

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

(93^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2^e Séance du Mardi 4 Décembre 1984.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL SAPIN

1. — Nomination d'un député en mission temporaire (p. 6617).
2. — Mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses. — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 6617).
M. Chanfrault, rapporteur de la commission des affaires culturelles.
Question préalable de M. Barrot : MM. Barrot, Evin, président de la commission des affaires culturelles ; Mme Dufoux, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. — Rejet par scrutin.
Discussion générale :
M^{mes} Missoffe,
Fraehon,
M. Natiez, Mme le ministre,
M. Bayard.
Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.
3. — Ordre du jour (p. 6633).

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL SAPIN,
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

NOMINATION D'UN DÉPUTÉ
EN MISSION TEMPORAIRE

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre une lettre l'informant de sa décision de placer M. Jean Valroff, député des Vosges, en mission temporaire auprès de lui, dans le cadre des dispositions de l'article L. O. 144 du code électoral.

Cette nomination a été publiée au *Journal officiel* du 4 décembre 1984.

— 2 —

MESURES EN FAVEUR DES JEUNES FAMILLES
ET DES FAMILLES NOMBREUSES

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses (n^{os} 2429, 2470).

La parole est à M. Chanfrault, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Guy Chanfrault, rapporteur. Monsieur le président, madame le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, mes chers collègues, les familles ont vécu des mutations considérables depuis la mise en place des fondements de la politique familiale à la fin de la dernière guerre.

Les changements affectant le rôle de la femme dans la société et le développement du travail féminin sont des phénomènes irréversibles et constituent certainement le moteur de cette évolution. Cependant la famille reste le lieu d'élection de la fonction affective mais aussi de la vie économique, sociale et culturelle, d'abord par la valorisation de l'enfant, centre attractif principal de la cellule familiale ; ensuite, par le couple, dont la cohabitation des deux membres est la première concrétisation des relations sociales, par le couple, dis-je, qui évoque les aspects quotidiens de la vie professionnelle, formule ses aspirations concourant à l'accès aux loisirs ; enfin, par la recherche en commun d'une élévation du niveau de vie que la venue de l'enfant rend plus impérieuse.

D'une façon générale, cette évolution se traduit par l'avènement d'un nouveau partage des rôles entre les parents, le développement de la cohabitation juvénile et la plus grande fragilité du mariage confronté aux difficultés de tous ordres.

Au surplus, la crise économique, les menaces pesant sur l'emploi, les mutations technologiques, et donc les profonds bouleversements individuels des comportements mettent à rude épreuve les rapports familiaux. Ceux-ci persistent le plus souvent dans leur caractère permanent de refuge et comme source d'équilibre personnel.

A la faveur de cette évolution, de nouveaux types de familles sont apparus, tels que les unions hors mariage et les familles monoparentales. Le modèle quasi unique d'antan tend à céder largement du terrain.

Enfin, ces nouvelles structures familiales autant que la révolution contraceptive ont transformé les attitudes devant la procréation. Les couples disposent désormais de moyens efficaces de parvenir à une fécondité volontaire et non plus subie. Il en est résulté une raréfaction des familles très nombreuses. Paradoxalement, du moins en apparence, la moindre contrainte régnant dans les rapports familiaux renforce dans certains cas les liens affectifs. Des enquêtes d'opinion montrent que se développe une tendance au rapprochement entre générations hors de tout lien d'autorité, ce qui contribue à compenser l'instabilité juridique des liens familiaux.

Est-il besoin de rappeler que la gauche est attachée aux valeurs familiales et que sa conception de la famille est celle d'un lieu de liberté, de tolérance mais aussi de solidarité? Certaines déclarations récentes mettant en cause d'une façon générale le statut de la contraception et, au-delà, le libre-arbitre du couple et, encore au-delà, celui de la femme, bien sûr, d'autres semblant évoquer une conception restrictive des prestations familiales au bénéfice des seuls nationaux, sont tout à fait contraires à notre conception de liberté, d'égalité et de solidarité.

Ainsi, la politique familiale dont les fondements ont été posés il y a près de quarante ans doit s'adapter à cette évolution des familles, même si les finalités n'ont pas changé.

La première finalité de cette politique est d'ordre économique. Il s'agit de compenser partiellement le coût de l'enfant pour améliorer le niveau de vie des familles. Cependant, la coexistence de mécanismes fiscaux et sociaux a créé progressivement des distorsions entre les familles, notamment avec le développement du quotient familial et des prestations versées sans conditions de ressources.

En outre, la part relative des ressources consacrées à la famille a progressivement décliné dans l'effort social de la nation sous l'effet légitime de la montée en puissance des régimes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse, mais aussi parce que la base mensuelle de calcul des allocations familiales a longtemps évolué plus faiblement que les prix.

La politique familiale poursuit en second lieu une finalité sociale en s'efforçant de réduire les inégalités dans les conditions d'existence des familles et peut de ce fait agir sur leur mode de vie.

Devant la diversification des modes de vie, l'objectif de la politique familiale doit être d'assurer la plus grande neutralité de ses interventions par rapport aux choix des familles.

Mais tel n'est pas le cas dans deux domaines au moins.

La politique familiale et les régimes sociaux ont été conçus sur le modèle de la famille où le mari exerce une activité professionnelle et où la femme reste au foyer pour élever ses enfants. Or les choix des familles sont aujourd'hui beaucoup plus variés et aussi beaucoup plus souples dans le temps, car les parents peuvent vouloir passer temporairement de l'activité professionnelle à la vie au foyer pour élever leur jeune enfant et souhaiter ensuite leur retour à la vie professionnelle. La politique familiale doit donc non plus établir de coupure entre les différents types de familles, mais au contraire assurer la liaison et l'harmonie entre les différents stades de la vie d'un ménage.

Il convient à cet égard de souligner l'importance des premiers mois suivant la naissance pour l'épanouissement de l'enfant. A la lumière des travaux les plus récents menés en biologie, en génétique, en obstétrique et en pédiatrie, il est admis que, dès les origines de sa vie in utero et durant les seize à dix-huit premiers mois suivant sa naissance, l'enfant constitue tous les éléments déterminants de son patrimoine, moteur, intellectuel et psychologique.

C'est dire à quel point les conditions de vie de ses parents, au moment de sa conception et après elle, ont sur sa formation une influence déterminante.

C'est dire aussi combien il importe de veiller à ce que tout soit mis en œuvre pour que ces conditions soient, dans la mesure du possible, optimisées. Il est très important que, dans ce cadre, la situation de précarité de certains types de familles fasse l'objet d'une attention solidaire.

Certes le complément familial, qui ne privilégie pas l'un ou l'autre des termes de l'alternative — travail ou vie au foyer — contribue à corriger par sa neutralité le type de famille traditionnel.

