la suite de la baisse de l'or. Et si d'aventure ce métal, à l'instar des autres matières premières, s'orientait durablement en baisse, la stabilité au moins relative des évaluations en pâtirait et le stock métallique remplirait mal la fonction monétaire qui lui reste encore. C'est pourquoi je vous engagerai en la matière à pécher plutôt par défaut que par excès, de manière à ne pas s'exposer à la critique que les chefs d'entreprise encourent lorsqu'ils surévaluent leurs actifs.

Ma troisième et dernière remarque, qui est beaucoup plus importante, a une portée politique. Il faut s'interroger sur les raisons profondes de la réévaluation décidée par le Gouvernement, car — il n'est pas inutile d'insister sur ce point — en dépit du consensus général qu'elle a rencontré, la France est toujours le seul pays qui ait procédé à une telle réévaluation.

A ma connaissance, aucun Etat étranger n'a imité la France. Sans vouloir en rechercher les raisons, on peut penser que certains Etats attendent d'abord de voir ce que feront les Etats-Unis d'Amérique ou que d'autres ne jugent pas nécessairement de leur intérêt pour le moment de réaliser une opération de cette nature.

Quoi qu'il en soit, nous sommes réunis pour débattre non pas des intérêts étrangers, mais de ceux de la France. Or les mérites de la décision française n'en sont que plus évidents. Pour ma part, j'en vois deux : cette décision répond à un souci de véracité et à un souci de souveraineté.

Souci de véracité d'abord : le fait d'abandonner des références fictives — car, toutes officielles qu'elles aient été, elles ne revêtaient plus qu'un caractère conventionnel et même quasiment historique avec rattachement à une valeur du dollar aujourd'hui complètement périmée — pour tenir compte des seules lois du marché, c'est-à-dire de la réalité. Cela permet d'offrir, face aux concours extérieurs que nous pouvons solliciter, des garanties évaluées à la valeur réelle, encore que — je le sais bien — nos prêteurs seront sans doute plus sensibles au volume du stock qu'à une valeur qu'ils peuvent toujours calculer par eux-mêmes selon l'état du marché ; cela permet également d'ouvrir la voie aux transactions internationales entre banques centrales selon la vraie valeur, et non à un cours arbitraire car le maintien d'un cours arbitraire pour l'or rendrait quasiment impossible et, en tout cas, insensée toute transaction sur l'or entre banques centrales.

Souci de souveraineté ensuite : la décision du Gouvernement marque la volonté de la France que l'or, en tant qu'actif monétaire de nos réserves de change, serve dans l'avenir comme instrument d'échange, comme instrument de transaction, comme instrument de règlement selon la situation de nos balances des paiements. Je traduis là les intentions de la politique française d'utiliser en pratique, dès que ce sera possible, l'or comme valeur de réserve et comme moyen de règlement international au même titre que les devises ou les droits de tirages spéciaux. La décision gouvernementale a donc pour conséquence de prévenir en quelque sorte les effets d'une démonétisation absolue de l'or.

Cette démonétisation est effectivement entraînée, au moins dans un premier temps, par l'abandon du métal jaune en tant qu'étalon et, même, en tant que référence partielle pour la définition des D. T. S. De fait, l'or n'est plus un étalon monétaire. On peut le regretter, mais ces regrets sont vains dans la mesure où la nouvelle règle du jeu ne peut se dégager qu'à partir d'un consensus international, car l'on ne saurait, à soi seul, même si l'on pense avoir mille fois raison, imposer un étalon international.

On peut déplorer que l'or cesse, même pour une quote-part, d'être cet étalon de référence dans la définition des D. T. S., ce qui aurait sans doute pu compenser le poids excessif du dollar. Mais, en maintenant l'or comme réserve de change, comme moyen de règlement international, au même titre que les devises et les D. T. S., ou comme garantie de ressources extérieures, on évite de subir, au moins dans une période difficile, le monopole du dollar. Cette observation n'a rien d'agressif ; car, si je m'en rapporte aux apparences de la politique américaine, il semble que Washington entende garder une totale liberté de modification du cours du dollar en fonction des intérêts américains. On ne peut critiquer en rien une attitude à détermination nationale. Mais il est bien évident que, si tel est l'objectif, celui-ci serait desservi par un dollar qui serait monnaie de réserve, monnaie de référence ou monnaie convertible en or.

Il semble qu'il n'y ait donc pas une totale divergence entre les attitudes, au moins quant aux effets qu'on en attend. Mais — et cela va plus loin que la terminologie même — il y aurait intérêt à proscrire de notre propre vocabulaire et du vocabulaire international le mot de démonétisation. Il y a démonétisation de l'or dans la mesure où ce métal cesse d'être l'étalon monétaire, mais non dans la mesure où il reste un actif monétaire présent dans nos réserves de change et, par conséquent, un instrument de transaction entre banques centrales.

Dans diverses circonstances, M. le Président de la République et vous-même, monsieur le ministre, avez employé le terme de « banalisation ». C'est effectivement préférable, car il s'agit là non d'un détail de vocabulaire mais d'un symbole politique — cela mérite d'être souligné.

Dans ces conditions, mesdames, messieurs, la commission des finances vous propose d'approuver le projet de loi, compte tenu des diverses observations que j'ai faites sur la convention et sur la position française. Parmi ces observations, les dernières ne me paraissent pas les moins importantes puisqu'elles témoignent d'une volonté d'indépendance à laquelle ne peut que souscrire le Parlement français. (Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. le président. La parole est à M. Icart, président de la commission des finances de l'économie générale et du Plan.

M. Fernand Icart, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, donc, le 9 janvier 1975, la valeur des avoirs publics en or et en devises est brusquement passée de 43 à 99 milliards de francs par le seul fait de l'évaluation du stock d'or et des réserves en devises, non à leur prix officiel mais à un cours dérivé de celui du marché.

Pour une opinion publique plus ou moins initiée aux subtilités des questions monétaires, cette multiplication de richesses par un simple jeu d'écritures présente l'apparence d'un coup de baguette magique ou d'une opération d'alchimie.

Chez les experts, dans les querelles desquels je me garderai de prendre parti, elle a relancé la polémique sur l'or : est-ce la fin du rôle du métal jaune dans le système monétaire international ? Ou bien est-ce, au travers de ce quadruplement de valeur, une nouvelle consécration du métal précieux ?

Pour tenter d'interpréter la portée de l'événement, sans doute convient-il de rappeler quelques idées simples. Dans la théorie classique de l'étalon-or, à laquelle la réalité n'a d'ailleurs jamais parfaitement correspondu, l'or exerce une triple fonction.

C'est d'abord un étalon de valeur, le poids d'or que représente chacune des unités monétaires permettant d'établir entre elles un taux de change. C'est aussi, pour les banques centrales, un instrument de réserve, gage des billets qu'elles émettent. C'est enfin un moyen de règlement des soldes des balances des paiements.

On sait comment ce système a peu à peu « dérapé », avec la promotion, au même rang que l'or, de deux monnaies nationales : la livre, puis le dollar. Mais, tant que ces monnaies restaient convertibles en or, le mécanisme demeurait à peu près conforme au schéma antérieur, puisque, jusqu'à une certaine époque, dollar et or pouvaient théoriquement s'échanger l'un l'autre à un prix conventionnel mais correspondant en gros au prix du marché. Cependant, tandis que l'or tendait à conserver sa valeur réelle, fondée notamment sur le coût de sa production, le dollar, qui, lui, ne coûte rien à produire, ne cessait de se dégrader au rythme du déficit des paiements américains et de l'accumulation des balances débitrices. En 1968, lorsque l'écart entre les valeurs conventionnelles et réelles de l'or et du dollar apparut avec évidence, la convertibilité or-dollar qui n'existait déjà plus en fait, disparut en droit, ce qui mit fin au système.

Dès cette date, l'or ne joue plus de rôle monétaire. Il n'est plus, ni directement ni indirectement, étalon de valeur. Les monnaies et les groupes de monnaies flottent plus ou moins librement dans l'espace au lieu de graviter autour d'un point de référence. L'or n'est pas davantage un instrument de règlement utilisable : il est, en effet, pratiquement « gelé » du fait que sa valeur conventionnelle pour les transactions entre banques centrales se situe très en deçà de sa valeur marchande. Mais force nous est de constater qu'aucune des banques centrales ne s'en dessaisit. Mieux, celles-ci, lorsqu'elles le peuvent convertissent en or leurs avoirs en devises. Pourquoi ? Parce qu'il demeure un instrument de réserve, de valeur indéterminée peut-être, mais instrument de réserve tout de même, dans la mesure où les qualités naturelles d'un métal rare, précieux, inaltérable et occupant peu de place méritent pour le moins un peu de considération.

Quelle est, dans ce contexte, la signification de la décision française et comment interpréter, du point de vue du rôle de l'or, les résultats des négociations internationales en cours ?

C'est d'abord la confirmation de l'abandon de l'or-étalon, chose d'ores et déjà acquise. La disparition de la notion de prix officiel de l'or dans les statuts du fonds monétaire international ne fait que mettre le droit en accord avec la réalité, le flottement des monnaies ayant déjà aboli la fonction d'étalon dévolue au métal précieux.

Mais c'est aussi la fin du dollar-étalon, dans la mesure où il a été fait choix d'un nouvel instrument de référence, sorte de monnaie synthétique : le droit de tirage spécial, auquel manque encore la consécration de l'usage.

L'autre point important est que l'or redevient, qu'on le veuille ou non, un moyen de règlement pour une valeur d'échange près de quatre fois supérieure à son ancien prix conventionnel. Certes, tant que ne sera pas défini un « code de bonne conduite », comme on dit, les banques centrales ne seront pas autorisées à effectuer entre elles des règlements en or. Mais cette possibilité est inscrite dans l'évolution normale des faits, la fixation de la valeur de l'or à son prix marchand devant donner rapidement le signal du dégel.

Enfin, en attendant que la négociation internationale aboutisse à la reconstruction d'un nouvel ordre monétaire, il me semble que l'or ne saurait manquer de retrouver la plénitude de sa fonction d'instrument de réserve à l'actif des banques centrales.

Il est clair, par exemple, que la réévaluation de l'or offre des possibilités de crédit accrues aux nations détentrices de stocks importants. Tel est le cas de la France et de l'Italie. Cette dernière a d'ailleurs déjà usé de cette faculté dans l'emprunt souscrit, il y a quelques mois, auprès de l'Allemagne. On observe aussi, dans toutes les banques centrales, le souci de récupérer au plus vite les quantités d'or qu'elles avaient déposées auprès du Fonds monétaire international.

En fait, peut-on exclure l'idée que le montant ainsi réévalué des réserves ne constituera pas un élément non négligeable d'appréciation sur le marché des devises ?

Ainsi le bilan pour l'or des derniers événements est facile à dresser.

Si le dollar perd une place dont certains pensaient qu'il parviendrait à la conserver, l'or ne fait, quant à lui, qu'abandonner officiellement un rôle qu'il n'exerçait déjà plus pratiquement. Il retrouve, en revanche, la possibilité de circuler et de constituer une réserve de valeur dont la qualité intrinsèque est, qu'on le veuille ou non, supérieure à toute autre matière produite sur notre planète. On peut même à bon droit penser que l'or jouera à l'égard du nouvel étalon une fonction de police et de contrôle. Car il y a un paradoxe du D. T. S., qui doit fonder la valeur des monnaies, alors qu'il en est une lui-même et dépend à son tour de la valeur de certaines des autres.

Si l'imprudence des hommes les conduisait à émettre la monnaie-étalon au-delà des possibilités du système, nul doute que l'or, valeur stable et soustraite à l'arbitraire, devenant en quelque sorte un « quasi-étalon », serait là pour les rappeler au bon sens.

Dans son excellent exposé de présentation du projet de loi, M. le rapporteur général a rappelé, à juste titre, que la France demeurait jusqu'à présent la seule nation à avoir procédé à une réévaluation de son encaisse-or. Je pense avec lui que le projet de loi est bien une manifestation de notre souveraineté et non la marque d'un quelconque isolement de la France.

La décision que traduit le projet dont nous discutons est bien celle d'un pays agissant dans le cadre de sa propre souveraineté. Mais elle est aussi le fruit d'une concertation internationale, d'abord bilatérale avec les Etats-Unis et ensuite multilatérale lors de la conférence de Washington.

Cette décision revêt donc la valeur d'un exemple et marque la contribution, sur ce point particulier du rôle de l'or, que la France entend apporter à la négociation sur la formation d'un système monétaire mondial rénové. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Frelaut, suppléant M. Combrisson, victime d'un malaise que nous espérons sans gravité.

M. Dominique Frelaut. Sous une forme technique, ce projet de loi qui tend à régulariser une situation acquise soulève en réalité un problème politique d'une importance capitale.

La décision, en date du 9 janvier 1975, de procéder à la réévaluation des réserves en or de la banque centrale ne constitue pas l'affirmation d'une politique d'indépendance nationale. Après les entretiens de la Martinique, elle s'est inscrite dans la nouvelle étape d'abandon de souveraineté et d'alignement de la politique économique et monétaire de la France sur les exigences des Etats-Unis.

Depuis des années, la crise du système monétaire international s'accroît. La création du double marché de l'or en 1968, la non-convertibilité du dollar en or, même entre banques centrales, en 1971, ont été des étapes de cette crise.

Après les deux dévaluations du dollar, le flottement généralisé des monnaies en 1973 a illustré la ruine du système des taux de change fixes.

Pivot du système monétaire capitaliste actuel, le dollar est au centre de cette crise. Les U.S.A. ont favorisé l'expansion mondiale de leurs sociétés multinationales grâce à la fonction internationale de leur monnaie. Le dollar convertible en or a longtemps été utilisé comme substitut de monnaie universelle de réserve.

Depuis des années, l'aggravation de l'inflation interne et le déficit de la balance des paiements des Etats-Unis correspondent à des difficultés commerciales accrues et à l'augmentation considérable des dépenses à l'étranger, qu'il s'agisse de celles entraînées par le rôle de gendarme international que ce pays entend jouer — et dont on voit où il mène — ou de l'exportation de capitaux à long terme, principalement en Europe occidentale.

Dans une période de crise des relations économiques internationales, d'affrontements économiques et politiques interimpérialistes, les U. S. A. veulent pérenniser et renforcer leur hégémonie par tous les moyens. On le constate aussi bien dans les discussions commerciales que dans la réforme du système monétaire ou encore à propos de la nouvelle alliance atlantique.

D'expédient en expédient, on a ainsi abouti à la suppression de la convertibilité du dollar et au flottement généralisé des monnaies. Désormais, il n'existe plus de garantie officielle ni de valeur objective des monnaies.

Aujourd'hui, la généralisation des droits de tirage spéciaux et la fixation de la valeur de l'or des banques centrales au prix du marché répondent aux objectifs des grandes sociétés américaines multinationales.