Mais il reste encore dans la législation fiscale et sociale des dispositifs — je pense notamment au quotient conjugal et à la notion d'ayant droit de l'assuré — qui avantagent la femme n'exerçant pas d'activité professionnelle par rapport à celle qui choisit de travailler hors du foyer.

Dans un autre domaine, le dernier rapport de Mme Evelyne Sullerot sur la situation fiscale et sociale des ménages mariés et des concubins montre que la législation défavorise les premiers par rapport aux seconds.

La politique familiale comporte enfin une finalité démographique qui n'est pas sans importance au moment où notre pays n'assure plus le renouvellement de ses générations. Alors que les modes de vie se diversifient, le comportement démographique des familles tend à s'uniformiser autour de la famille de deux enfants. La politique familiale doit aider les familles à réaliser leurs projets dans la limite du respect absolu de la liberté des couples et des choix individuels, afin d'atteindre l'objectif en réalité modéré du simple renouvellement des générations, ce qui constituerait d'ailleurs un renversement de tendance augurant d'une évolution démographique positive.

Quelle est donc l'évolution de la politique familiale depuis 1981 ?

Cette politique a constitué depuis lors l'une des grandes priorités de l'action du Gouvernement. Elle s'est d'abord efforcée de rattraper le retard pris avant 1981 en rééquilibrant les prestations versées aux familles de deux enfants. Les revalorisations intervenues en 1981 et au début de 1982 ont été sans précédent. Elles ont permis de mieux affirmer le droit de chaque enfant aux prestations en réduisant les écarts de ces prestations entre des enfants de rang différent.

L'allocation de logement a été revalorisée de son côté de 50 p. 100 en 1981 et les allocations familiales ont connu, il n'est pas inutile de le rappeler, les augmentations suivantes : 25 p. 100 au 1^{er} juillet 1981 pour toutes les familles ; 25 p. 100 au 1^{er} février 1982 pour le deuxième enfant, dont ont bénéficié 270 000 familles ; 6,2 p. 100 au 1^{er} juillet 1982 ; 7,5 p. 100 au 1^{er} janvier 1983 ; 4 p. 100 au 1^{er} juillet 1983, portant la base mensuelle à 1 479 francs ; 2,25 p. 100 au 1^{er} janvier 1984, portant cette base mensuelle à 1 513,76 francs ; 2,35 p. 100 au 1^{er} juillet 1984 portant la base mensuelle à 1 549,33 francs.

Ces revalorisations ont augmenté les dépenses de la branche famille de la sécurité sociale de plus de 65 p. 100 par rapport à 1980.

Une étude de la caisse nationale des allocations familiales montre qu'en dépit des revalorisations moins fortes des prestations familiales en 1983 et 1984 liées à la politique de désinflation, le pouvoir d'achat des prestations familiales a augmenté de 1980 à 1984 de 40,6 p. 100 pour une famille de deux enfants percevant uniquement les allocations familiales, de 15,17 p. 100 pour une famille de deux enfants, dont un de moins de trois ans, percevant en plus le complément familial, et de 8,28 p. 100 pour une famille de trois enfants cumulant allocations familiales, complément familial et majorations accordées pour les enfants de plus de quinze ans.

Par ailleurs, des mesures ont été prises dans le domaine de la fiscalité, d'une part pour supprimer l'incohérence entre les aides fiscales et sociales en instituant un plafonnement du quotient familial, et, d'autre part, pour améliorer les déductions pour frais de garde.

En 1983, la déduction fiscale de 3 000 francs par an pour un enfant de moins de trois ans à charge d'un parent isolé exerçant une activité professionnelle a été étendue au couple et elle a été portée en 1984 à 4 000 francs par enfant, pour les enfants âgés de moins de quatre ans.

Le 9^e Plan a ensuite défini un programme prioritaire d'exécution n° 8, « Assurer un environnement favorable à la natalité et à la famille », qui comporte trois grandes orientations :

Premièrement, la simplification et l'amélioration du dispositif d'aides monétaires aux familles, qui doit être rendu plus favorable aux familles jeunes et aux familles nombreuses ;

Deuxièmement, une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, notamment par les équipements pour la petite enfance et par le développement du congé parental ;

Troisièmement, l'amélioration de l'environnement quotidien des familles : urbanisme, logement, équipements et services de voisinage.

L'Etat consacrera à ce programme 1 305,9 millions de francs pendant la durée du Plan.

L'effort engagé depuis 1961 pour le développement des équipements et des services pour la petite enfance et les familles est considérable.

Vingt-cinq mille places de gardes supplémentaires ont été créées en faisant porter l'effort à la fois sur les crèches collectives et sur des formules plus souples comme les crèches parentales, les mini-crèches et les crèches familiales.

Depuis le 1^{er} octobre 1983, l'expérience des « contrats-crèches » associe les caisses d'allocations familiales aux gestionnaires des crèches. Les communes principalement, et permet à ces dernières de créer davantage de places, pour tous les types de crèches, sans accroître leurs charges financières.

Par ailleurs, la nouvelle formule des « contrats-familles » lancée en 1982 permet d'assurer les coûts supplémentaires entraînés par la prise en compte, dans les projets d'urbanisme, de la vie familiale et des besoins des enfants. Le développement de cette formule souligne son utilité : dix contrats ont été signés en 1982, seize en 1983 et quatre-vingt-quinze auront été prévus pour 1984.

Mais les dispositions essentielles du 9^e Plan concernent les aides financières aux familles.

La situation démographique conduit à mettre l'accent sur l'aide aux jeunes ménages et aux familles nombreuses. Le nombre des naissances a diminué de 48 000 en 1983, et se situe à 749 000. Le taux de natalité de 13,7 p. 1 000 est proche du niveau le plus faible observé durant l'après-guerre : 13,6 p. 1 000 en 1976. Quant à l'indice synthétique de fécondité, il retrouve avec 1,82 enfant par femme en âge de procréer les taux les plus bas de 1976 et 1978, soit 1,83. Depuis 1974, la France n'est plus revenue à l'indice de 2,1 qui est nécessaire pour assurer le renouvellement des générations et, depuis 1975, cet indice se situe au-dessous du niveau qui était le sien dans les années 30.

Le renouvellement des générations exige un taux de fécondité qui ne peut être atteint que si un certain nombre de familles ont au moins trois enfants.

Il convient de rappeler qu'en 1982 la France comptait 14 170 000 familles, dont 2 700 000 familles de trois enfants, 964 000 de quatre enfants et 731 000 de cinq enfants et plus. En comparant ces données au nombre de familles d'un enfant, soit 4 900 000, il apparaît que 9 p. 100 d'entre elles ont la charge de 35 p. 100 des enfants.

Le déclin démographique serait inéluctable si s'accroissait la tendance à la diminution du nombre des familles de trois enfants. Ses conséquences économiques, sociales, culturelles et son influence perverse sur la capacité de notre pays et de l'Europe à conquérir la maîtrise de l'innovation et du progrès technique pourraient conduire à la subordination ou à l'effacement de notre continent, s'il ne réagissait pas.

Plusieurs mesures ont déjà été prises pour aider les familles ayant des enfants en bas âge et les familles nombreuses.

Les « contrats-crèches » permettront d'accroître fortement les places d'accueil et de garde pour la petite enfance. La loi du 4 janvier 1984 étend et assouplit le congé parental en droit du travail. L'extension de la déduction fiscale pour frais de garde et la création de l'Institut de l'enfance et de la famille ont été réalisées en 1984.

Mais les deux principales mesures d'applications du programme prioritaire en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses figurent dans ce projet de loi.

La première est l'allocation au jeune enfant, l'A.J.E. Elle a pour premier avantage de simplifier le système des aides financières aux jeunes enfants, actuellement très disparates, et de lui donner une plus grande cohérence.

D'un montant de 712 francs par mois, cette allocation remplace huit prestations :

Les allocations prénatales versées aux troisième, sixième et neuvième mois de grossesse pour des montants respectifs de 635 francs, 1 270 francs et 953 francs, soit 2 858 francs ;

Le complément familial ;

Les allocations postnatales, versées à la naissance — 2 649 francs — au neuvième mois, 550 francs, et au vingt-quatrième mois, 550 francs, soit 3 749 francs ;

L'allocation de salaire unique, dont le montant varie de 38,90 francs à 77,80 francs, et qui était servie à titre résiduel à quelques milliers de familles depuis 1978 ;

L'allocation de mère au foyer, de 19,45 francs, servie également à quelques milliers de familles ;

Le supplément familial, d'un montant de 210 francs, en voie d'extinction ;

La prime d'allaitement, dont le montant varie de 10 à 40 francs ;

Les bons de lait variant de 5 à 25 francs, ces deux dernières prestations étant servies par les caisses d'assurance maladie.

Par rapport aux allocations prénatales et postnatales, l'allocation au jeune enfant maintient le lien avec la prévention sanitaire, mais supprime la majoration de l'allocation postnatale pour le troisième enfant qui revêt un caractère de prime à la naissance quelque peu choquant. L'amélioration porte surtout sur la régularité du versement qui sera particulièrement favorable à une meilleure gestion du budget, notamment pour les familles dites du « quart monde ».

En effet, l'A.J.E. sera versée mensuellement dès le troisième mois de grossesse et non par fractions et à intervalles irréguliers comme pour ces allocations.

Mais le progrès essentiel porte sur le complément familial. Jusqu'à présent, les familles ayant des enfants rapprochés de moins de trois ans étaient pénalisées car elles ne percevaient qu'une seule fois ce complément ; désormais, elles percevront deux allocations aux jeunes enfants, une pour chaque enfant. Cette prestation marquera un effort très important pour les 160 000 naissances de rang 2 et plus.

Cette A.J.E. bénéficiera aux jeunes ménages, mais également aux familles nombreuses, car ce sont surtout elles qui connaissent un espacement des naissances beaucoup plus resserré. Ainsi, entre la première et la deuxième naissance, l'écart moyen est de 4,4 ans si la famille a finalement deux enfants ; de 3 ans si la famille a finalement trois enfants ; de 2,4 ans si la famille a finalement quatre enfants.

Environ les deux tiers des familles ont des écarts inférieurs à ces moyennes.

Cette allocation garantit mieux le droit de l'enfant que le complément familial, puisqu'elle est versée à tout enfant de moins de trois ans, du troisième mois de grossesse au troisième mois après la naissance, sans condition de ressources des parents. En outre, le service de l'A.J.E. est étendu pour les familles dont les revenus n'atteignent pas un plafond déterminé, du troisième mois de la grossesse jusqu'à l'âge de trois ans de l'enfant.

Cette réforme réduit le rôle des conditions de ressources, car l'A.J.E. est versée trente-deux mois sous condition de ressources, alors que cette durée est de trente-cinq mois pour le complément familial.

Globalement, la masse financière non affectée de conditions de ressources est plus importante dans le nouveau système que dans l'ancien. Surtout, les conditions de ressources sont fortement améliorées grâce à la revalorisation substantielle du plafond du complément familial au 1^{er} juillet 1984, qui sera le même que celui ouvrant droit à l'A.J.E. Ce plafond a été revalorisé de 9,3 p. 100 et le barème a été majoré de 30 p. 100 à compter du troisième enfant. Quant à l'abattement pour double activité et pour parent isolé, il a été doublé.

Dans ces conditions, l'application de ce plafond revalorisé permettra de verser l'A.J.E. jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de trois ans à plus de 80 p. 100 des familles concernées.

Nous avons suffisamment explicité et démontré les avancées décisives qu'entraîne la création de l'A.J.E. Nous n'en serons donc que plus à l'aise pour déplorer la suppression du supplément de revenu familial — allocation d'abord différentielle puis forfaitaire, de 210 francs mensuels — destiné aux familles les plus marginales. Votre commission proposera à la sagesse de l'Assemblée son rétablissement.

La deuxième création concerne l'allocation parentale d'éducation, ou A.P.E. Celle-ci permettra une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, conformément à la seconde orientation du programme prioritaire d'exécution n° 8. Elle ne s'adresse qu'aux parents de trois enfants et plus.

Les parents, père ou mère, peuvent faire le choix de suspendre leur contrat de travail pendant au maximum deux ans et dans les deux années qui suivent la fin du congé de maternité, la naissance, l'adoption ou l'accueil du troisième enfant.

Cette suspension du contrat de travail peut être marquée soit par le passage de l'activité professionnelle à plein temps au congé, soit par le passage du plein temps au mi-temps, soit, enfin, par celui du mi-temps au congé. Dans le cas où est fait le choix du congé, l'allocation est due à taux plein, soit 1 000 francs mensuels non imposables. Dans le cas du choix d'une activité à mi-temps, l'allocation est due à mi-taux, soit 500 francs mensuels, également non imposables, bien entendu.

L'ouverture des droits à l'A. P. E. est liée à l'exercice d'une activité professionnelle constatée durant une période de deux années antérieurement à la date de demande de l'un ou l'autre des deux parents du troisième enfant, en y intégrant des périodes de non-activité assimilées, par décret, à des périodes de travail.

Cette allocation n'est pas soumise à conditions de ressources et, même si elle s'articule avec la loi de janvier 1984 relative au congé parental elle est également applicable aux non-salariés.