Les droits de tirage spéciaux constituent des palliatifs. Ils ont permis aux U.S.A. de tirer des quantités importantes de monnaie des autres Etats contre du papier-dollar. Ils ont allégé les exigences du remboursement du dollar et l'inflation des monnaies capitalistes a pu ainsi redoubler.

Autre palliatif, la tentative d'unification monétaire européenne au sein du Marché commun, au nom de l'union économique et monétaire, fait peser de graves risques sur la souveraineté monétaire et l'indépendance de chaque nation.

Prenant prétexte de la lutte commune contre l'inflation pour justifier une austérité accrue, le gouvernement français accepte que se développe une tendance à la domination de la politique monétaire de la République fédérale allemande et du deutsche mark, ce qui entraîne l'endettement de la France à l'égard de la R.F.A., l'exportation accélérée des capitaux ouest-allemands et le démantèlement du contrôle des changes de notre pays.

En vérité, le gouvernement français et les autres gouvernements de l'Europe capitaliste n'ont pas utilisé les moyens réels dont ils disposent pour restaurer l'indépendance politique, économique et monétaire de leurs pays vis-à-vis des U.S.A. Ils tirent parti de la crise pour comprimer les revenus et la consommation populaire et aggraver l'insécurité de l'emploi.

Loin de la résoudre, cette politique tend à préserver les intérêts de ceux qui sont à l'origine de la crise.

En effet, les spéculations et les mouvements de capitaux à long terme, faute d'un véritable contrôle des changes, aggravent les difficultés et les désordres de l'inflation. Or seules les grandes sociétés disposent des capitaux nécessaires pour spéculer sur l'or et les monnaies; elles alimentent le marché des euro-devises, source d'inflation et d'instabilité monétaire.

Les projets actuels de réforme, ainsi que le flottement des monnaies, tendent à perpétuer la crise et à l'accentuer.

C'est bien la leçon à retenir des accords de la Martinique.

De concession en concession, le gouvernement français se soumet aux exigences de l'impérialisme américain.

Ce que la propagande officielle voudrait faire passer pour un accord d'égal à égal, comportant des avantages mutuels, n'est ni plus ni moins que l'institutionnalisation des privilèges du dollar, l'inflation du crédit et la spéculation qui lui est liée perpétuant ainsi l'instabilité monétaire au profit des groupes privés, principalement américains.

La réévaluation de nos avoirs en or ne consacre pas un recul des U.S.A. par rapport à la France et aux autres pays européens. Les Etats-Unis sont également intéressés à toute mesure qui permet de gonfler leurs propres avoirs à la condition toutefois de ne pas rétablir l'or dans ses fonctions monétaires internationales au détriment du dollar.

C'est exactement ce que la France a accepté.

La réévaluation de l'or au prix du marché peut apporter un répit momentané aux pays — c'est le cas de la France — dont la balance des paiements connaît une situation difficile. Mais elle ne peut être considérée comme un coup sérieux porté aux causes profondes de la crise. C'est une mesure d'accompagnement de cette crise qui n'entrave en rien le gonflement inflationniste du crédit.

En effet, prétendre lutter contre les tendances inflationnistes de l'économie en n'utilisant pas le produit de la réévaluation de l'or à des fins budgétaires n'est qu'une formule de propagande.

L'inflation prend sa source dans l'obligation où se trouvent les grandes sociétés d'accroître leurs profits. Or l'Etat intervient pour mettre l'ensemble des liquidités et des moyens de financement public au service de l'accumulation monopoliste. C'est sans doute dans ce sens qu'iront, une fois de plus, les propositions de relance économique.

Dans cette politique, la Banque de France joue un rôle d'entraînement et gère le stock d'or et de devises de l'Etat hors de tout contrôle démocratique.

De véritables solutions existent. Des mesures immédiates de caractère démocratique doivent être adoptées pour lutter contre l'inflation et la crise, mesures qui impliquent une rupture résolue avec la domination des grandes sociétés privées.

Il faut rompre avec l'austérité qui fait supporter aux travailleurs et à leur famille les conséquences des difficultés engendrées par cette politique. On ne lutte pas contre l'inflation en freinant les salaires, mais, nécessairement, par l'expansion du marché intérieur, la garantie du pouvoir d'achat grâce à

un système d'échelle mobile, la sécurité de l'emploi, des garanties de crédits et de débouchés accordées aux petites et moyennes entreprises.

La lutte contre l'inflation doit s'appuyer sur une politique fiscale qui supprime les exonérations abusives en faveur des grandes entreprises, sur une action contre la spéculation foncière et immobilière et contre les gaspillages dans la production et la commercialisation capitalistes. Elle doit tendre à l'élimination des dépenses parasitaires de l'Etat. C'est toute une politique de défense de la monnaie qui doit être mise en œuvre.

Mais le Gouvernement est-il prêt à lutter efficacement contre la spéculation et à assurer le contrôle des changes? Est-il prêt à prendre des mesures sévères pénalisant la spéculation et même à en faire un délit puni par la loi?

Une réglementation des changes et des mouvements de capitaux pour toutes les opérations dépassant un certain montant s'avère indispensable. Elle doit s'accompagner d'une réglementation des activités des sociétés multinationales.

Cette réglementation et sa mise en œuvre doivent être placées sous la responsabilité du Parlement.

Des commissions d'information et d'enquête à caractère public sur l'activité des grandes sociétés internationales devraient être instituées.

Le système monétaire international ne doit pas être un instrument d'exploitation des peuples ni un moyen de développer les privilèges de tel ou tel pays. Les relations internationales de coopération doivent être fondées sur le respect de la souveraineté nationale et des intérêts mutuels des peuples, notamment à l'échelle européenne.

La construction d'un nouveau système monétaire international implique l'association de tous les pays, quel que soit leur système économique et social. Ce système suppose le dépassement du rôle monétaire aveugle de l'or et la stabilité des parités monétaires. Le dollar, pas plus qu'une autre monnaie nationale, ne doit y jouer le rôle de pivot.

Pour créer les conditions d'une telle réforme de fond, des mesures immédiates peuvent être prises. Le rôle de l'or dans les relations monétaires internationales ne saurait être supprimé pour le moment. Mais la hausse du prix de l'or doit s'accompagner de mesures de lutte contre la spéculation et les mouvements de capitaux flottants afin d'assurer de multiples garanties quant à la valeur et à la convertibilité des monnaies nationales.

L'accroissement des droits de tirages spéciaux est dangereux, tout comme le renforcement du rôle du dollar dans les règlements internationaux. C'est pourquoi le Gouvernement français doit s'opposer à toute consolidation sans réelle contrepartie des balances-dollars.

Une profonde réforme du fonds monétaire international devrait être entreprise pour mettre fin à la domination américaine tout en respectant les intérêts des pays en voie de développement.

Sur le plan européen, il faudrait combattre les manipulations financières des grands groupes privés et réaliser une réelle stabilisation des parités des monnaies. Mais le Gouvernement est-il prêt à s'engager dans cette voie? Envisage-t-il de prendre des mesures pour assurer le contrôle des sociétés multinationales et des implantations de capitaux?

Une telle orientation implique que soit utilisée une partie des avoirs officiels en dollars pour racheter les actifs des sociétés multinationales à base américaine dans les secteurs clés de l'économie.

Les modalités de transfert des bénéfices devraient être réglementées de telle sorte que la somme des bénéfices transférés ne dépasse pas les fonds apportés en devises étrangères.

En ce qui concerne les mouvements de capitaux à long terme, tout investissement étranger ne devrait être accepté que s'il présente une utilité pour l'économie nationale dans le respect des conditions fixées par le Plan. Réciproquement, les retraits de capitaux devraient être subordonnés à des garanties couvrant l'emploi et le développement technologique.

Ces mesures seraient de nature à juguler la crise. Elles permettraient de défendre le pouvoir d'achat et la sécurité d'emploi des Français en s'attaquant aux racines de la crise du système monétaire.

C'est parce que le projet de loi constitue l'expression d'une politique qui affaiblit notre pays face à l'hégémonie américaine que le groupe communiste votera contre. (*Applaudissements sur les bancs des communistes.*)

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

M. Francis Leenhardt. Monsieur le ministre, mes chers collègues, la décision de neutraliser complètement, sur le triple plan budgétaire, monétaire et de la trésorerie, la plus-value résultant de la revalorisation de l'encaisse-or de la Banque de France n'appelle pas d'observations particulières de notre part. De même est-il légitime de prévoir la même neutralisation pour les plus-values ou moins-values ultérieures.

Mais nous lisons dans le rapport de M. Papon, et celui-ci l'a confirmé à la tribune, que les raisons profondes du Gouvernement,

du moins celles qu'il a cru déceler, puisque le Gouvernement a été très discret sur ce point, seraient de satisfaire une double exigence : un souci de vérité et l'affirmation de notre souveraineté.

En ce qui concerne la première préoccupation, il est excessif de parler de vérité puisqu'il s'agit de réévaluations qui n'interviendront que semestriellement, alors que le cours de l'or varie souvent — nous le constatons ces jours-ci — et que — si je suis bien informé — la base choisie est celle du cours fixé à Londres, exprimé en dollars qu'il faudra convertir en francs.

Quant à l'affirmation de notre souveraineté, certes on pourrait en parler si cet or n'était pas « gelé ». Malheureusement, il ne pourra être utilisé dans les transactions entre banques centrales avant deux ans au moins, et peut-être davantage, puisque aucun accord n'est réa-lisé sur ce sujet.

Dans ces conditions, nous estimons que le Gouvernement a seulement cherché à réaliser une opération de caractère psychologique mais l'impact aurait été infiniment plus important si l'or était réellement disponible.

Alors pourquoi ne pas avoir attendu ? Pourquoi la France a-t-elle pris sa décision sans liaison avec aucun des autres Etats membres de la Communauté européenne ?

Enfin, monsieur le ministre, vous avez décidé cette réévaluation de nos avoirs en or dès le 9 janvier 1975, c'est-à-dire avant même d'avoir obtenu l'autorisation du Parlement.

M. le rapporteur général a jeté un voile discret sur cette grave irrégularité. Il a estimé qu'elle pouvait éveiller les susceptibilités des juristes. Mais nous sommes fondés à dire qu'elle porte témoignage du peu d'estime et de la faible considération du Gouvernement pour la représentation nationale. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)

Alors, pourquoi cette anticipation choquante de l'autorisation parlementaire ? Quelle était donc l'urgence ? Pourquoi cette hâte ? (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

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

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le ministre, je suis heureux de vous apporter le soutien des républicains indépendants. Je ne doute pas que nombreux seront mes collègues de la majorité à s'estimer satisfaits de la décision que vous soumettez aujourd'hui à notre approbation.

Vous ne vous étonnez pas que nos motivations soient à l'opposé des critiques qui ont été formulées il y a quelques instants.

Chacun aura noté cependant, et je me réjouis de ce signe d'une évolution de la politique intérieure française que beaucoup d'entre nous souhaitent, la différence de ton et d'analyse entre les propos de notre collègue communiste et ceux de M. Leenhardt.

M. René Rieubon. Ne prenez pas vos désirs pour la réalité !

M. Emmanuel Hamel. Mon cher collègue, je vous avoue que j'ai eu le tort, durant les premiers mois de mon mandat, de pratiquer l'interruption en certaines occasions.

Après avoir réfléchi sur mon expérience nouvelle, j'ai mieux mesuré la valeur de la fonction parlementaire et depuis le mois de décembre 1973, je n'ai plus jamais interrompu un seul des orateurs de votre groupe.

Je vous prévient donc qu'à partir d'aujourd'hui, si, lorsque je prendrai la parole en qualité de député de la majorité, je suis systématiquement interrompu par des députés communistes, je rappellerai certains propos de membres de votre groupe tenus dans cette enceinte sous les III^e, IV^e et V^e Républiques. (Exclamations sur les bancs des communistes.)

Pour en revenir au projet, j'estime, avec M. le rapporteur général et M. le président de la commission des finances, qu'il répond parfaitement à une exigence de vérité et je m'étonne qu'on le conteste, car évaluer, dans le bilan de la banque de France, l'or au prix du marché au lieu de le comptabiliser à une valeur purement fictive, n'est-ce pas s'approcher de la réalité ? Cette opération sert non seulement la vérité, mais constitue aussi un acte d'indépendance et de souveraineté nationale.

Il faut avoir une vue partisane de l'évolution de la politique française et une vue doctrinaire de l'évolution des phénomènes monétaires mondiaux pour ne pas reconnaître dans la décision du Gouvernement français, qui est le seul gouvernement à l'avoir prise, l'affirmation de son indépendance, vis-à-vis même de ses alliés, en matière monétaire internationale.

Comment peut-on voir dans cette décision un signe de la volonté française d'obéir aux diktats américains, alors que nous sommes les seuls à avoir pris une mesure qui sera, je n'en doute pas interprétée par l'opinion publique comme un acte d'indépendance de la France ?

Ceux d'entre vous, mes chers collègues, qui siégeaient sur ces bancs en janvier 1974 se souviennent sans doute des prévisions apocalyptiques qui ont été faites dans cette enceinte concernant l'évolution du franc après la décision de laisser flotter le franc.

Selon certains, le franc était sur le point de sombrer dans une bourrasque catastrophique et nos réserves étaient appelées à disparaître.

Or l'étude du bilan de la Banque de France nous indique qu'en dépit de la hausse des prix des matières premières, en dépit de la crise internationale, notre stock d'or n'a pas varié au cours de l'année dernière et que les réserves de devises n'ont diminué que de 1,5 milliard de francs à peine.

Malgré la bourrasque, monsieur le ministre, grâce à la politique monétaire et financière que vous avez menée, la France a pu conserver, en 1974, ses réserves de change, qui, maintenant, augmentent, comme l'indiquent les bilans établis depuis le mois de janvier dernier.

Le dernier bilan de la Banque de France, en date du 10 avril, montre qu'en une seule semaine nos réserves de devises ont augmenté de 101 millions de francs.

Contrairement à certains de nos collègues, nous pensons que votre politique de vérité, d'indépendance, est aussi une politique fondamentale en ce qui concerne le plein emploi et le niveau de vie des Français.

M. Dominique Frelaut. Monsieur Hamel, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Emmanuel Hamel. Volontiers, monsieur Frelaut. Vous le voyez, je suis courtois et démocrate, et je souhaiterais que votre attitude soit toujours semblable à la mienne.

M. le président. La parole est à M. Frelaut, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Dominique Frelaut. Monsieur Hamel, je ne sais pas si vous avez assisté, en janvier, à la réunion commune de la commission des affaires étrangères et de la commission des finances...