Ainsi, le choix offert à l'un ou l'autre des parents ou, éventuellement, aux deux, s'ils font le choix d'une activité à mi-temps, de suspendre son ou leur contrat de travail dans des conditions définies par les dispositions du code du travail relatives au congé parental, donc avec les droits garantis d'être réintégré à l'expiration du congé à son ou leur poste de travail, établit bien un rapport nouveau entre la vie familiale et la vie professionnelle.

L'allocation due dans une telle situation de façon explicite lie cette prestation familiale au droit du travail.

Elle peut apparaître comme une sorte de prolongation forfaitaire du congé de maternité pour la femme travaillant hors du foyer.

Cette prestation donne ainsi la possibilité au parent qui la sollicite, et singulièrement à la femme, car il ne fait pas de doute que les femmes seront les plus concernées, de voir reconnus à la fois son statut de travailleur et son statut parental, ce qui, en droit, complète les dispositions du congé parental. Pour nombre de femmes, cela constitue un progrès du droit. Mais ce progrès en appelle bien d'autres et n'est, en somme, qu'une étape.

A ce propos, nous appelons l'attention du Gouvernement sur le fait que cette allocation entraîne de réelles discriminations. Pour les femmes — car il s'agit surtout d'elles —, on ne peut manquer d'observer que celle qui choisit de poursuivre son activité professionnelle et, de ce fait, supporte les frais de garde, n'aura pas droit à l'A. P. E. Il en est de même pour celle dont les recherches d'un emploi ont échoué. De même, pour celle qui a choisi de cesser son activité professionnelle après la naissance du second enfant. De même, enfin, pour celle dont le choix est d'assurer l'éducation de ses enfants et qui demeure à cet effet à son foyer.

Si cette mesure établit, de façon explicite, la reconnaissance d'un lieu, dans le cadre du foyer, entre vie professionnelle et tâche éducative, on ne peut manquer de l'interpréter *a contrario* comme une incitation temporaire — cela est souligné — au retour de la femme au foyer.

La compensation que représente l'A. P. E. d'une perte de revenu n'est pas incitatrice pour les familles à hauts revenus. Elle est plus significative pour les familles populaires. Tirez-en vous-mêmes les conclusions.

Sont également posés le problème de la couverture sociale du risque maladie au retour de l'allocataire à son poste de travail, et celui des chances de ce dernier de retrouver à coup sûr son emploi. Je pense à la précarité de nombre d'entreprises et aussi à certaines dispositions de la loi organisant le congé parental aux termes desquelles, dans les entreprises de moins de cent salariés, la direction peut ne pas autoriser ce congé.

On ne peut manquer non plus d'évoquer une distorsion entre les conditions d'ouverture des droits au congé parental, soit un an d'activité antérieure dans la même entreprise, et les conditions d'ouverture de l'A. P. E. : deux ans, y compris les périodes assimilées, et dans quelque entreprise que ce soit.

La définition des périodes assimilées, résolue par décret, nous inspire la recommandation, essentielle à nos yeux, de prendre en compte, entre autres, la situation des chômeurs, indemnisés ou non.

Il reste que le domaine réglementaire, auquel renvoient nombre de dispositions du présent projet, permettra, nous l'espérons, d'envisager des correctifs à ces discriminations.

Nous ne saurions éviter d'expliquer ici en quoi le salaire maternel — car il faut tout de même bien en parler —, prôné par certains, est, à nos yeux, pernicieux. Il impliquerait le maintien au foyer de toutes les femmes les plus défavorisées, ouvrant les possibilités d'accéder aux responsabilités professionnelles aux femmes de statut social privilégié.

Telle n'est pas la philosophie de la gauche, et tout particulièrement celle des auteurs du projet que nous débattons aujourd'hui. L'A. J. E. s'appliquera aux enfants conçus à partir du 1^{er} janvier 1985; l'A. P. E., aux enfants de rang 3 nés à partir du 1^{er} janvier 1985. Des dispositions transitoires sont donc nécessaires. Elles concernent les enfants conçus avant le 1^{er} janvier 1985 et qui naîtront postérieurement. Dans ce cas, les familles continueront à bénéficier des allocations prénatales et postnatales restant à courir et du complément familial accordé jusqu'à ce que les enfants aient atteint l'âge de trois ans.

Par ailleurs, pour toute famille dans cette situation comptant plusieurs enfants de moins de trois ans, le complément familial sera versé non plus une fois, mais autant de fois qu'il y aura d'enfants.

Notant que pour 65 000 familles environ dont l'enfant de rang 3 sera conçu entre la deuxième quinzaine de mars 1984 et le 31 décembre de la même année il y aura perte de la majoration de 3 300,07 francs de l'allocation postnatale, ne peut-on envisager, dans ces cas particuliers, quelques compensations?

Cela dit, observons à partir de quelques cas types les effets des dispositions de ce projet instituant l'A. J. E. et l'A. P. E. Les améliorations qu'il apportera seront considérables.

Le progrès sera particulièrement sensible pour les familles dont les naissances seront peu espacées et qui accueilleront plusieurs enfants de moins de trois ans. L'avantage sera en moyenne de 9 000 francs, globalement. Il variera d'un faible montant si les enfants sont espacés de presque trois ans, mais il atteindra 22 000 francs pour des jumeaux et près de 35 000 francs pour une famille de trois enfants espacés de deux ans disposant de revenus moyens, avec congé parental pour le troisième enfant.

En revanche, deux catégories de familles verront leurs avantages diminuer : celles dont les revenus excéderont le plafond de ressources — elles perdront 200 francs sur toute la période si elles ont un enfant, et 400 francs si elles en ont deux ; celles de trois enfants à plus espacés de plus de trois ans, lorsqu'elles ne demanderont pas le bénéfice de l'A. P. E. Elles perdront alors la majoration de l'allocation postnatale sans contrepartie. Une famille de trois enfants dans cette situation perdra 3 499 francs à ce titre, plus 398 francs au titre des deux enfants précédents, soit 3 897 francs au total sur toute la période.

Cependant, rappelons une fois encore que l'espacement des naissances est plus réduit pour les familles nombreuses, ce qui ramène à un faible niveau de représentativité le cas évoqué.

Par ailleurs, le projet de loi réforme radicalement les conditions d'octroi de prêts aux jeunes ménages. L'attribution de ces prêts est de la compétence de la caisse nationale d'allocations familiales, qui les sert sans intérêt. Désormais, cette compétence sera transférée au secteur bancaire, l'intervention de la C. N. A. F. se limitant à subventionner les établissements de crédit pour bonifier les intérêts des prêts, de telle sorte que les emprunteurs seront exonérés de tout intérêt.

Cette disposition implique qu'une convention, approuvée par l'autorité de tutelle, lie la C. N. A. F. et les banques, lesquelles seraient placées, est-il dit, en situation de concurrence.

Le montant maximum de l'emprunt fixé par décret serait — croit-on savoir — de 10 800 francs et la durée d'amortissement de quatre années. Enfin, en cas de naissance, une partie du capital ne serait pas remboursable.