M. Emmanuel Hamel. J'y étais !

M. Dominique Frelaut. ...réunion au cours de laquelle nous avons entendu M. Fourcade.

Je vous rappelle une certaine déclaration : « Je souligne l'importance de la déclaration de M. Fourcade, selon laquelle la France avait complètement renversé sa position à l'égard du système monétaire international en septembre 1973, en se ralliant à la position américaine sur la démonétisation de l'or et sur le rôle principal reconnu aux droits de tirage spéciaux ».

Il s'agit là d'un texte public puisqu'il est tiré du communiqué à la presse n° 51 de la commission des finances. Ce n'est pas moi qui ai prononcé ces paroles, c'est M. Couve de Murville. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

M. Emmanuel Hamel. M. le ministre vous répondra certainement tout à l'heure.

Quelque préférence qu'on ait pour une doctrine ou pour une autre, on ne pratique pas une politique monétaire dans l'isolement total. Nous sommes donc obligés de composer avec des nations dont nous ne partageons pas forcément l'avis.

Les propos que vous venez de rappeler, mon cher collègue, renforcent ma propre thèse : en effet, nous avons été les seuls à prendre la décision de réévaluer l'or au niveau des marchés commerciaux, ce qui a suscité un profond mécontentement aux Etats-Unis, et vous le savez bien ! Donc, contrairement à ce que vous prétendez, les autorités monétaires américaines sont loin d'avoir apprécié, eu égard à la défense de leurs propres intérêts, la position de la France.

Monsieur le ministre, la convention qui nous est soumise n'est pas seulement un acte de vérité et une affirmation d'indépendance. Par l'interdiction que vous vous êtes faite de consacrer le produit de la réévaluation au financement de certaines dépenses, vous montrez également votre souci de maintenir une politique très stricte de rigueur monétaire et budgétaire. Or il est incontestable que, dans une longue période, la meilleure garantie du plein emploi et de l'évolution du niveau de vie des Français, et spécialement des plus défavorisés, c'est que la France soit un pays qui, grâce à une monnaie forte, attire à lui des capitaux permettant de développer les investissements.

Le président de la République d'Allemagne est actuellement en France. Nous ne pouvons pas oublier que la poursuite, que nous souhaitons plus rapide, de l'unité politique de l'Europe passe par la voie de l'union économique et monétaire, voie sur laquelle il nous est impossible de progresser si le franc n'a pas, sur les marchés mondiaux, une tenue aussi remarquable que celle du mark.

Pour conclure, monsieur le ministre, je vous adresserai une critique, celle de ne pas attacher plus d'importance à l'information de l'opinion publique sur les problèmes monétaires. Ceux-ci ne doivent pas rester l'apanage de certains spécialistes ; ils concernent et déterminent la vie quotidienne des Français, leur niveau de vie. Il convient donc de ne pas être modeste dans ce domaine. Or, monsieur le ministre, vous avez été trop modeste.

L'année dernière, à la même époque, on affirmait que notre déficit commercial atteindrait trente milliards de francs ; en fait, il n'a été que de seize milliards, et, depuis trois mois, la balance commerciale française est équilibrée. Depuis quelques

mois, le franc apparaît, sur tous les marchés mondiaux, comme une des monnaies les plus fortes du monde. Il faut que les Français comprennent que les résultats de cette politique sont extrêmement importants : un franc fort permettra d'assurer l'emploi et de surmonter rapidement la crise économique actuelle.

Monsieur le ministre, votre politique est dure, votre politique est exigeante. Nous pensons que cette dureté et cette exigence, par la force qu'elles confèrent au franc, donnent à la France un atout que vous utiliserez pour la saine relance dont nous espérons apprendre, demain, les formes qu'elle prendra. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances.

M. Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'économie et des finances. Mesdames, messieurs, je me réjouis de la haute tenue de ce débat sur les problèmes monétaires.

Votre assemblée est en effet appelée à se prononcer aujourd'hui sur le texte d'un projet de loi au contenu quelque peu technique, mais, on l'a rappelé, à la signification nationale et internationale importante. Les observations présentées, après le rapport de M. Papon, par les divers orateurs, observations qui comportaient quelques critiques voilées et quelques propositions laudatives, ont permis de montrer qu'à partir d'une décision simple — les nouvelles modalités de présentation du bilan de la Banque de France — on pouvait tirer des conclusions différentes : pour les uns, il s'agit d'un acte de souveraineté et d'indépendance ; pour les autres, d'un alignement inconditionnel sur la position des Etats-Unis d'Amérique.

Par conséquent, en vous présentant ce texte, et pour répondre aux questions et aux critiques que les différents orateurs m'ont adressées, j'essaierai tout d'abord de définir le contexte international dans lequel se situe la décision du Gouvernement français et d'indiquer les motifs qui ont inspiré celle-ci.

Le projet qui vous est présenté et qui porte ratification d'une convention entre le ministre de l'économie et des finances et le gouverneur de la Banque de France confirme la position française sur un aspect important de la réforme monétaire internationale, et j'ai d'ailleurs constaté que tous les orateurs situaient bien cette convention dans ce cadre international.

Ce texte témoigne de la volonté du Gouvernement français de donner une présentation claire et réaliste de nos avoirs de change et il marque notre souci d'une gestion précise et rigoureuse des finances publiques. J'ai noté que la plupart des intervenants m'ont donné acte de ce souci de rigueur.

En premier lieu, ce texte confirme la position française sur un des aspects essentiels de la réforme monétaire internationale. Comme M. leart l'a très précisément expliqué et comme M. Papon l'a rappelé, le système international des paiements que nous connaissons a été progressivement détruit par la suppression de l'étalon-or et de la convertibilité du dollar et surtout par la généralisation du flottement des monnaies.

Je fais partie de ceux qui pensent que le recours à des taux de change flottants et la destruction d'un certain ordre monétaire international sont parmi les raisons fondamentales qui expliquent la décroissance actuelle de l'activité économique de nombreux pays industriels et la crise que nous connaissons. En effet, ce retour à l'incertitude, cette disparition de repères dans le domaine international créent toutes les conditions d'une rétraction des opérations commerciales et d'une véritable récession.

Depuis plusieurs années, la France estime qu'il faut reconstruire un ordre monétaire international. Grâce à la sagesse de mes prédécesseurs — et je tiens à les en remercier publiquement — la Banque de France possède plus de tonnes d'or que de devises convertibles. Lorsque je suis arrivé rue de Rivoli, j'ai trouvé une situation caractérisée par la perturbation généralisée du système international des paiements et j'ai eu connaissance de certaines propositions, émanant de bons esprits, pour reconstruire un ordre international, autour, non pas de l'or, mais d'un nouvel instrument de réserve : le droit de tirage spécial.

Comme l'ont indiqué MM. Leenhardt et Frelaut, le problème des pays du tiers monde est essentiel dans la reconstruction du système international des paiements.

La France a d'ailleurs toujours soutenu cette thèse, et il est bien évident que le fait de modifier l'étalon ou de passer du système des changes fixes à celui des changes flottants ne change rien au problème fondamental : les pays industrialisés doivent participer d'une manière de plus en plus organisée au développement des pays du tiers monde.

La péripétie de la crise pétrolière que nous connaissons depuis 1973 a créé une troisième catégorie de pays, les pays possesseurs de produits énergétiques et de matières premières chères, qui viennent ajouter un troisième élément au tableau. Nous devons donc, par des procédures de concertation, de dialogue, de discussion — et c'est bien dans cet esprit que le

Président de la République française a pris l'initiative de réunir une conférence sur l'énergie et les matières premières — essayer de régler les rapports économiques, monétaires et financiers entre les différentes catégories de pays.

Dans ce cadre, et après de très longs débats, la France a accepté les propositions de réforme qui lui étaient présentées, tendant à sortir l'or du centre du système international et à créer une unité nouvelle : le droit de tirage spécial. Elle a, en outre, accepté de se rallier à des thèses selon lesquelles, dans la reconstruction progressive du mécanisme international des paiements, les pays producteurs de pétrole et les pays du tiers monde devraient occuper une place de plus en plus importante.

Mais elle a voulu tirer toutes les conséquences de cette orientation : d'une part, l'or devient, non pas une marchandise — M. Papon a eu raison de noter ce fait — mais un actif monétaire banalisé, et par conséquent les Etats doivent être libres de le comptabiliser à sa valeur réelle ; d'autre part, les banques centrales doivent pouvoir effectuer des transactions entre elles sur la base de cette valeur réelle.

M. Frelaut feint de l'ignorer, mais je le lui rappelle au cas où il ne le saurait pas, la position de la France a été très fortement combattue par nos partenaires américains et a fait l'objet de nombreuses discussions. Cependant, avec nos partenaires européens, nous sommes parvenus, à Zeist, au début de 1974, à un accord de principe sur la banalisation de l'or. Lors de la dernière réunion du Fonds monétaire international, en janvier, à Washington, un préaccord est intervenu.

Il a été décidé, d'abord, d'être des statuts du Fonds la notion de prix officiel de l'or, ensuite, de permettre, bien entendu, la comptabilisation de l'or au prix du marché et, enfin, d'envisager la possibilité de transactions sur l'or entre banques centrales.

Je le souligne à l'intention de M. Leenhardt, que cela se fasse dans le cadre d'une certaine stabilisation des actifs en or globaux du monde occidental ou que cela se fasse sans aucune limite, on aboutit, non pas au gel des stocks d'or, car les banques centrales peuvent à l'heure actuelle acheter ou vendre, mais simplement à la transformation de l'or qui, n'étant plus étalon, devient un actif monétaire banalisé. La différence, importante à l'heure actuelle, se situe alors entre les pays qui disposent d'actifs monétaires en or et ceux qui n'en ont pas.

Pourquoi la France a-t-elle, la première, mis en œuvre cette politique ? Elle l'a fait parce que, au terme d'un très long débat, ayant eu la possibilité de faire prévaloir ses thèses dans le cadre de la réforme du système monétaire international — le succès sera complet, monsieur Leenhardt, lorsque nous aurons définitivement statué sur le sort de l'or qui est à l'heure actuelle détenu par le Fonds monétaire international, et nous demandons que cet or soit restitué aux pays qui l'ont apporté au titre des versements de la tranche or au cours des dernières décennies — il lui appartenait, pour bien définir sa position et bien montrer quelles conséquences elle tirait de son acceptation du droit de tirage spécial, de pratiquer, la première, la comptabilisation de ses avoirs en réalisant l'opération qui vous est aujourd'hui soumise.

Permettez-moi maintenant une observation pour bien situer le débat.

Certains de nos partenaires ou certains membres du Fonds monétaire international, notamment des pays en voie de développement, comme l'Inde, et des pays producteurs de pétrole, comme l'Iran ou l'Algérie, ont craint que cette procédure n'ait un effet inflationniste. Ils pouvaient, en effet, redouter que la plus-value ne soit utilisée à des fins économiques ou budgétaires pour, en fait, répondre à l'augmentation du prix de l'énergie par une augmentation de nos actifs.

Si nous avons, les premiers, réalisé cette opération comptable, nous l'avons fait pour apporter la démonstration publique que, non seulement nous étions favorables à la banalisation de l'or, mais encore que nous pensions que cette opération pouvait être neutre sur le plan budgétaire et monétaire.

C'est parce que nous avons décidé de neutraliser complètement les effets inflationnistes de cette actualisation du prix de l'or que nous avons agi de manière délibérée et nette, dans un souci de clarté et de rigueur. Nous pensons — et les événements qui se produiront au cours des prochains mois nous donneront sans doute raison — que notre action a constitué un élément important dans l'avancement de la nécessaire réforme des statuts du Fonds monétaire international et de la concertation entre les pays industrialisés, les pays du tiers monde et les pays producteurs de matières premières et d'énergie. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Le texte qui vous est soumis, à propos duquel M. leart a parlé de la notion d'or quasi-étalon, montre clairement qu'en modifiant la convention qui liait le Gouvernement à la Banque de France nous avons voulu complètement neutraliser les effets monétaires, budgétaires et de trésorerie de cette réévaluation.

Nous avons souhaité, ce faisant, apporter la démonstration de la validité de nos thèses et montrer clairement que, dans le cadre de la politique de redressement économique que nous poursuivions, nous ne voulions pas utiliser des faux-semblants. A cet égard, j'ai été sensible, monsieur Leenhardt, à l'approbation que vous avez donnée sur cette neutralisation de la réévaluation ; je suis heureux que vous pensiez, comme moi, qu'une telle neutralisation est un indicateur de bonne gestion économique et financière.

M. le rapporteur général et M. le président de la commission des finances ont posé plusieurs questions concernant les méthodes de comptabilisation que nous avions adoptées.

J'essaierai de leur donner quelques précisions.

En ce qui concerne l'or, nous n'avons pas voulu passer d'un système de valeur préfixée et fictive à une variation quotidienne de la valeur du métal. C'est pourquoi nous avons retenu une évaluation semestrielle sur la base du cours moyen sur les marchés internationaux pendant les trois derniers mois précédant la cotation. Pour le premier bilan de juillet de la Banque de France, on se fondera sur la nouvelle évaluation de nos stocks d'or, qui sera effectuée selon ces nouvelles modalités.

Pourquoi sur les marchés internationaux ? Parce que selon des périodes tels ou tels marchés sont plus représentatifs que d'autres.

Actuellement, le marché de Londres est le plus représentatif ; mais, dans l'avenir, ce pourrait être celui de Paris, de Zürich ou de New York.

Pour la première évaluation, nous avons pris comme base le cours de l'or à Londres du 7 janvier 1975 exprimé en dollars, et sa traduction en francs a été effectuée à partir de la valeur du dollar le même jour sur le marché de Paris.

Nous avons ainsi obtenu le prix de 24 078 francs le kilogramme ; ces indications ont d'ailleurs été reproduites dans le rapport.

Pour les devises étrangères, nous nous référons, comme le veut la pratique bancaire la plus usuelle, à la dernière valeur connue de ces devises. A cet égard — M. le rapporteur général l'a indiqué — nous aurons sans doute à présenter au Parlement, dans la prochaine loi de finances, un texte modifiant le plafond des avances de la Banque de France au Trésor en raison des moins-values qui seront enregistrées dans ce calcul par le fonds de stabilisation des changes. Ainsi, dans le cadre de la législation dont vous avez été l'initiateur, monsieur le rapporteur général, nous scrutons au Parlement le résultat des opérations de calcul de la valeur des devises étrangères au moment des arrêtés d'écritures semestriels, ce qui fera varier sans doute de quelques centaines de millions de francs ce plafond des avances de la Banque de France au Trésor.

Enfin, on m'a demandé pourquoi le Gouvernement a anticipé la décision du Parlement et appliqué la mesure avant le vote de ce projet de loi.

Je m'en suis expliqué dès le 9 janvier 1975 devant les commissions des finances et des affaires étrangères réunies : il paraissait souhaitable d'actualiser le bilan de la Banque de France. D'ailleurs, à l'époque, nombre d'orateurs, tant au cours des débats devant les commissions que lors de la discussion budgétaire, s'étaient inquiétés de l'importance de l'endettement de notre pays et du déséquilibre de sa balance des paiements.

Nous avons ainsi réalisé cette opération en toute clarté, et le Parlement a été informé au préalable. Si le Gouvernement demande aujourd'hui la ratification d'une convention, c'est pour utiliser une technique qui a fait ses preuves : en matière monétaire, le Gouvernement agit dans le cadre de conventions avec la Banque de France, que le Parlement veut bien en général ratifier au cours de la première session parlementaire qui suit.

En conclusion, je présenterai deux observations.

La première s'adressera à M. Frelaut qui a vu dans cette réactualisation de la valeur de l'or le signe indélébile de l'accrochage de la politique française à la politique américaine.

Il n'en est rien. En effet, en vue de la réforme nécessaire du Fonds monétaire international, nous défendons actuellement des thèses, notamment en ce qui concerne le rôle des pays du tiers monde dans la vie financière internationale, qui sont tout à fait à l'opposé de celles de nos partenaires américains.

En matière d'or, il n'est de secret pour personne, dans la communauté financière, que nos thèses ont beaucoup divergé. Si donc nous avons appliqué cette revalorisation, ce n'est pas pour nous aligner sur la politique des Etats-Unis. C'est, d'une part, pour fonder notre politique de redressement sur des valeurs réelles et répondre ainsi à ce que M. le rapporteur général a appelé « un souci de véracité » ; c'est, d'autre part, pour démontrer aux pays du tiers monde que nous voulions, nous Français dans cette réforme nécessaire du Fonds monétaire international donner l'exemple de la véritable banalisation de l'or et de la véritable neutralisation des plus-values inflationnistes. Trop de pays industrialisés auraient en effet, tendance actuellement à régler l'aide au tiers monde uniquement par des mécanismes

de flux inflationnistes. (Applaudissements sur plusieurs bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Ma deuxième observation s'adressera à M. Hamel, qui a évoqué la trop grande modestie avec laquelle nous usons des moyens d'information pour traiter des problèmes monétaires : j'aurai l'occasion, lors d'un prochain débat sur une loi de finances rectificative, de faire le point sur l'ensemble des résultats, depuis l'année dernière, de la politique économique et financière que nous avons menée avec l'appui de la majorité du Parlement.

A tous ceux qui, l'année dernière, à cette même tribune, ont qualifié d'irréalistes mes prévisions en matière d'équilibre de notre balance commerciale, j'indique qu'en données corrigées des variations saisonnières notre excédent pour le premier trimestre s'élève à 1 900 millions de francs. Ainsi, non seulement nous avons rééquilibré notre balance commerciale, mais encore nous nous rapprochons de l'équilibre de notre balance des paiements, qui demeure notre objectif principal pour fonder notre redressement économique et l'emploi de nos compatriotes dans les prochaines années sur une économie forte et sur une monnaie solide.

Enfin, le débat qui s'est instauré sur cette ratification de convention montre bien que les balances des paiements et le marché des changes, surtout lorsque les monnaies sont flottantes, permettent de situer la valeur respective des politiques économiques et des différentes monnaies. Dans cette optique, je n'ai pas à rougir de l'évolution qu'a connue le franc depuis l'année dernière. Lorsqu'il a été décroché du serpent européen, le 18 janvier 1974, nombre d'orateurs dans cette assemblée ont prétendu qu'il s'agissait d'une dévaluation ; j'ai aujourd'hui le plaisir de vous annoncer que le franc est au niveau du serpent européen. Par conséquent, il n'y a pas eu dévaluation ; au contraire, notre monnaie s'est réévaluée par rapport à de nombreuses monnaies européennes et non européennes.

En adoptant ce projet de convention entre l'Etat et la Banque de France, comme je vous le demande, vous marquez qu'un certain nombre d'objectifs économiques et financiers que j'avais indiqués ont été réalisés. On n'a pas besoin de grands moyens d'information pour le constater ; il suffit pour faire cette constatation d'observer la réalité. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

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

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Article unique.

M. le président. « Article unique. — Est approuvée la convention ci-annexée passée le 9 janvier 1975 entre le ministre de l'économie et des finances et le gouverneur de la Banque de France. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(L'article unique du projet de loi est adopté.)

— 6 —

INDEMNISATION DES RAPATRIES

Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à modifier l'article 42 de la loi du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France (n° 1508, 1559).

La parole est à M. Charles Bignon, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Charles Bignon, rapporteur. Mes chers collègues, la proposition de loi d'origine sénatoriale qui vous est soumise porte un titre qui n'est pas exact. En effet, il s'agit non pas de modifier l'article 42 de la loi du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des rapatriés, mais en fait d'introduire dans cette loi une partie de l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 1974, afin de rectifier une erreur matérielle commise dans la précipitation d'une fin de session. Je tenais à le préciser avant de vous exposer brièvement les mécanismes relatifs aux problèmes des rapatriés, à qui il s'agit de rendre justice le plus rapidement possible.

Dans la rédaction que lui avait donnée le législateur de 1970, l'article 42 de la loi du 15 juillet 1970 prévoyait que seraient déduites de l'indemnité qui serait versée aux rapatriés trois sortes de prestations : l'indemnité particulière, les subventions complémentaires de reclassement, le capital et la subvention de reclassement. Il était également prévu un plafonnement de ces déductions. Mais le barrage de l'article 40 de la Constitution, que le Gouvernement avait opposé, ne nous avait pas permis d'aller plus loin.

Un premier amendement, introduit dans le projet par le Sénat, à l'initiative du Gouvernement, avait eu pour objet, en modifiant le dernier alinéa de cet article 42, de réduire le plafonnement appliqué à ces déductions. Mais cet amendement avait été déposé — à tort, pensons-nous — au Sénat, alors qu'il aurait dû l'être devant l'Assemblée. Puis le Gouvernement souhaita aller plus loin — ce dont nous nous étions félicités — en limitant à la seule indemnité particulière de l'article 37 du décret de 1962 la déduction opérée sur l'indemnisation. Malheureusement, le texte présenté à l'époque, que la commission des finances et la commission mixte paritaire n'avaient pas eu le temps d'examiner, était inapplicable.

Des la rentrée parlementaire, vous avez donc suscité, monsieur le ministre de l'économie et des finances, une initiative parlementaire au Sénat, qui avait uniquement pour objet de donner tout son sens à une décision déjà approuvée par le Parlement.

A ce sujet, en réponse à une question qui lui avait été adressée au Sénat, à savoir si cette erreur relative aux délais était de nature à porter préjudice aux rapatriés, le Gouvernement — en l'occurrence M. le secrétaire d'Etat au budget — a précisé que tous les dossiers qui ne mettaient pas en jeu l'interprétation de cet article avaient déjà été examinés et que certains autres avaient été préparés dans l'éventualité où le Parlement adopterait la modification proposée.

Je me fais ici l'interprète de la commission des lois pour souhaiter vivement que le Gouvernement — responsable de cette erreur — fasse le maximum afin que les rapatriés ne subissent aucun préjudice du fait de cette erreur, et je pense mes chers collègues, quelle que soit votre appartenance, que vous serez unanimes pour réclamer cette vigilance de la part du Gouvernement.

La commission des lois m'a aussi demandé de saisir cette occasion pour indiquer au Gouvernement combien elle regrette la procédure qui a été suivie et qui comporte des dangers que M. Bayou et moi-même avons clairement exposés le 18 décembre dernier.

En effet, à la fin de la dernière session, le Gouvernement a successivement présenté devant le Sénat une disposition, fondamentale, qui modifiait le remboursement de la T. V. A. aux régies municipales, une disposition qui modifiait le système des redevances de bassin et une disposition qui modifiait ce fameux régime d'indemnisation des rapatriés. M. Papon, rapporteur général de la commission des finances, devait d'ailleurs indiquer que ces dispositions avaient été examinées par la commission mixte paritaire « dans des conditions d'extrême précipitation » sans que la commission des finances puisse le moins du monde en discuter. Sept députés sur quatre cent quatre-vingt-dix ont pu se prononcer !

L'Assemblée a dû ensuite se prononcer sur l'ensemble du texte, soit en le rejetant, soit en l'adoptant en totalité, ce qu'elle a d'ailleurs fait. Monsieur le ministre, vous ne pouvez pas le lui reprocher !

Voilà bien un exemple type d'une procédure qui, si elle tendait à se généraliser, mettrait en cause le principe même de la discussion entre les deux assemblées et le bon fonctionnement du régime parlementaire.

De crainte, mes chers collègues, de vous lasser par un exposé approfondi d'une technique constitutionnelle, je vous renvoie à mon rapport écrit qui développe longuement les conséquences fâcheuses des errements actuels en la matière.

Mais il est un point que je tiens à souligner : la procédure législative prévoit un examen contradictoire des textes devant chaque assemblée ; une discussion doit donc s'instaurer sur un même texte devant chaque assemblée, discussion à l'occasion de laquelle les articles 44 et 45 de la Constitution confèrent explicitement à leurs membres le droit d'amendement, sous réserve de la recevabilité d'ordre budgétaire que nous connaissons.

Si des dispositions ne figurant pas dans le texte en discussion devant la première assemblée sont introduites par voie de « cavalier » ou d'article additionnel devant la deuxième et que le Gouvernement procède à la constitution immédiate d'une commission mixte paritaire en utilisant la procédure d'urgence ou, à défaut, la procédure propre aux lois de finances, dès lors, ce droit d'amendement est inutilisable. En outre, la commission qui devrait être saisie au fond — et qui peut parfaitement ne pas être celle de l'économie et des finances — n'a pas la possibilité de donner son avis, comme elle doit le faire, puisque tout texte législatif doit être examiné en premier lieu par la

commission qui est chargée de rapporter au fond en vertu des compétences qu'elle détient.

La procédure prévue aux articles 44 et 45 de la Constitution se trouve donc ainsi mise en cause. Plus grave encore, monsieur le ministre de l'économie et des finances, s'agissant d'une loi de finances, non seulement vous n'employez pas cette procédure, mais vous violez de surcroît la règle selon laquelle toutes les dispositions financières doivent venir en discussion d'abord devant l'Assemblée nationale et non devant le Sénat.

Allant plus loin, je vous demande de faire observer à M. le Premier ministre que la procédure d'urgence qui lui permet de demander la création d'une commission mixte paritaire pour un texte ordinaire après une seule lecture est contestable à partir du moment où les assemblées n'ont pas pu en discuter, car la commission mixte paritaire ne peut être créée que pour les dispositions « qui restent en discussion » par suite d'un désaccord entre les deux assemblées.

Or, monsieur le ministre, où se trouve le désaccord entre les deux assemblées ? Il n'existe pas puisque, par définition, la seconde assemblée n'a pas eu à exprimer son accord ou son désaccord et ne s'est pas prononcée, au moins une fois, sur les dispositions en cause.

Nous nageons ainsi en pleine irrégularité ! Au surplus, cette situation ne profite à personne. En effet, les dispositions que je viens de rappeler visent non pas à brimer le moins du monde le Gouvernement, mais à soumettre le texte législatif, important par définition, à une discussion approfondie, selon les paliers successifs prévus en l'occurrence.

Mon rapport écrit propose des solutions, et d'abord l'auto-discipline du Gouvernement.

Il est souhaitable, monsieur le ministre, qu'une disposition législative ne puisse être présentée à la seconde assemblée sous forme d'article additionnel dans un projet de loi, sans que le Gouvernement prenne automatiquement le soin de renvoyer le projet pour une lecture supplémentaire devant l'autre assemblée, cela autant à l'avantage du Sénat qu'à l'Assemblée nationale.

L'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est un des rares textes qui restreignent l'initiative du Gouvernement en matière financière. Il prévoit que le Gouvernement ne peut ni augmenter les dépenses ni réduire les recettes par le biais d'une disposition additionnelle. Relisez cet article — je suis sûr que ni vos prédécesseurs ni vous-même n'avez dû le faire souvent — et vous vous apercevrez que c'est le seul cas dans lequel le Gouvernement a une initiative réduite. Je le dis aussi à l'intention de M. le président de la commission des finances, gardien des règles en la matière.

Or le Gouvernement l'oublie. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la T. V. A. pour les régies il a violé cet article. Le Conseil constitutionnel a confirmé mon interprétation puisqu'il a annulé récemment une disposition qui était contraire à cette ordonnance.

M. Raoul Bayou. Effectivement !

M. Charles Bignon, rapporteur. En conclusion, je souhaite que le Gouvernement propose, par voie législative, une modification de l'article 42 de l'ordonnance relative aux lois de finances. Nous ne pouvons pas rester dans le brouillard et l'incertitude. Nous devons, Assemblée et Gouvernement réunis, mettre au point cette modification afin que les erreurs que nous déplorons aujourd'hui ne se reproduisent plus.

Ainsi, monsieur le ministre, vous ne risquez plus de revenir devant l'Assemblée, la corde au cou, pour présenter un texte que nous ne devrions pas examiner, et de retarder par là même, à l'égard des rapatriés, une réparation que tous les groupes s'accordent à considérer comme encore insuffisante, même si l'amendement proposé constitue un progrès.

La commission des lois recommande l'adoption conforme de l'article unique pour que les mois qui ont été perdus puissent être rattrapés le plus rapidement possible par les services compétents.

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Garcin.

M. Edmond Garcin. Monsieur le ministre, mes chers collègues, par cette proposition de loi émanant du Sénat, nous sommes appelés à régulariser une décision incluse dans un amendement de deux pages déposé par le Gouvernement lors du vote de la loi de finances rectificative de 1974.

Ce procédé démontre les méthodes autoritaires et précipitées du Gouvernement, poussé par les événements, qui a, une fois de plus, ignoré la représentation parlementaire, notamment l'Assemblée nationale devant laquelle il est obligé de revenir.

De plus, un tel procédé a eu pour conséquence, quoi qu'on en dise, le blocage des dossiers d'indemnisation des rapatriés. On connaît le retard considérable apporté à leur liquidation, situation particulièrement préjudiciable aux rapatriés de condition modeste à qui l'on répond invariablement que leurs dossiers sont encore loin dans la classification pour pouvoir sortir rapidement.

Combien ont bénéficié de la loi parmi les 180 000 qui en ont fait la demande ? Vingt-cinq mille en mai 1974. Combien aujourd'hui ? Le personnel de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer est-il suffisant ?

Nous pensons aux gens de condition modeste qui attendent toujours, aux travailleurs retraités qui ont perdu leur maison ou leur appartement, fruit des économies d'une vie entière, aux artisans, petits commerçants et petits industriels, obligés de souscrire des prêts onéreux, aux agriculteurs exploitants familiaux qui ont à faire face à des prêts d'investissement.