Ces dispositions appellent quelques commentaires. L'avantage du régime nouveau de ces prêts réside dans une plus grande accessibilité des jeunes ménages, rendue possible par la suppression du caractère limitatif des sommes qu'inscrit jusqu'à présent à ce titre la C. N. A. F. La compétence de la C. N. A. F. en la matière limite le volume des encours de prêts et, donc, entraîne des files d'attente.

Mais à qui sera confiée l'instruction des dossiers? Si c'est à la banque, on peut craindre qu'elle ne soit tentée de rechercher une sélectivité dans l'octroi des prêts en fonction du risque.

Nous savons que la C. N. A. F. pourrait éventuellement servir de répondant mais cette crainte n'est tout de même pas à éliminer. Et la mise en concurrence des banques ne fait-elle pas courir le risque d'appliquer à ce régime de prêts les perversions du commercialisme ?

L'extension aux départements d'outre-mer de dispositions concernant les prestations familiales métropolitaines, en faveur notamment de certaines catégories de parents dans l'incapacité notoire d'exercer une activité professionnelle — je pense aux handicapés, aux infirmes, aux malades chroniques — est un autre acquis du projet de loi. Encore convient-il de dire, cette disposition constituant certes une avancée, que tout ou seulement partie de ces prestations sera servi.

Mais il apparaît qu'une démarche vers une réelle harmonisation n'est ici qu'ébauchée. Certes, la simplification du régime des prestations, déjà très difficile en France métropolitaine, poserait d'inextricables problèmes dans les départements d'outre-mer, où les prestations, généralement moins généreuses qu'en métropole, sont pour certaines au plus égales.

La commission s'est également attardée sur l'examen des conditions de contrôle des déclarations des allocataires. Tant sur l'existence de contrôles statistiques systématiques servant de base à des études et des rapports traitant des données démographiques, sociales ou économiques, que sur les contrôles ouvrant les conditions d'exercice contentieux, notre souci est de voir observer deux exigences : l'une, que l'allocataire objet du contrôle en soit avisé ; l'autre, que l'informalisation des données ne soit pas à l'origine de la constitution de fichiers et que soit sollicité, en toutes circonstances, l'avis de la commission nationale Informatique et Libertés.

Nous avons enregistré avec satisfaction, madame le ministre, que l'allocation au jeune enfant ne serait en aucun cas prise en compte dans l'évaluation des ressources servant de base au calcul de l'allocation différentielle qu'est l'allocation de parent isolé ; que des allocations différentielles évitant les effets de seuil seraient servies aux familles excédant de peu le plafond de ressources ; que des allocations différentielles seraient également servies, en tant que de besoin, aux familles dont une partie des prestations familiales dépend de régimes étrangers ; que l'affiliation au régime d'assurance vieillesse des parents sollicitant l'allocation parentale d'éducation serait garantie.

En revanche, nous nous interrogeons sur la façon dont est interprétée par le texte l'inadéquation en droit du travail de certaines dispositions du congé parental et de l'A. P. E., sur l'influence de l'A. P. E. dans la fixation des conditions d'ouverture des droits à la prestation en espèces de l'assurance maladie et aussi de l'assurance invalidité, sur les conditions de cessibilité de l'allocation d'éducation spéciale, pour les enfants dont le séjour en institution spécialisée le dispute en durée au séjour au foyer parental.

Nous avons aussi évoqué notre légitime souci de voir améliorer les conditions dans lesquelles sont saisis par le bailleur, en cas de loyer impayé par les familles, certaines prestations.

Bien entendu, la commission a amendé ce texte dans la mesure où il lui est apparu qu'il était perfectible. Les plus grandes difficultés nous sont venues de l'allocation parentale d'éducation, notre principale inquiétude ayant trait aux conditions d'ouverture du droit à allocation, notamment aux conditions de durée antérieure d'exercice d'une activité professionnelle incluant des périodes assimilées à cette activité. Le texte semble ne pas prendre en compte les durées de chômage non indemnisées, voire indemnisées. Nous proposerons à l'Assemblée de discuter certains amendements portant sur ce point.

Il nous est également apparu que les droits aux prestations en espèces relevant tant du régime maladie que du régime invalidité devaient être garantis à l'allocataire de l'A. P. E. dès son retour à l'activité professionnelle.

Dernier point, et d'importance, la garantie du réemploi doit être affirmée, y compris pour les allocataires des entreprises de moins de cent salariés, sous la seule réserve que le congé parental soit assorti d'une demande d'allocation parentale d'éducation. Cela fait aussi l'objet d'un amendement.

En ce qui concerne le coût du projet, il apparaît que l'essentiel du financement est assuré par le redéploiement des prestations, des mesures nouvelles s'avérant nécessaires à hauteur de 1,3 milliard de francs. L'allocation parentale d'éducation, à elle seule, doit mobiliser 820 millions de francs.

Reste le problème de la revalorisation des plafonds de ressources. Le texte tranche pour une indexation sur l'évolution générale des salaires. Il est juste d'indiquer que la commission a discuté d'une alternative, pour finalement ne pas la retenir, qui eût été l'indexation sur l'indice des prix.

Voici donc, madame le ministre, un projet de loi dont les dispositions améliorent le système des prestations familiales. Il concrétise, pour une part significative, la détermination du Gouvernement de réduire les inégalités de conditions de vie des enfants. Il présente aussi des aspects natalistes, dans le respect de la liberté des couples à disposer de leur fécondité. Il appelle de notre part des critiques, dont nous souhaitons vivement qu'il soit tenu compte pour aller au-delà de cette étape dans la démarche solidaire de la gauche, démarche dont les finalités ne peuvent éviter d'être considérées ou reconsidérées à la faveur d'un formidable changement de toutes nos structures sociales et dans le souci de conserver, en l'adaptant, son caractère affectif à la famille. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. MM. Barrot, Bayard, Fuchs, Perrut et les membres du groupe Union pour la démocratie française opposent la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Barrot.

M. Jacques Barrot. « Cinquante ans après la loi du 10 mars 1932 qui créait les allocations familiales, le Gouvernement vous propose un projet de loi portant réforme très profonde du régime français des prestations familiales. » Cette citation n'est pas extraite de votre projet de loi, madame le ministre, mais c'est ainsi que commençait l'exposé des motifs du projet déposé par votre prédécesseur, Mme Nicole Questiaux, en avril 1982.

Nous sommes aujourd'hui bien éloignés de ces ambitions, ou plutôt de ces rêves, puisque ce premier projet a tourné court. De mois en mois, le Gouvernement a pourtant promis de nous présenter un nouveau texte. En voilà enfin un devant l'Assemblée, victime des déboires économiques et financiers et symbole des vicissitudes d'une politique familiale qui tient de moins en moins ses promesses. Et pourtant, les problèmes familiaux et démographiques commandent l'avenir de la nation.

M. Michel Debré. Très bien !

M. Jacques Barrot. D'une part, le déclin de la natalité rendra la France beaucoup plus fragile : j'y insiste car c'est un constat dont il faut informer le pays. Il la rendra, en particulier, beaucoup moins apte à accueillir et à intégrer les minorités ethniques et les immigrés. La vraie solution à cet égard réside sans doute dans un dynamisme des familles françaises. Toute l'expérience historique montre que les peuples qui sont capables d'avoir cette générosité démographique sont ceux qui réussissent à résoudre les problèmes d'intégration des minorités.

D'autre part, l'affaiblissement des valeurs familiales est en train de rendre notre société beaucoup plus vulnérable aux égoïsmes et aux violences.

Me gardant de tout procès d'intention, je m'en tiendrai aux faits pour expliquer et justifier cette question préalable.

Elle se fonde sur trois raisons. D'abord, le contexte : sans vous faire de grief personnel, madame le ministre, il m'apparaît que le Gouvernement a beaucoup improvisé dans ce domaine depuis trois ans. Ensuite, les restrictions financières dont sont victimes les familles, et en particulier les familles nombreuses. Enfin, les dispositions mêmes d'un projet qui, sans apporter de véritables progrès, nous paraît détourner certaines mesures dites familiales vers d'autres objectifs.

S'agissant du contexte, il faut souligner d'emblée que nous allons vers un effondrement démographique.

M. Michel Debré. C'est évident !

M. Jacques Barrot. Le problème démographique est aujourd'hui plus angoissant que jamais en raison de la brusque accélération de la chute de notre natalité. Les naissances, qui étaient de 805 000 en 1931 — le mouvement avait été amorcé au préalable mais il avait connu un léger inflexionnement — sont passées à 797 000 en 1982 et tombées à 748 000 en 1983, soit un recul de 8 p. 100. Les résultats du premier semestre de 1984 ne laissent pas augurer d'aggravation — vous l'avez indiqué à la commission — mais ils ne laissent pas espérer non plus d'amélioration.

L'éclatement de la famille contribue à l'effondrement de notre natalité. Ce mouvement déjà ancien s'est lui aussi aggravé depuis trois ans. On comptait 416 000 mariages en 1972 ; il y en a eu 299 800 en 1983 alors que, compte tenu de la structure par âge, nous aurions dû en avoir 450 000 si les jeunes se mariaient comme autrefois. Et la baisse s'est encore accélérée, semble-t-il, en 1984.

Dans les conditions actuelles, 40 p. 100 des femmes resteront célibataires.

Les divorces ont augmenté de 60 500 en 1976 à 81 100 en 1980 et à 98 700 en 1983 ; un mariage sur quatre se rompt.

Un enfant sur sept est un enfant naturel. La part des naissances illégitimes est passée de 8,5 p. 100 en 1976 à 14,4 p. 100 en 1980 et à 14,2 p. 100 en 1982, faisant ainsi en deux ans un saut considérable. Or le taux de fécondité en union libre est de 0,7 enfant par femme, c'est-à-dire qu'il est largement inférieur à celui des couples mariés.

Enfin, et c'est là l'indice le plus grave, le taux de fécondité a atteint en 1983, avec 180 enfants pour 100 femmes, son minimum historique, bien en deçà du seuil de remplacement des générations qui est de 2,10. C'est une fracture historique. A ce rythme, la population française qui comptait, en 1975, 32 p. 100, c'est-à-dire un tiers, de moins de vingt ans, et moins de 20 p. 100 de plus de soixante ans, passera, en 2020, à 23 p. 100 de moins de vingt ans, soit un recul de 10 p. 100, et 25,7 p. 100 de plus de soixante ans, autrement dit un Français sur quatre.

La France, à l'évidence, se ride !

Face à ces chiffres accablants, il y a eu, certes, un discours présidentiel au congrès de l'U.N.A.F. le 21 novembre 1981, puis le projet Questiaux, écarté au nom des nécessités de l'équilibre des comptes de la sécurité sociale que l'on redécouvrait après les avoir imprudemment oubliées. Et pourtant, madame le ministre, au début de l'année 1983, quand fut enterré ce premier projet gouvernemental à la rédaction duquel vous aviez, si j'en crois mes informations, participé activement, les caisses d'allocation familiales enregistraient près de 13 milliards de francs d'excédents cumulés. Tout se passe comme si on avait sacrifié les familles aux déficits de l'assurance maladie et plus encore à ceux de l'assurance vieillesse.

M. Michel Debré. Naturellement !

M. Jacques Barrot. Ainsi, l'abaïssement de l'âge de la retraite aura coûté environ 5 milliards de francs en 1984 et coûtera 7,5 milliards en 1985.

Ce fut ensuite le programme prioritaire d'exécution n° 8 du 9^e Plan intitulé : « Assurer un environnement favorable à la famille et à la natalité ». Ce programme, que je persiste à croire dépourvu d'ambition, avait été rattaché *in extremis* au Plan à la demande, dit-on, du chef de l'Etat, effrayé par la négligence des planificateurs en ce domaine. Or s'il y a un domaine prioritaire plus que tout autre dont le Plan doit s'occuper, c'est bien celui-là. La croissance, l'emploi, les équilibres économiques fondamentaux et notre système de protection sociale dépendront à terme de la vigueur démographique de notre pays.

On est donc en droit de s'inquiéter des aller et retour du Gouvernement, qui aura en fait examiné trois projets de loi successifs sur la famille et différé d'autant ce grand débat, ainsi que les décisions dont dépend l'avenir de la France.

Tel est le contexte, qui justifie le premier grief.

Deuxième grief : parallèlement à toutes ces tergiversations, le Gouvernement, après une courte période de largesses parfois inconsidérées, a laissé se dégrader le pouvoir d'achat des familles nombreuses.

François Mitterrand, lorsqu'il était candidat, avait promis d'augmenter de 50 p. 100 les allocations familiales et les allocation de logement. Cette promesse fut tenue pour l'allocation de logement, dont l'augmentation fut d'ailleurs à mon avis trop brutale pour porter ses effets. Mais, à ce jour et par rapport au 1^{er} juillet 1980, dernière revalorisation intervenue avant l'élection du président Mitterrand — car c'est ainsi qu'il faut faire les comptes — si je ne conteste pas les résultats obtenus pour les familles de un et deux enfants, j'affirme que les prestations familiales versées aux familles de condition modeste ayant trois enfants et percevant le complément familial ont enregistré une baisse de pouvoir d'achat de 1 p. 100. Faut-il rappeler qu'avant 1981 un effort prioritaire avait assuré chaque année à ces familles une revalorisation de 1,5 p. 100 ? Et encore mon évaluation ne tient-elle pas compte de l'ampu-

tation de deux mois du service des prestations familiales résultant des décrets de 1983 : cela représente une perte de pouvoir d'achat supplémentaire de l'ordre de 1 p. 100 par an.