M. le Président de la République et le Gouvernement leur ont fait de vaines promesses. Une commission de concertation a été constituée. Quels sont ses résultats et quelle suite a été donnée à ses travaux ?

Quand on constate la dépréciation du franc, la hausse du coût de la vie, ne croyez-vous pas qu'il est temps de modifier la loi de 1970, qu'il importe de régler dans les deux années qui viennent l'ensemble de ces dossiers avant que ceux qui doivent bénéficier de l'indemnisation n'aient disparu ?

Je rappelle qu'en 1968 le groupe communiste avait déposé une proposition de loi fixant leur règlement en cinq ans. Or cinq ans se seront bientôt écoulés depuis le vote de la loi de juillet 1970 et les rapatriés qui ont perdu le fruit de leur travail et de leur épargne attendent toujours.

La modification de l'article 42 de cette loi, qui nous est soumise laisse toujours déductible de l'indemnisation, moyennant certains taux, l'indemnité particulière prévue par l'article 37 du décret du 20 mars 1962.

Ne croyez-vous pas, je le répète, qu'en raison de la dépréciation du franc, les rapatriés aux faibles et moyens revenus pourraient bénéficier de la suppression de cette déduction sur leur indemnisation ? Ce ne serait que justice.

En vertu de l'article 40 de la Constitution, notre assemblée n'a pas le droit de proposer une telle dépense, alors que nous pourrions pourtant trouver des recettes correspondantes, comme le prévoyait la proposition de loi du groupe communiste, en instituant, durant la période d'indemnisation, un impôt social de solidarité nationale sur les fortunes et les gros revenus.

En tout cas, trop d'années ont passé et le temps des promesses doit s'achever. *(Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et des radicaux de gauche).*

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

M. Raoul Bayou. Monsieur le ministre, mes chers collègues, le 3 avril dernier, le Sénat a voté une proposition de loi de M. Louis Gros, tendant à modifier l'article 42 de la loi du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des rapatriés. Cette proposition a été adoptée avec l'accord du Gouvernement et, dès sa transmission à l'Assemblée nationale, nous nous sommes inquiétés de la nature de ce texte, d'autant qu'il a été très rapidement inscrit à notre ordre du jour.

Cette proposition de loi a une caractéristique : elle ne change rien, absolument rien, à la législation actuelle ; elle n'apporte au texte en vigueur qu'une modification de pure forme. S'il en avait été autrement, cette proposition de loi aurait évidemment été irrecevable, car il va de soi que toute proposition en faveur des rapatriés devrait aboutir à leur donner des avantages supplémentaires ; or l'article 40 de la Constitution interdit toute initiative parlementaire à cet effet.

Il s'agit donc, mes chers collègues, d'une proposition qui ne change rien. Mais elle a une histoire.

Au cours de la discussion du collectif budgétaire de fin d'année, le texte nous est revenu du Sénat modifié par un très long et très complexe amendement du Gouvernement, qui est devenu l'article 24 de la loi du 27 décembre 1974.

On se souvient des discussions auxquelles cet amendement a donné lieu, non seulement en ce qui concerne le fond, mais également en ce qui concerne la procédure.

Nous avons été plusieurs, dans cette assemblée, à estimer que l'amendement du Gouvernement aurait dû être présenté d'abord devant l'Assemblée nationale et qu'en le soumettant d'abord au Sénat le Gouvernement n'avait pas parfaitement respecté les dispositions de l'article 39, dernier alinéa, de la Constitution.

Sans doute, le Gouvernement a-t-il le droit d'amendement devant les deux assemblées. Mais, en matière de lois de finances, c'est l'Assemblée nationale qui doit être saisie en premier lieu. Si des amendements mineurs peuvent être déposés devant le Sénat en vertu de l'article 44 de la Constitution, un amendement aussi important que celui qui est devenu l'article 24 de la loi de finances rectificatives de 1974 aurait dû être présenté d'abord devant notre assemblée.

Or, mes chers collègues, la procédure d'urgence appliquée en matière de lois de finances a abouti, dans le cas qui nous intéresse, à ôter aux membres de l'Assemblée nationale le droit d'amender le texte du Gouvernement, puisque l'article 113, deuxième alinéa, de notre règlement interdit le dépôt d'amen-

dements à un texte issu des délibérations d'une commission mixte paritaire.

C'est dire que cet article 24 a été examiné par l'Assemblée nationale dans des conditions d'extrême rapidité et même d'extrême confusion, si l'on considère qu'il n'a pas été possible d'étudier sérieusement le dispositif du texte qui était à prendre ou à laisser. Dès lors, il ne faut pas s'étonner qu'une erreur se soit glissée dans le texte adopté, erreur qui motive la discussion d'aujourd'hui.

Si j'ai tenu à rappeler les conditions dans lesquelles l'Assemblée a examiné ce texte, c'est pour souligner que mes amis et moi-même n'accepterons jamais la procédure qui a été employée à propos de dispositions qui avaient en outre toutes les caractéristiques d'un amendement irrecevable, en vertu de l'article 42 de la loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. En disant cela, non seulement je défends les droits du Parlement et les compétences respectives du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, mais je rejoins également les observations qui avaient été présentées à l'époque par notre collègue M. Charles Bignon et qui correspondaient semble-t-il au sentiment quasi unanime de l'Assemblée.

Mais ce qui est plus grave, c'est qu'après la promulgation de la loi du 27 décembre le Gouvernement, s'apercevant de l'erreur qu'il avait ainsi commise, a tenté de la rectifier sans revenir devant le Parlement.

Les débats devant le Sénat nous ont appris, en effet, que le Gouvernement a suggéré aux rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat de prendre sur eux la publication d'un rectificatif commun au *Journal officiel*. Fort heureusement, les deux rapporteurs généraux n'ont pas accepté, car aux irrégularités de procédure que je viens de dénoncer se seraient alors ajoutées une illégalité et une mesure contraire à la Constitution. En effet, je ne pense pas qu'il appartienne aux rapporteurs généraux, quelles que soient leurs éminentes qualités, de faire la loi à la place du Parlement.

J'en viens maintenant à l'erreur proprement dite.

L'article 24 de la loi du 27 décembre 1974 modifie notamment l'article 42 de la loi du 15 juillet 1970. Toutefois, il précise que seul le dernier alinéa de cet article est modifié, alors qu'en réalité c'est tout l'ancien article 42 qui est abrogé et remplacé par les nouvelles dispositions. La loi ainsi rédigée est donc inapplicable et un temps précieux pour les rapatriés a été perdu.

On comprendra, dans ces conditions, que mon groupe considère que ce n'est pas là une bonne manière de travailler et de légiférer, et nous souhaitons très fermement que le Gouvernement, à l'avenir, change ses méthodes à l'égard du Parlement.

Mais la discussion de cette proposition de loi, que l'on peut qualifier de pure forme, ne saurait nous faire oublier le fond, c'est-à-dire le problème qui touche à l'indemnisation des rapatriés.

Des promesses ont été faites aux rapatriés, en 1969 et en 1974, à l'occasion des deux élections présidentielles. Je sais bien qu'on m'a reproché en décembre dernier, d'avoir fait une extrapolation un peu audacieuse des engagements du Président de la République. Ce que nous savons, en tout cas, nous autres, les élus du Sud de la France, qui vivons dans des régions où habitent de nombreux rapatriés, c'est que nos compatriotes qui ont quitté l'Afrique du Nord avaient compris que le candidat élu à la présidence de la République leur avait promis enfin la justice.

Tous pensaient d'ailleurs que la remise en chantier de la loi du 15 juillet 1970 et son remplacement par une véritable loi d'indemnisation conforme aux principes fondamentaux de notre droit, et notamment à la Déclaration de 1789, allaient sortir des travaux qui avaient été confiés à notre collègue M. Mario Bénéard, parlementaire en mission chargé des rapatriés.

M. Mario Bénéard était bien placé pour connaître les lacunes de la loi du 15 juillet 1970 puisqu'il en avait été le rapporteur devant l'Assemblée. Il a conduit sa mission avec une rapidité et — je puis le dire — avec une conception qui avaient rendu espoir aux rapatriés, car les propositions qu'il avait remises au Premier ministre laissaient espérer enfin le bout du long tunnel de l'injustice que les rapatriés traversaient depuis 1962.

Or qu'est-il sorti, en définitive, de la mission de M. Mario Bénéard ? Deux mesures, deux seulement, dont l'une figure à l'article 68 de la loi de finances pour 1975 et concerne le moratoire, et l'autre fait l'objet de l'article 24 de la deuxième loi de finances rectificative pour 1974, article qu'on nous propose aujourd'hui de replâtrer.

À la demande de refonte de la grille et du barème, le Gouvernement a répondu par une simple adaptation qui laisse persister toutes les injustices.

Il a maintenu la déduction de l'indemnité particulière. Il a maintenu l'utilisation d'une partie des fonds d'indemnisation pour couvrir les frais du moratoire. Bref, toutes les injustices

les plus criantes demeurent dans la loi du 15 juillet 1970 et nos compatriotes attendent toujours que leurs droits, leurs véritables droits, la totalité de leurs droits soient reconnus.

Alors, mes chers collègues, pourquoi nous convoque-t-on aujourd'hui ? Pour voter un texte qui vise à rectifier une petite erreur, mais qui laisse de côté la grande erreur qu'est le refus d'une véritable indemnisation.

Au cours de leurs plus récentes réunions, nos compatriotes rapatriés ont dit que le dossier des réparations n'était pas clos, qu'il ne pouvait pas l'être. Leur impatience est à son comble. Mais contrairement à ce qu'a pu croire le Gouvernement, les rapatriés ne sont pas découragés et ils continueront à se battre pour obtenir une véritable loi d'indemnisation dont les principes de base seront calqués sur ceux qui sont retenus dans les législations antérieures sur les dommages de guerre.

Le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche partage, sur ce point, l'opinion des rapatriés et de certaines de leurs organisations qui se sont aperçu qu'elles avaient été dupées une fois de plus. C'est pourquoi notre groupe ne pourra approuver toute mesure qui ne répondra pas à l'attente des rapatriés, telle qu'elle a été exprimée dans la proposition de loi déposée, au lendemain des élections présidentielles, par notre camarade François Mitterrand et qui seule peut apporter aux rapatriés les solutions que le droit et la morale nous commandent. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances.

M. le ministre de l'économie et des finances. Mesdames, messieurs, j'ai compris, par la discussion qui vient d'avoir lieu, que trois problèmes se posaient. Le premier est celui de l'adoption d'une proposition de loi qui a pour objet de corriger une erreur purement matérielle. Le deuxième, plus important, est de caractère juridique ; il porte sur les droits respectifs du Parlement et du Gouvernement en matière d'élaboration des lois de finances. Le troisième, qui est le vrai et grand problème, est celui de l'indemnisation des rapatriés.

Le texte qui vous est soumis aujourd'hui tend à corriger une erreur matérielle qui s'est glissée dans la seconde loi de finances rectificative pour 1974.

Dans le cadre des dispositions proposées par le Gouvernement pour tenir, avant la fin de 1974, les engagements pris devant la nation par le Président de la République, il avait été convenu de modifier la grille et les bases de la loi du 15 juillet 1970 sur l'indemnisation des rapatriés. Mais, à la suite d'une mauvaise transmission des textes, la suppression de toutes les déductions autres que celle de l'indemnité particulière n'a pas été effectivement retracée dans les dispositions qui sont sorties des deux assemblées.

M. Charles Bignon, rapporteur. D'une seule assemblée !

M. le ministre de l'économie et des finances. La proposition de loi, qui ne porte que sur ce seul point, doit donc être approuvée aujourd'hui.

Au nom du Gouvernement, je prends l'engagement que cette erreur matérielle — ce qui est le plus important — n'aura aucune conséquence sur la liquidation des dossiers. L'agence nationale pour l'indemnisation a pris toutes les mesures nécessaires pour éviter un rejet des dossiers du fait de cette erreur.

Sur le problème juridique posé par M. Bignon et développé par MM. Garcin et Bayou, j'avouerai non pas que je suis incompétent mais que je ne partage pas entièrement leur sentiment.

Si je donne acte au rapporteur et aux orateurs que la procédure utilisée par le Gouvernement a été en l'occurrence quelque peu rapide et qu'il aurait certainement mieux valu proposer cette disposition devant l'Assemblée nationale afin que les deux assemblées puissent en délibérer, je crois aussi que c'est faire une application trop restrictive de l'article 42 de la loi organique que de dénier au Gouvernement le droit d'amendement, quel que soit l'état d'évolution d'un projet.

Alors, si vous le voulez bien, monsieur Bignon, monsieur Bayou, pour que la vérité soit parfaitement établie, nous ferons étudier très clairement les conditions d'application de cet article 42 afin de voir si la restriction du droit d'amendement à certains stades de la procédure parlementaire, peut également être opposée au Gouvernement, alors que celui-ci a, de par la Constitution, le droit de présenter des amendements à n'importe quel stade du débat parlementaire, y compris devant la commission mixte paritaire.

M. Charles Bignon, rapporteur. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. le ministre de l'économie et des finances. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Charles Bignon, rapporteur. Monsieur le ministre, il ne s'agit pas du droit d'amendement. Ce droit, personne — et moi moins que quiconque — ne vous le conteste. Le Gouvernement a le droit d'amendement à tous les stades de la procédure.

Mais il y a une différence considérable — et je voudrais que la question soit clairement posée — entre le droit d'amendement et le droit d'initiative nouvelle, c'est-à-dire le droit de présenter des mesures nouvelles ou des « cavaliers » budgétaires. Cela est totalement différent d'un amendement qui porte sur des dispositions ayant déjà fait l'objet d'une discussion contradictoire entre les deux Assemblées, et je reprends ici les termes mêmes du règlement. Je voudrais que cette différence soit bien précisée dans votre esprit, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'économie et des finances. Elle est très précise, mais je n'accepte pas la qualification de « cavalier budgétaire » pour un amendement qui avait pour objet d'augmenter les charges définitives de l'Etat et de les faire passer de 3 milliards à 6,5 milliards à peu près au cours des prochaines années.

M. Raoul Bayou. Monsieur le ministre, me permettez-vous, à mon tour, de vous interrompre ?

M. le ministre de l'économie et des finances. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Bayou avec l'autorisation de l'orateur.

M. Raoul Bayou. Monsieur le ministre, l'Assemblée ne pouvant plus amender votre texte, nous nous sommes trouvés bloqués. La liberté que vous demandez pour vous, il faut aussi nous l'accorder !

M. le ministre de l'économie et des finances. Quoi qu'il en soit, je vais demander qu'on étudie sérieusement les conditions d'application de l'article 42 de la loi organique, pour savoir si, comme vous le pensez, monsieur le rapporteur, il limite le droit d'amendement du Gouvernement ou si, comme je le crois, il ne limite pas ce droit, quel que soit le stade de la procédure.

M. Charles Bignon, rapporteur. Je vous en remercie, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'économie et des finances. Sur le fond, je suis parfaitement conscient des difficultés qui se sont posées à un certain nombre de parlementaires devant le vote de ces dispositions.

Je rappelle que celles-ci ont très sensiblement élargi le champ et les conditions de l'indemnisation. Le secrétaire d'Etat au budget, M. Poncelet, a eu l'occasion de l'expliquer à l'Assemblée nationale, alors que je me trouvais, précisément pour parler des problèmes monétaires qui faisaient l'objet du précédent débat, dans une réunion internationale.

En réponse aux préoccupations exprimées par M. Bignon, par M. Bayou et par M. Garcin, j'indique que depuis trois mois, le Gouvernement a poursuivi l'examen des propositions que M. Mario Bénard, parlementaire en mission, a formulées dans son rapport.

Je précise donc en premier lieu qu'à la demande des associations de rapatriés et conformément aux suggestions de M. Bénard, la commission Cousteau, chargée d'examiner les demandes d'aménagement des prêts des rapatriés sortis du moratoire, va reprendre incessamment son activité ; en second lieu, que l'indemnité particulière versée à nos compatriotes contraints de se réinstaller en métropole postérieurement à 1970 sera prorogée de deux années encore et que le taux de cette indemnité, inchangé depuis l'origine, est majoré de 20 p. 100 ; en troisième lieu, que des représentants des associations de rapatriés participeront aux travaux des commissions d'attribution des prêts de réinstallation.

J'indique enfin que le Gouvernement a mis à l'étude les propositions de M. Mario Bénard sur les retraites et que je pense pouvoir annoncer des décisions nouvelles dans des délais assez rapprochés.

Saisissant l'occasion qui m'est ainsi offerte, je tiens à souligner, au nom du Gouvernement, la valeur de la contribution de M. Mario Bénard à l'étude des problèmes posés par la réinsertion des rapatriés. Je veux ainsi le remercier de toute la conviction et de tous les soins qu'il a apportés à l'examen de ce dossier. Pour que la fin de sa mission ne porte pas préjudice aux rapatriés, le Gouvernement a décidé qu'un haut fonctionnaire, M. Faussemagne, assurerait désormais une liaison permanente avec les associations de rapatriés.

Pour me résumer, je dirai qu'il y a d'abord une proposition de loi qui tend à rectifier une erreur matérielle. Je vous demande de l'adopter.

Il y a ensuite un problème d'ordre juridique entre MM. Bignon, Bayou et moi-même. Nous essaierons d'y voir plus clair.

Il y a enfin le problème humain, douloureux et difficile, des rapatriés. J'ai indiqué un certain nombre de mesures nouvelles. Je voudrais que l'Assemblée soit parfaitement consciente du fait que le Gouvernement continue à se préoccuper de la situation des rapatriés. Dans quelques jours seront prises des mesures concernant les retraites. J'ai augmenté autant que possible les moyens de l'agence de manière à accélérer effectivement l'instruction des dossiers : je pense que nous atteindrons dans quelques semaines le rythme de 20 000 dossiers par an, qui constitue notre objectif et qui permettra d'achever l'indemnisa-

tion dans des délais convenables. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.)

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

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique de la proposition de loi dans le texte du Sénat est de droit.

Article unique.

M. le président. « Article unique. — A compter du 1^{er} janvier 1971, l'article 42 de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 42. — Est déduite de l'indemnité liquidée en application des dispositions qui précèdent, à concurrence des sommes effectivement perçues par le bénéficiaire, l'indemnité particulière visée à l'article 37 du décret n° 62-261 du 10 mars 1962 et les textes qui l'ont modifié ou complété.

« Toutefois, cette déduction est limitée à 50 p. 100 du montant de l'indemnité particulière effectivement perçue lorsque la valeur d'indemnisation des biens indemnisables est inférieure à 20 000 F, à 80 p. 100 lorsqu'elle est comprise entre 20 000 et 100 000 F, et à 90 p. 100 au-delà de 100 000 F. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique de la proposition de loi.

M. Raoul Bayou. Le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche vote contre.

(L'article unique de la proposition de loi est adopté.)

— 7 —

MODIFICATION DE L'ORDONNANCE DU 4 FEVRIER 1959 RELATIVE AU STATUT GENERAL DES FONCTIONNAIRES. — MODIFICATION DE L'ARTICLE 36 DU CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE

Discussion de deux projets de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (n° 1488 rectifié, 1517).

La parole est à M. Burckel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jean-Claude Burckel, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat à la fonction publique, mes chers collègues, nous sommes saisis de deux projets de loi qui tous deux concernent le statut des fonctionnaires.

Le premier — n° 1488 rectifié — porte modification des articles 7 et 44 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relatifs au statut de la fonction publique ; le second — n° 1487 rectifié — propose une nouvelle rédaction de l'article 36 du code de la famille et de l'aide sociale.

Bien qu'abordant deux sujets différents, les deux projets n'en procèdent pas moins de la même démarche. C'est la raison pour laquelle je souhaiterais les analyser ensemble. Ils s'inscrivent, en effet, dans le droit fil de la politique de promotion de la femme qui a été mise en œuvre par le Gouvernement depuis quelques années et qui tend à supprimer toute discrimination entre les sexes.

Il n'est pas inutile de rappeler, sur le plan général, quelques-unes de ces étapes : loi de 1972 sur l'égalité des salaires entre les hommes et les femmes ; création du secrétariat d'Etat à la condition féminine ; adoption au cours de la dernière session de plusieurs mesures en faveur des mères de famille : bonifications d'ancienneté pour la retraite, amélioration des régimes des pensions de reversion, formation et réinsertion professionnelle des veuves ou des mères célibataires, réforme de diverses allocations.

Mais le Gouvernement, assumant aussi les responsabilités de l'Etat employeur, se devait — et se doit — de porter une attention égale à la situation de ses propres agents et de prendre toutes les dispositions utiles pour étendre le bénéfice de cette politique de promotion de la femme à l'ensemble de la fonction publique.

Il convient d'ailleurs, à ce propos, de souligner que l'Etat employeur a souvent donné le ton et joué un rôle d'entraînement à l'égard du secteur privé. Citons, à titre d'exemple, le statut de la fonction publique qui affirme le principe de l'égalité des hommes et des femmes ; l'allocation journalière accordée aux fonctionnaires en 1969 qui a ouvert la voie à l'allocation pour frais de garde étendue à l'ensemble des ménages par une loi de janvier 1972 ; l'instauration du travail à temps partiel et l'aménagement des horaires dans la fonction publique qui constituent une première esquisse de l'amélioration des conditions de travail actuellement à l'ordre du jour dans les entreprises.

Dans ces conditions, proposer au Parlement de confirmer le principe de la non-discrimination des sexes pour l'accès à la fonction publique — un des objets du projet de loi n° 1488 rectifié — peut, a priori, paraître surprenant, d'autant que ce principe est inscrit à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et qu'il a été repris dans le préambule des Constitutions de 1946 et de 1958. De même, les statuts de la fonction publique d'octobre 1946 et de février 1949 affirmaient le principe de l'égalité de l'homme et de la femme, aussi bien pour l'accès à la fonction publique que pour le déroulement de la carrière. Malheureusement, bien des arguments — analysés dans mon rapport écrit — ont été invoqués tout au long de l'histoire pour refuser, limiter ou entraver l'application intégrale de ce principe.

Si les obstacles ont été progressivement levés, on le doit, bien sûr, en partie à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a jugé sévèrement les atteintes portées à ce principe, mais on le doit aussi surtout à des considérations d'ordre économique. Celles-ci, surtout au lendemain des deux guerres mondiales, ont souvent pesé d'un poids plus lourd que n'importe quel principe de droit. C'est, en effet, au cours de ces deux périodes que le taux de féminisation de la fonction publique a connu la plus forte progression.

Malgré cela et malgré de nouveaux progrès accomplis au cours des dernières années pour favoriser l'accès des femmes à la fonction publique — citons en particulier la loi du 4 juillet 1970 qui ouvre aux candidats des deux sexes le concours d'entrée à l'Ecole polytechnique — de nombreuses discriminations — qui sont au demeurant plus de fait que de droit — existent encore. Elles se situent tant au niveau du recrutement — alors qu'elles ne sont pas toujours justifiées par la nature et les conditions d'exercice de la profession — qu'au niveau du déroulement de la carrière et de l'égalité des traitements.

Il importe donc de tenter, par une nouvelle série d'actes, de mettre définitivement un terme à ces errements. C'est à cela que s'attachent les deux projets de loi qui font l'objet de notre discussion.

L'analyse de ces deux projets confirme la volonté du Gouvernement de tirer, au plan de la fonction publique, toutes les conséquences pratiques de l'application stricte et intégrale du principe de non-discrimination entre les sexes.

Il s'agit essentiellement de garantir — tel est l'objet principal du projet de loi n° 1488 rectifié — à tous les citoyens des deux sexes l'accès à tous les postes de la fonction publique, qu'ils soient de responsabilité ou d'exécution, qu'ils soient techniques ou non, les dérogations justifiées par la nature et les conditions d'exercice de la fonction étant strictement limitées et accordées sous le contrôle du Conseil d'Etat, et d'étendre à tout fonctionnaire le bénéfice des mesures réglementaires réservées dans certains cas à une catégorie d'agents, ce qui conduit à modifier, à abroger ou à compléter certains textes concernant, notamment, le recul de la limite d'âge supérieure ou le droit à la disponibilité spéciale pour raisons familiales.

Telles sont, en résumé, les deux séries de mesures envisagées par les deux projets de loi.

Examinons tout d'abord la question des conditions d'accès de tout citoyen à la fonction publique.

L'article 1^{er} du projet de loi n° 1488 rectifié propose la modification de l'article 7 de l'ordonnance de 1959 relative au statut général de la fonction publique.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 7 n'apporte pas de novations juridiques fondamentales en matière de recrutement. Il confirme le principe de non-discrimination entre les sexes pour l'application du statut. Mais — et c'est ce qui apparaît extrêmement important — les possibilités de dérogation sont désormais limitées au seul recrutement, à l'exclusion de toute disposition relative au déroulement de carrière.

En effet, l'alinéa 2 du nouvel article 7 proposé, entérine la jurisprudence du Conseil d'Etat, en fondant des dérogations possibles non seulement sur la nature de la fonction, mais également sur les conditions d'exercice, et en limitant les recrutements exclusifs masculins ou féminins à certains corps figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat.

Cette procédure, plus contraignante pour l'administration, constituera sans nul doute une garantie supplémentaire pour les femmes qui voudraient postuler à un emploi dans la fonction publique. Tout porte à croire qu'ainsi les cas de dérogation seront peu nombreux. C'est d'ailleurs ce que le Gouvernement laisse entendre dans l'exposé des motifs de son projet.

A ce propos, nous aimerions, monsieur le secrétaire d'Etat, si toutefois les travaux de votre département sont suffisamment avancés, connaître les cas dans lesquels un recrutement exclusif est envisagé, en plus des deux exemples donnés, celui des dames éducatrices de la Légion d'honneur et celui des assistantes des douanes.

Par ailleurs — dans l'hypothèse où la mesure dérogatoire ne serait prévue que pour les deux cas visés — n'eût-il pas été préférable de s'en tenir à la formule tendant à constituer pour

chacune des deux fonctions un corps unique d'agents dont les emplois auraient été occupés, selon les besoins, par des hommes ou par des femmes? C'est-à-dire, en fait, de retenir la procédure envisagée par l'alinéa 3 de l'article 7, dans sa nouvelle mouture, qui, sans porter atteinte à l'unicité du corps, tend à répartir les emplois entre les hommes et les femmes pour l'exercice de certaines tâches — par exemple, pour les surveillants de l'administration pénitentiaire — ou à prévoir des conditions d'accès distinctes pour les hommes et les femmes — par exemple, pour les professeurs d'éducation physique?

Sans contester le bien-fondé de telles dispositions dérogatoires, la commission souhaite qu'on adopte une procédure commune pour toutes les dérogations: celle du décret pris par le Conseil d'Etat après avis du conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires. Des amendements en ce sens ont été adoptés à l'unanimité par la commission.

Par ailleurs, ayant constaté que les obstacles à l'égalité des sexes dans la fonction publique seront désormais plus d'ordre pratique et psychologique que juridique, la commission se permet de vous suggérer, monsieur le secrétaire d'Etat, quelques dispositions de caractère réglementaire que le Gouvernement pourrait prendre assez rapidement et qui sont susceptibles, aux yeux des commissaires, de favoriser une réelle égalité d'accès à la fonction publique: par exemple, une composition moins exclusivement masculine des jurys de concours, la nomination de femmes en plus grand nombre au tour extérieur ou dans les emplois supérieurs, le recul de la limite d'âge jusqu'à quarante-cinq, voire cinquante ans dans certains cas, de manière à permettre de poser leur candidature à des femmes qui souhaitent commencer une carrière après avoir élevé leurs enfants, sous réserve, bien entendu, de donner aux intéressées des possibilités réelles pour préparer les concours de recrutement.

Nous croyons savoir qu'il entre dans les intentions du Gouvernement de relever la limite d'âge supérieure pour l'accès à la fonction publique. Ne pourriez-vous pas, monsieur le secrétaire d'Etat, nous donner votre sentiment à ce sujet?

Cette question me permet de faire la transition avec la deuxième partie de mon intervention où je m'attacherai à analyser les mesures législatives complémentaires envisagées par le Gouvernement pour adapter, voire abroger, le cas échéant, les textes actuels qui contiennent encore des germes de discrimination entre les candidats ou les agents en exercice de la fonction publique.

Une première série de mesures, proposées par le projet de loi n° 1487 rectifié, tend à modifier l'article 36 actuel du code de la famille et de l'aide sociale. Le projet traduit, de la part du Gouvernement, un double souci.

D'une part, il désire étendre le recul de la limite d'âge pour l'accès aux emplois publics — un an par enfant à charge — à tous les fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et établissements publics, des entreprises publiques et des services concédés, qui rempliraient les conditions requises. Jusqu'à présent, certains personnels en étaient encore injustement écartés.

D'autre part, le Gouvernement souhaite élargir les conditions d'ouverture du droit par l'extension de la notion d'enfant à charge.

Le code de la famille est fortement imprégné de l'esprit moralisateur qui a présidé, en 1939, à son élaboration. Seuls les hommes mariés ou veufs et, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat de 1950, les femmes mariées ou veuves, peuvent bénéficier d'un recul de limite d'âge du fait de leurs enfants.

Le projet de loi tend à supprimer la discrimination ainsi établie au détriment des célibataires et des divorcés des deux sexes, qui peuvent aussi avoir des enfants à charge car cette discrimination est contraire à toutes les mesures prises ces dernières années pour éliminer toutes les barrières juridiques, morales ou psychologiques dressées devant ces personnes et qui pouvaient rendre plus difficile l'éducation de leurs enfants.