Après avoir été épargnées, il est vrai, les familles de deux enfants de condition modeste sont à leur tour touchées en 1984. Comme les autres, elles n'ont bénéficié au cours de la présente année que de deux revalorisations de 2,35 p. 100 en janvier et en juillet, alors que l'inflation atteindra ou dépassera 7 p. 100.

Par ailleurs, les barèmes des allocations de logement sont aujourd'hui verrouillés, ce qui réduit les concours financiers apportés aux familles modestes.

Enfin, comme je l'ai déjà souligné dans une question d'actualité à laquelle vous avez bien voulu répondre, les conséquences des changements de la fiscalité en 1984 n'ont été que partiellement compensées par le relèvement des plafonds de ressources du complément familial et de l'allocation de rentrée scolaire. Ce sont d'ailleurs les économies que permettent de réaliser le nouveau système de crédit d'impôt par rapport au système de déduction fiscale qui vous aident à financer ce projet.

Au total, l'écart entre les promesses et les résultats se passe de commentaire.

Aujourd'hui, bien malin qui peut dire ce que ce nouveau projet de loi apporte globalement en plus aux familles. La mode est au financement par redéploiement. Malheureusement, ce redéploiement ne s'opère qu'au travers des prestations familiales existantes.

Et pourtant, madame le ministre, si nous avions pu examiner les comptes de la sécurité sociale avant la discussion de ce texte — c'eût été de meilleure méthode, mais la commission des comptes ne se réunit que cette semaine — nous aurions constaté que les résultats de la branche famille auront été bénéficiaires à hauteur d'environ 7 milliards pour 1983 et 8,5 milliards pour 1984.

Selon les mêmes prévisions, l'excédent de 1985 dépasserait 2,3 milliards de francs. Pourquoi donc demander à la branche famille de secourir les autres branches au risque de vous laisser, madame le ministre, présenter un texte qui, faute de moyens, ne peut pas avoir d'ambition ?

J'ajoute qu'un débat approfondi sur les comptes de la sécurité sociale aurait fait apparaître l'inopportunité de la suppression de la contribution de 1 p. 100. Cette nouvelle ressource a été sacrifiée pour pouvoir afficher, coûte que coûte, une baisse des prélèvements obligatoires. Or, les ressources dégagées par le 1 p. 100 auraient permis, à la fois, de soulager les entreprises de quelques points de cotisation, à charge bien entendu pour elles de créer davantage d'emplois, et de doter ce projet de loi des moyens nécessaires pour lui donner une véritable portée.

Faute de choix clairs et courageux, le Gouvernement a manqué une double occasion : celle d'engager en douceur une réforme du financement des prestations familiales et celle de se donner les moyens d'une politique à la mesure du défi démographique. Comment les familles pourraient-elles croire aux effets de ce texte, alors qu'elles ne voient pas quels seraient les moyens supplémentaires mobilisés à leur profit ?

Après ce deuxième grief, j'en viens au troisième qui concerne plus directement le texte. En effet, ce dernier souffre non seulement du manque de moyens financiers, mais également de certaines confusions qui auront des conséquences négatives sur la réalisation des objectifs d'une véritable politique familiale.

Madame le ministre, je ne m'étendrai pas sur ce sujet, car le débat qui aura vraisemblablement lieu en dépit de cette question préalable permettra à certains de mes amis parlementaires de développer leurs griefs. Il y a certes un effort de simplification qu'il faut bien admettre, mais il ne doit toutefois pas masquer les situations parfois délicates que pourront connaître certaines familles. M. Belorgey a d'ailleurs souligné en commission que l'on n'était pas très sûr de pouvoir discerner quels seraient les perdants et les bénéficiaires. Je vous accorde donc cet effort de simplification, mais je mets en cause trois erreurs, trois confusions.

Il y a d'abord la confusion avec la politique des revenus. Elle n'est pas nouvelle, c'est vrai, mais ce n'est pas une raison pour la prolonger. Cette confusion transparait dans

la soumission de l'allocation au jeune enfant à des critères de ressources. Pourquoi priver ainsi d'allocation certaines familles ? N'est-il pas dit dans le Plan intérimaire : « L'enfant est porteur d'une créance, d'un droit sur la collectivité du seul fait de son existence. Ce droit est identique pour tous les enfants, quels que soient les revenus de leurs parents » ?

M. Francisque Perrot. Très bien ! C'est tout à fait vrai !

M. Jacques Barrot. Ensuite, comme l'a montré le rapport Sullerot, ce système risque bien d'encourager les fraudes et de jouer contre une institution familiale déjà bien fragile.

On relève également une confusion avec la politique de l'emploi. En effet, l'allocation parentale d'éducation n'est octroyée qu'aux femmes qui se retirent du marché du travail ; elle dépend du statut de la mère au début de sa grossesse. Comment, madame le ministre, la justifier aux yeux des familles qui ne disposent que d'un S.M.I.C. ou même d'aucun salaire ? Comment éviter les discriminations qu'elle porte en germe ? De deux choses l'une : si son attribution se fait selon des critères stricts, elle engendrera des injustices évidentes ; si, et je le souhaite avec beaucoup de commissaires, vous envisagez certains assouplissements, notamment pour des femmes privées d'emploi à la suite d'un licenciement économique, sa gestion va devenir complexe et périlleuse.

En fait, tout se passe comme s'il s'était agi, avant tout, d'alléger les listes de chômeurs, mais cette nouvelle forme de traitement social du chômage ne relève pas de la politique familiale. Pis encore, le texte donne l'impression de vouloir contraindre au retour au foyer les femmes, alors qu'il devrait s'agir d'abord et avant tout — tel doit être l'esprit de toute politique familiale — de garantir à chaque femme un libre choix.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Jacques Barrot. Tôt ou tard, il faudra bien trouver les moyens financiers de nature à permettre à toutes les familles qui veulent trois enfants ou davantage de se déterminer librement. C'est le prix à payer pour la survie de notre société.

Enfin, troisième erreur, il me semble que l'on a peur d'affirmer des conceptions natalistes qui, pourtant, ne m'ont jamais détourné de conceptions d'abord humanistes. Je crois que la promotion personnelle ne peut s'accomplir s'il n'est pas également tracé, pour la société tout entière, un chemin vers l'avenir permettant l'épanouissement de l'ensemble de la communauté. Voilà pourquoi le conflit entre les préoccupations natalistes et les préoccupations familiales ne m'a jamais paru fondé.