Les mesures proposées par le Gouvernement ont recueilli l'assentiment unanime des membres de la commission des lois. Il leur a semble, toutefois, que le texte proposé pour l'article 36 du code de la famille pouvait aboutir pour une part à restreindre et pour une autre part à élargir les conditions d'ouverture du droit.

En effet, le projet restreint la notion d'enfant à charge en ne l'appliquant qu'aux enfants mineurs. Une telle limitation peut paraître contraire à la loi du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité puisque son article 27 tendait, selon son rapporteur, « à exclure provisoirement tout effet dans les domaines social et fiscal ».

Parallèlement, le projet élargit les conditions de l'ouverture du droit en assimilant aux enfants à charge les enfants ouvrant droit soit aux allocations familiales, soit aux allocations prévues pour les handicapés.

Un alinéa deux nouveau précise que les bénéficiaires de cette mesure sont les personnes qui ont effectivement la charge des mineurs ou des personnes ouvrant droit à ces allocations.

Après s'être demandé s'il ne serait pas souhaitable de reculer de deux ou même trois ans par enfant à charge l'âge limite d'accès aux emplois publics ou même de supprimer toute limite d'âge pour l'accès à ces emplois — c'est le cas visé par l'article 8 de la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975 — pour les femmes qui se trouvent dans l'obligation de travailler après la mort de leur mari — ce qui nécessiterait à terme une refonte du code des pensions civiles et militaires — la commission a adopté plusieurs amendements présentés par son rapporteur tendant, outre à modifier la forme, à élargir davantage l'ouverture du droit.

Ainsi, il lui a paru indiqué de substituer la notion d'« enfant à charge » à celle, plus restrictive, d'« enfant mineur à charge ouvrant droit aux allocations familiales », afin de ne pas exclure notamment, la prise en considération de l'enfant de dix-huit ans à vingt et un ans restant seul à charge et n'ouvrant donc plus droit aux allocations familiales.

Par ailleurs, la notion d'« enfant handicapé » a été remplacée par celle de « personne à charge ouvrant droit aux allocations prévues pour les handicapés », de manière à ne pas introduire une condition de lien de filiation que rien ne justifie.

Enfin, le dernier alinéa a été supprimé dans la mesure où il n'apportait pas de précision supplémentaire par rapport à la jurisprudence existante et risquait donc d'entraîner un doute sur l'application de cette jurisprudence ou même de suggérer une interprétation plus restrictive.

Le rapporteur s'est d'ailleurs posé la question de savoir si une ouverture encore plus large ne devrait pas être envisagée; elle s'écarterait de l'esprit essentiellement nataliste qui a inspiré la rédaction de l'article 36 du code de la famille.

En effet, dans le texte actuel, le droit est apprécié au moment de la candidature. Or il peut apparaître injuste d'écarter du bénéfice de la disposition une candidate qui a eu la douleur de perdre son enfant peu après sa naissance ou même après l'avoir élevé pendant plusieurs années. A notre avis, le recul de la limite d'âge se justifie non seulement par la charge assumée au moment de la candidature — et qui, dans le cas d'une adoption par exemple, peut être récente — mais également par le handicap résultant soit de la maternité, soit des soins dispensés pendant plusieurs années pour l'éducation des enfants.

On pourrait donc très bien admettre que le droit soit également ouvert à tout candidat ayant eu la charge d'un ou plusieurs enfants dans les conditions prévues à l'article L 327, deuxième alinéa, du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire avoir élevé un enfant pendant au moins neuf ans avant son seizième anniversaire, ainsi qu'aux candidates, dès lors qu'elles ont donné naissance à leur enfant.

La commission des lois souhaite connaître le sentiment du Gouvernement à ce sujet. Pour sa part, elle a adopté un amendement qui permet de prendre en considération de telles situations.

Une autre atteinte au principe d'égalité se manifeste également dans le dernier alinéa de l'article 44 de l'ordonnance du 4 février 1959: une disponibilité spéciale est accordée pour raisons familiales à la femme fonctionnaire, soit pour élever un enfant âgé de moins de cinq ans ou atteint d'une infirmité exigeant des soins continus, soit pour suivre son mari si ce dernier est astreint à établir sa résidence habituelle, à raison de sa profession, en un lieu éloigné du lieu de l'exercice des fonctions de la femme.

Conformément au principe de non-discrimination, le Gouvernement propose d'accorder le bénéfice de ces dispositions aux fonctionnaires des deux sexes. Tout en approuvant pleinement cette intention, nous nous permettons de formuler certaines réserves quant à la procédure employée. Elle consiste, dans un premier temps, à supprimer les dispositions de l'ordonnance du 4 février 1959 et à les reprendre ensuite dans un décret. Considérant la nature législative et non réglementaire de ces dispositions, la commission des lois vous propose de modifier l'ordonnance de 1959 de manière à en étendre le bénéfice à tous les fonctionnaires.

En outre, l'adoption de la loi du 3 janvier 1975 accordant notamment aux mères de famille, dans le secteur privé, une majoration de pension de deux ans par enfant élevé soulève un problème d'harmonisation du régime de la fonction publique. Il est souhaitable que le Gouvernement étudie un mécanisme de prise en compte pour la retraite des années passées en disponibilité spéciale et qu'il soumette rapidement au Parlement un projet de loi en ce sens.

Parallèlement, ne serait-il pas opportun, dans un même souci de non-discrimination, d'étendre aux hommes le bénéfice des autorisations exceptionnelles d'absence qui sont « accordées aux mères de famille pour soigner un enfant malade ou assurer

momentanément la garde d'un jeune enfant dans le ... par exemple, de fermeture d'un jardin d'enfants par mesure prophylactique... » ?

Ma dernière observation portera sur le champ d'application du projet de loi : il ne concerne que les corps régis par le statut général de la fonction publique.

Afin de ne pas écarter du bénéfice de ces dispositions différentes catégories d'agents du secteur public ne relevant pas de ce statut, la commission a adopté, sur la proposition de son rapporteur, un article additionnel étendant le champ d'application de ces mesures aux collectivités locales, aux établissements publics, aux entreprises publiques dont le personnel est soumis à un statut réglementaire et, sur la proposition de son président, M. Foyer, aux assemblées parlementaires.

Sous le bénéfice de ces observations et compte tenu de ses amendements reproduits dans les tableaux comparatifs annexés aux deux rapports, la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter les deux projets de loi que je viens d'analyser. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants, et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. M. Burckel, rapporteur de la commission des lois, vient d'examiner à la fois le projet de loi n° 1488 rectifié dont j'ai appelé la discussion et le projet de loi portant modification de l'article 36 du code de la famille et de l'aide sociale (n° 1487 rectifié, 1516).

Ces deux projets de loi vont donc être soumis à une discussion générale commune. Je vais appeler les orateurs inscrits dans cette discussion, après quoi M. le secrétaire d'Etat à la fonction publique interviendra.

Bien entendu, la discussion se poursuivra ensuite par l'examen de chacun des deux textes article par article.

Dans la discussion générale commune, la parole est à Mme Thôme-Patenôtre.

Mme Jacqueline Thôme-Patenôtre. Madame le secrétaire d'Etat à la condition féminine, monsieur le secrétaire d'Etat à la fonction publique, mes chers collègues, un rapide examen des textes qui nous sont soumis aujourd'hui me fait craindre que le débat qu'on nous avait promis sur la condition féminine ne soit, en quelque sorte, diminué : la technicité des mesures, leur caractère très restreint, le manque d'innovation dont elles font preuve ne me paraissent pas correspondre à l'ampleur du problème que pose à notre société le travail des femmes.

S'agissant plus particulièrement du projet 1488 rectifié portant modification de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, je suis surprise du décalage qui existe entre le rapport, très pertinent sur bien des points, de M. Burckel, et la prudente réserve des textes dont nous allons débattre.

En effet, les problèmes que soulève le travail des femmes dans la fonction publique sont nombreux, complexes et divers. Ils méritent mieux que deux mesures de détail : l'une se contente de préciser certaines conditions de recrutement exceptionnellement différenciées selon les sexes, l'autre supprime un avantage acquis — la disponibilité spéciale pour raisons de famille — au lieu de l'étendre aux deux sexes, comme l'amendement que nous proposons.

Une femme active sur cinq à l'Etat pour employeur et un fonctionnaire sur deux est une femme : ces 800 000 salariés, environ, se heurtent à la fois à des problèmes de recrutement, de classification et de promotion auxquels le projet de loi, trop restrictif, n'apporte pas de solution.

Rien, dans ce projet, ne viendra transformer les caractères négatifs de la féminisation de la fonction publique. Les femmes demeurent trop peu nombreuses dans les emplois supérieurs — catégorie A : elles sont pratiquement absentes des grands corps de l'Etat : leur nombre était de dix sur 194 emplois au Conseil d'Etat en 1973 ; de six sur 268 à la Cour des comptes et de 24 sur 459 aux emplois de direction des administrations centrales.

Dans la fonction publique comme dans le secteur privé, à qualification égale, la classification professionnelle des femmes est inférieure à celle de leurs collègues masculins. Plus exactement, à emploi égal, elles sont plus diplômées que leurs collègues masculins. Dans la catégorie A, 76,6 p. 100 ont un diplôme supérieur au baccalauréat pour seulement 55 p. 100 des hommes.

Enfin, les femmes sont plus vulnérables en cas de crise de l'emploi puisqu'elles représentaient, il y a peu, 43 p. 100 seulement du personnel titulaire contre 55 p. 100 du personnel contractuel ou temporaire.

Quant à l'égalité des rémunérations, pas plus qu'ailleurs, elle n'est réalisée de façon absolue. Je cherche en vain les remèdes que nous propose le projet de loi n° 1488 rectifié pour mettre fin à une telle situation.

Tous ceux qui participent, en cette année internationale de la femme, à des colloques ou à des débats sur ces questions savent que le problème n'est pas seulement de droit : il est aussi de fait. Sa solution dépend d'une transformation du comportement et des mœurs des femmes comme des hommes.

L'état d'esprit propice à cette transformation des mentalités doit très largement être suscité par les pouvoirs publics qui disposent en cette matière d'une gamme très étendue de moyens d'incitation.

Les socialistes et radicaux de gauche n'estiment pas que les textes qui nous sont soumis sont de nature à galvaniser les énergies et à servir de plate-forme d'action pour montrer aux femmes que le Parlement s'est concrètement saisi de leurs problèmes. Je le regrette d'autant plus que leur attention et leur bonne volonté nous étaient *a priori* acquises.

Le projet de loi n° 1488 rectifié a pour objet de libéraliser le dispositif prévu par l'article 7 de l'ordonnance du 4 février 1959 : en fait, il nous paraît en retrait par rapport aux dispositions en vigueur.

En effet, alors que les statuts particuliers définis par voie réglementaire peuvent être soumis à la censure du Conseil d'Etat pour violation des principes généraux du préambule de la Constitution, il nous est proposé que la liste des emplois interdits aux femmes ou aux hommes soit fixée désormais par décret en Conseil d'Etat. Le texte nouveau laisse donc une très large marge d'appréciation au pouvoir exécutif et tend à figer indéfiniment une série d'exceptions.

Pour ces divers motifs, il nous paraît nécessaire de fixer des règles plus libérales et plus conformes aux principes fondamentaux de notre droit. Notre groupe, pour sa part, estime que l'article 1^{er} du projet de loi n'est pas constitutionnel. S'il est adopté sans modification, il risque fort de faire l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, si l'est naturel de supprimer à l'article 2 la discrimination contenue dans le troisième alinéa de l'article 44 de l'ordonnance de 1959 — il se retournait contre les possibilités d'emplois des femmes — il paraît important de préciser qu'il ne s'agit pas d'enlever cet avantage, mais de l'étendre aux fonctionnaires des deux sexes.

Je vous demande donc, mes chers collègues, de tenir compte de nos propositions dans la discussion des articles : elles sont dictées par le désir de mettre ce texte — de portée, hélas, trop limitée — en conformité, avec les dispositions de la Constitution, qui stipule que la France garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques.

Puisque notre vœu unanime est de travailler en vue d'établir une réelle égalité de l'homme et de la femme dans la vie professionnelle, vous ne pouvez pas accepter de modifier les textes dans un sens qui pourrait se révéler plus restrictif que la pratique actuelle. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

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

M. Roland Renard. Les projets de loi soumis à notre examen ne sont ni de grands projets ni de grandes réformes. Ils représentent une goutte d'eau dans la mer des problèmes qui se posent dans la fonction publique.

Le Gouvernement pense peut-être marquer de façon toute particulière l'année internationale de la femme en nous présentant ces deux projets de loi, mais cette trop grande sollicitude à l'égard des femmes fonctionnaires ne suffira pas à cacher la crise que traverse actuellement la fonction publique.

Si l'O.N.U. a déclaré 1975 « Année internationale de la femme », c'est parce que la place de la femme dans la société constitue l'une des préoccupations essentielles de notre époque, surtout dans la fonction publique où près de 60 p. 100 des salariés sont des femmes.

Il ne suffit pas d'écrire et de disserter sur la condition féminine, il ne suffit pas de créer un secrétariat d'Etat à la condition féminine pour assumer ses responsabilités. Ce qu'attendent les femmes travailleuses, qu'elle appartiennent au secteur privé ou au secteur public, ce sont des réformes de fond susceptibles d'améliorer leurs conditions de vie.

La situation des travailleuses de la fonction publique reflète la situation générale des femmes dans le monde du travail et dans la société.

L'égalité entre les hommes et les femmes, inscrite dans le statut général, n'est qu'un postulat de principe.

La féminisation de la fonction publique est un phénomène relativement récent et d'une ampleur considérable. D'où l'impérieuse nécessité d'assurer une promotion des femmes dans la fonction publique si l'on ne veut pas que l'égalité des hommes et des femmes y reste purement théorique.

Une première forme d'action consiste évidemment, en ce domaine, à faire disparaître les discriminations qui résultent du droit existant.

On peut, certes, se féliciter que le projet de loi n° 1488 rectifié restreigne encore les possibilités de dérogation au principe de l'égalité des sexes en la limitant au seul recrutement.

Cependant, il maintient la faculté, à titre exceptionnel, de recruter exclusivement des hommes ou des femmes pour l'exercice de certaines tâches et, en conséquence, d'organiser des recrutements distincts.

Sans en contester la nécessité, nous pensons que la liste des corps qui dérogeront à la règle ne devrait être fixée par décret pris en Conseil d'Etat qu'après avis du conseil supérieur de la fonction publique et des comités techniques paritaires, et nous voterons tout amendement allant dans ce sens.

Votre projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat, n'a qu'une portée limitée, et bien limitée. En effet, des dispositions discriminatoires demeurent en vigueur, notamment en ce qui concerne les reculs de limite d'âge pour se présenter aux concours.

Par ailleurs, les conditions d'application de la loi portant réversibilité de la pension de la femme fonctionnaire sur son conjoint survivant devraient être améliorées, notamment en supprimant l'indice plafond 550 net.

Il convient également d'évoquer la discrimination de fait dont les femmes sont victimes. En effet, bien que les statistiques démontrent que le niveau de qualification des femmes est, dans l'ensemble, supérieur à celui des hommes, elles occupent généralement des postes d'exécution appartenant aux catégories B et D, et n'atteignent qu'exceptionnellement les fonctions de responsabilités.

On constate, en outre, qu'elles sont plus nombreuses que les hommes parmi les non-titulaires.

En conséquence, l'emploi et la promotion des femmes de la fonction publique doivent faire l'objet de mesures immédiates tendant à supprimer toutes les inégalités existantes.

Vous pouvez sans attendre, monsieur le secrétaire d'Etat, donner par voie de circulaires des instructions précises aux administrations pour lever les discriminations de fait dans la promotion des femmes aux grades et aux corps supérieurs dans le cadre des nominations au choix.

De même, en raison des difficultés matérielles de vie plus grandes qui sont les leurs, des mesures préférentielles devraient permettre aux femmes de se préparer aux concours internes pendant la durée du travail, avec un allègement des tâches durant la période de préparation.

L'article 26 du décret du 14 février 1959, pris en application de l'article 44 du statut général des fonctionnaires, accorde, de droit, à la femme fonctionnaire, une disponibilité spéciale pour raisons familiales.

On nous propose aujourd'hui d'étendre le bénéfice de cette disposition aux fonctionnaires des deux sexes. Fort bien. Mais chacun sait que, presque toujours, la disponibilité spéciale demandée par la femme fonctionnaire l'est pour permettre d'élever un enfant.

Aujourd'hui encore, la maternité est un obstacle à la promotion des femmes fonctionnaires. La reconnaissance du rôle social de la maternité doit être une réalité, mais pour atteindre cet objectif il faut favoriser une meilleure harmonisation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

Pour ce faire, des droits et des facilités doivent être accordés aux femmes fonctionnaires, mères de famille. Il s'agit notamment de la réintégration de plein droit dans leur poste d'origine à l'expiration du congé de maternité ou d'une mise en disponibilité pour élever un enfant, ou encore après une période temporaire de travail à mi-temps.

En outre, le traitement et les indemnités afférents au travail à mi-temps devraient représenter 60 p. 100 de la rémunération du travail à plein temps correspondant.

Il faudrait aussi que soit appliquées sans restriction, dans toutes les administrations, les dispositions de la circulaire du 22 août 1974 sur la maternité, qui doivent être considérées comme les droits minima reconnus à toutes les travailleuses de la fonction publique.

Cette circulaire doit être complétée par d'autres dispositions, conformément aux conclusions de la commission Jouvin. En particulier, quand il s'agit de soigner des enfants malades, l'absence doit être reconnue, de droit, sur simple justification, et non plus sur appréciation du chef de service.

Il faut supprimer toutes les mesures discriminatoires liées à la grossesse et à la maternité, et maintenir les primes et indemnités pendant le congé maternité.

Il convient d'envisager la création de crèches et l'attribution moins étroitement réglementée de l'indemnité journalière de garde, qui devrait être revalorisée et portée à 10 francs par jour pour tenir compte du coût réel des crèches.

Il est également souhaitable que soient rapidement prises en compte dans le calcul de l'ancienneté et des droits à pension les périodes de disponibilité nécessaires pour élever un enfant.

Les revendications des travailleuses de la fonction publique sont nombreuses et diversifiées. L'emploi, la formation professionnelle, la promotion, la maternité et la petite enfance, les conditions de vie et de travail, les retraites, autant de sujets de préoccupation pour ces femmes qui veulent s'insérer dans la vie sociale et économique de notre pays.

Elles ne sauraient se satisfaire de proclamations d'intentions ou de demi-mesures.

Vos projets de loi, monsieur le secrétaire d'Etat, ne répondent pas aux besoins réels des femmes fonctionnaires.

Vous voulez faire illusion, mais nous serons à leurs côtés pour exiger que les promesses deviennent réalité. En effet, nous savons que l'exercice d'une réelle égalité donnera à chaque femme des chances accrues d'épanouissement spécifique, et c'est la société tout entière qui bénéficiera de cet apport précieux jusqu'ici écarté.

L'avenir appartient à ceux qui luttent. Les femmes en ont pris conscience, et elles participent toujours plus nombreuses au combat pour des changements démocratiques.

Vos projets de loi les inciteront à poursuivre dans cette voie, seule issue pour échapper à leurs difficultés. *(Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)*

M. le président. La parole est à M. Lucien Richard.

M. Lucien Richard. Mesdames, messieurs, le projet de loi n° 1487 modifiant l'article 36 du code de la famille et de l'aide sociale, soumis pour avis à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, répond à deux préoccupations essentielles qui sont depuis des années celles de cette commission, et qui se sont particulièrement manifestées au cours de la dernière session : d'une part, la promotion de la femme et la non-discrimination entre les sexes ; d'autre part, le développement d'une politique familiale dans un sens libéral.

En ce qui concerne le premier point, le texte proposé s'inscrit, en effet, dans le contexte plus général de la politique gouvernementale visant à la promotion de la femme et à l'égalité des sexes.

A ce titre, il prend place aux côtés des textes adoptés récemment, ou en voie de l'être. Je songe, par exemple, à la loi du 3 janvier 1975 qui, dans ses articles 7 et 8, institue une priorité pour l'accès aux cycles et stages de formation professionnelle en faveur des veuves et femmes seules se trouvant dans l'obligation absolue de travailler. En outre, cette loi prévoit que les limites d'âge pour l'accès aux emplois publics ne seront désormais plus opposables aux femmes qui se trouvent dans l'obligation de travailler après la mort de leur mari.

Le projet de loi n° 1486 soumis à l'examen de l'Assemblée, et qui tend à renforcer la protection du travail des femmes en état de grossesse, s'inspire du même esprit. Il en va de même du projet de loi n° 1488 qui modifie le statut général des fonctionnaires en limitant désormais les dérogations au principe d'égalité des sexes dans la fonction publique au seul recrutement, excluant ainsi toute possibilité de discrimination en cours de carrière.

Si l'article 36 du code de la famille et de l'aide sociale, issu du décret-loi du 29 juillet 1939, n'accordait qu'aux pères de famille, mariés ou veufs, le bénéfice du recul de l'âge limite pour être admis aux emplois publics, le ministre de la fonction publique avait, à la suite d'un arrêt rendu par le Conseil d'Etat, étendu, par circulaire en date du 29 novembre 1950, cette disposition à tous les candidats des deux sexes ayant la qualité de chef de famille. Le texte qui nous est soumis entérine donc l'évolution d'une jurisprudence administrative libérale.

Mais le projet ne se contente pas de ratifier un état de fait. Il élargit sensiblement — et c'est son aspect le plus important — la portée de la mesure qui devient applicable non seulement aux administrations de l'Etat et des collectivités locales, mais également aux entreprises nationales, dont la distinction avec certains établissements publics industriels et commerciaux est souvent plus formelle que réelle.

D'autre part, ce texte s'inscrit dans le cadre d'une politique nataliste et familiale entendue dans un sens très large. Il se situe dans le droit fil de la loi du 3 janvier 1975 qui a élargi les conditions d'attribution des allocations post-natales. En permettant aux femmes de bénéficier désormais du recul de la limite d'âge pour l'accès aux emplois de la fonction publique, et en supprimant la nécessité d'être chef de famille, ce qui étend le champ d'application de la mesure aux célibataires et divorcés des deux sexes ayant au moins un enfant à charge, que cet enfant soit légitime, adopté ou naturel, le projet accroît le nombre des bénéficiaires de la mesure.

Toutefois, ce projet appelle deux séries de remarques. D'abord, il semble, sur certains points, en recul par rapport à l'actuel article 36 du code de la famille et de l'aide sociale. Ainsi, alors qu'aujourd'hui tout enfant à charge donne droit au recul de la limite d'âge, seuls les enfants mineurs à charge permettront désormais d'en bénéficier.

Or on peut craindre qu'en raison de la récente loi portant abaissement de la majorité civile et électorale à dix-huit ans, les enfants âgés de dix-huit à vingt et un ans excluent du bénéfice des dispositions de l'article 36 les personnes qui en ont la charge.

Ce projet de loi pourrait ainsi conduire à modifier insidieusement l'âge de la majorité sociale, alors qu'il avait été convenu que la loi du 5 juillet 1974 ne modifiait en rien les majorités sociales et fiscales. Certes, le projet inclut les enfants à charge ouvrant droit aux allocations familiales ou aux allocations pour enfants handicapés, mais, en tout état de cause, les allocations familiales ne sont pas versées pour les enfants de plus de vingt ans, même s'ils poursuivent leurs études ou sont mis dans l'impossibilité de travailler en raison d'infirmités ou de maladies graves.

De même, les allocations d'éducation spécialisée, les allocations aux mineurs handicapés et l'allocation d'éducation spéciale prévue par le projet de loi en faveur des personnes handicapées ne concernent pas les enfants ayant dépassé vingt ans.

Dans ces conditions, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a préféré revenir au texte actuel de l'article 36, et elle a donné un avis favorable à l'amendement de la commission des lois qui prévoit le bénéfice du recul d'âge pour tout enfant à charge, sans autre condition.

Le projet paraît également en retrait par rapport aux dispositions actuelles dans la mesure où il introduit un deuxième alinéa aux termes duquel les bénéficiaires de la mesure seront les candidats et candidates ayant effectivement la charge des enfants. Cette notion de « charge effective » provient partiellement du droit des prestations familiales.

L'article L. 525 du code de la sécurité sociale prévoit, en effet, que les allocations familiales sont versées à la personne qui assume, dans quelque condition que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant. Il n'y a pas lieu, semble-t-il, d'introduire dans le code de la fonction publique — bien que la mesure en question figure dans le code de la famille — cette notion restrictive, qui ne figure d'ailleurs pas dans l'actuel article 36.

C'est pourquoi la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a donné un avis favorable à l'amendement de suppression présenté par la commission des lois.

De même, il semble préférable de maintenir la rédaction actuelle de l'article 36 en ce qui concerne les dérogations au principe du recul d'âge. La commission des affaires culturelles a pensé qu'il convenait, contrairement à ce que suggère la commission des lois, de laisser aux administrations la possibilité de déroger, dans l'intérêt général, à la règle posée par l'article 36. Néanmoins, les dispositions contraires au principe doivent être motivées par les nécessités spéciales de certains services, ainsi qu'il est prévu dans le texte actuellement en vigueur, et non par les nécessités spéciales de certaines activités, comme le propose le projet. Le terme « activités » est en effet beaucoup plus large que celui de « services » qui est, au demeurant, le terme traditionnellement employé dans la fonction publique. Ce point fait l'objet d'un amendement adopté par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

La seconde série de remarques concerne ce qui, dans le projet, doit être amélioré dans le but d'élargir davantage l'ouverture du droit.

On peut, en premier lieu, signaler que, si le texte proposé fait référence aux enfants handicapés, le texte actuel les concerne déjà à partir du moment où ils sont à la charge de candidats pères de famille. Il est, dès lors, possible d'envisager, pour qu'il y ait véritablement novation, d'accorder le bénéfice du recul d'âge à tout candidat des deux sexes ayant la charge d'une personne handicapée, même adulte, dont l'état nécessite le maintien au foyer et lui interdit tout travail à l'extérieur ou tout placement dans un établissement spécialisé.

C'est l'objet de l'amendement de la commission des lois qui substitue à la notion d'enfant handicapé celle de « personne à charge ouvrant droit aux allocations prévues pour les handicapés », amendement qui a reçu un avis favorable de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

On voit mal, en second lieu, pour quelles raisons le principe du recul de la limite d'âge bénéficierait uniquement aux candidats et candidates qui assument, à la date de la demande d'admission à l'emploi public, la charge d'un enfant ou d'une personne handicapés. Cette disposition qui pénalise les per-

sonnes qui ont élevé dans le passé plusieurs enfants peut être considérée, à la limite, comme une atteinte au principe d'égalité devant l'accès à la fonction publique.

Plus certainement, dans le cadre des préoccupations natalistes qui doivent être celles de notre Assemblée dans les conditions démographiques actuelles, il y a lieu d'étendre le bénéfice de la mesure aux candidats des deux sexes qui ont eu la charge d'enfants. Le code de la sécurité sociale comporte d'ailleurs déjà ce genre de dispositions. Ainsi, l'article L. 336 prévoit une majoration de 10 p. 100 des pensions de vieillesse de tout assuré ayant eu au moins trois enfants ou ayant élevé des enfants dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 327, c'est-à-dire pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire.

Je devais présenter un amendement allant dans ce sens, mais il ne fut pas discuté car, après un long débat, la commission a adopté un amendement de Mme Chonavel, d'une portée beaucoup plus large, mais d'une rédaction moins précise.

On peut, d'autre part, se demander s'il ne serait pas souhaitable de porter à deux ans par enfant à charge le recul de l'âge limite d'accès aux emplois publics. Outre la préoccupation familiale, cette proposition répond à un souci d'harmonisation. En effet, la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975 concernant diverses améliorations en matière de pensions a porté de une à deux années supplémentaires par enfant la majoration de la durée d'assurance vieillesse des femmes ayant élevé au moins deux enfants.

L'amendement n° 8 que j'ai présenté et qui a été adopté par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, répond à cette préoccupation.

Enfin, on peut regretter que le texte du projet de loi ne concerne que l'admission dans le secteur public. Des modifications identiques auraient pu, en effet, être apportées à l'article L. 323-36 du code du travail qui prévoit que, dans chaque département, le préfet détermine la proportion minimale de pères de famille ayant au moins trois enfants à charge et de veuves ayant au moins deux enfants à charge, qui doivent être employés dans les établissements d'une certaine importance.

C'est l'objet de l'amendement n° 9 qui tend à introduire un article additionnel, et que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a accepté.

En conclusion, cette commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet ainsi amendé.

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 8 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion :

— du projet de loi, n° 1488 rectifié, portant modification de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires ; rapport n° 1517 de M. Burckel, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ;

— du projet de loi, n° 1487 rectifié, portant modification de l'article 36 du code de la famille et de l'aide sociale ; rapport n° 1516 de M. Burckel, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ;

Discussion du projet de loi, n° 1486, modifiant et complétant le code du travail en ce qui concerne les règles particulières au travail des femmes ; rapport n° 1561 de Mme Hélène Missoffe, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures.)

Le directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,
JACQUES RAYMOND TEMIN.

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)