A juste titre, les démographes continuent à mettre l'accent sur l'importance du troisième enfant pour relancer la natalité française. Je remercie M. le rapporteur de l'avoir indiqué avec force. Or ce texte supprime les derniers vestiges de la politique d'incitation spécifique en faveur du troisième enfant. Certes, madame le ministre, les modalités de ce supplément donné aux familles de trois enfants et plus ont été discutées, mais rien n'empêchait de les changer tout en gardant la substance de cette mesure.

Faut-il ajouter que la suppression du surcomplément familial — j'entends bien que la commission va demander à l'Assemblée et à vous-même, madame le ministre, son maintien — aggrave la pénalisation pour les familles nombreuses les plus démunies ? Faut-il aussi répéter, quels que soient les apaisements que vous nous avez donnés, que l'attribution des prêts par les banques, si elle ne soulèvera pas de graves difficultés pour la majorité des familles, pusera souvent des problèmes aux familles les plus fragiles, celles qui, précisément, n'ont pas tout à fait réussi à faire leur place dans la société ? Il faudra trouver des banquiers à la triple humaine et sociale bien affirmée pour ne pas refuser ces prêts dans certains cas.

Alors oui, madame le ministre, ce texte nous paraît inadapté à la gravité des problèmes. Beaucoup s'accordent, même au sein de la majorité, pour dire qu'il n'est pas à la mesure des difficultés que connaît le pays. Nous pensons qu'il devrait être abandonné pour cause de médiocrité. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

Tel est d'ailleurs l'avis du conseil d'administration de la caisse nationale d'allocations familiales qui, vous le savez bien, dans sa majorité, s'est refusé à approuver ce texte. C'est également la réaction des milieux familiaux qui, réunis au sein de l'Union nationale des associations familiales, toutes tendances et toutes sensibilités confondues, ont affirmé leur hostilité à ce texte.

Dans ces conditions, pourquoi ne pas remettre en chantier un texte qui, à quelques simplifications près — non négligeables je vous l'accorde — n'est fait que d'apparences ? Vos convictions familiales, madame le ministre, et votre bonne volonté sont connues de cette assemblée. Laissez-moi regretter que vous ne puissiez les mettre au service d'un projet qui proposerait des moyens supplémentaires, même si la conjoncture impose de les limiter, qui tracerait des orientations, qui fixerait des étapes.

Les familles ont des droits sur nous. Il faut les faire bénéficier de toutes les ressources de la branche famille. Il faut donner au pays la politique familiale ambitieuse que l'état de sa démographie justifie. Il faut surtout permettre aux familles d'avoir le nombre d'enfants qu'elles désirent.

Toutes les enquêtes de l'I.N.E.D. montrent qu'il n'en est pas ainsi : le texte que le Gouvernement propose ne nous paraît pas correspondre aux exigences de clarté, de vérité et d'ambition nécessaires. Les moyens devraient vous être donnés, madame le ministre, de réécrire — excusez l'expression — ce brouillon manqué. Tel est le sens de cette question préalable. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Evin, inscrit contre la question préalable.

M. Claude Evin, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Trois points ont été abordés par M. Barrot pour justifier le fait qu'il n'y aurait pas lieu, aujourd'hui, d'examiner ce texte : l'effondrement démographique, le niveau des prestations servies aux familles nombreuses et les diverses confusions que M. Barrot a semblé détecter dans le projet qui vous est soumis.

J'apporterai donc très rapidement, sur ces trois points, quelques éléments d'appréciation qui m'amèneront, mes chers collègues, à vous demander de repousser la question préalable opposée par M. Barrot.

D'abord, M. Barrot a associé l'effondrement démographique à ce qu'il a appelé l'éclatement de la famille.

A ce propos, je tiens à souligner que le problème démographique est bien réel et je suis très satisfait qu'il soit abordé aujourd'hui avec beaucoup plus de sérieux et beaucoup moins de sourires qu'il ne l'a été jusqu'alors.

Les préoccupations liées au financement des prestations vieillisse, l'adaptation de notre société aux enjeux de demain, en particulier sur le plan technologique, et diverses manifestations dont la récente conférence mondiale sur les problèmes de population qui s'est tenue à Mexico, ont sans doute largement contribué à cette prise de conscience dans notre pays quant à l'évolution de sa démographie. Mais il faut se garder, sur une question aussi sérieuse, de recourir à des raccourcis comme vient de le faire M. Barrot, car cela ne permet pas d'apporter des réponses à la hauteur des problèmes auxquels nous sommes confrontés.

En ce qui concerne l'analyse de ces problèmes démographiques et de leurs liens avec l'éclatement de la famille — argument que vous avez mis en avant, monsieur Barrot — j'ai eu l'occasion, dans le cadre des travaux préparatoires au 9^e Plan, de présider un groupe de réflexion sur l'évolution des modes de vie des Français. Nous y avons donc traité de ce sujet et, sans entrer dans un long développement, je veux appeler votre attention sur le fait qu'il n'y a pas concomitance, dans l'évolution de notre société au cours de ces dernières années, entre la hausse de la natalité qui date des années 60 et ce que l'on peut considérer comme des indices nous permettant d'évaluer ce que vous avez appelé et ce que j'appelle aussi, dans ce rapport au commissariat du Plan, l'éclatement de la famille. Ces indices peuvent certes être contestés, mais ils sont chiffrables ; tel est le cas du nombre des mariages et de celui des divorces. Les chiffres sont particulièrement éloquentes à partir de 1975.

Si j'ai tenu à donner cette précision sans insister davantage, c'est pour souligner que votre argument selon lequel l'éclatement de la famille et l'abandon des valeurs familiales seraient à l'origine de la baisse du taux de fécondité, n'est pas juste. Cela est bien démontré par la comparaison entre l'évolution au cours des années 60 et celle que nous avons connue dans les années 70.

Dans votre deuxième argument, monsieur Barrot, vous avez établi un lien entre le problème de la fécondité et le niveau des prestations familiales. Je ne pense pas que cette démonstration soit davantage pertinente.

Certes, le taux de fécondité en France est légèrement supérieur à ce qu'il est chez nos partenaires européens mais cela ne doit pas suffire à nous réjouir et à nous donner satisfaction, car les chiffres restent tout de même inquiétants. Ceux que vous avez cités sont d'ailleurs incuestionnables puisqu'ils résultent vraisemblablement des travaux de l'I. N. E. D.

Cependant, si notre taux de fécondité est supérieur à celui que connaissent les autres pays européens, l'une des explications tient sans doute à la politique familiale menée dans notre pays. Malgré tout, le lien entre le taux de fécondité et le niveau des prestations familiales constitue un problème beaucoup plus compliqué. L'explication du taux de fécondité d'une population résulte de phénomènes bien plus complexes que le seul niveau des prestations familiales.

Il n'y a pas, en effet, de relation précise et induite directement entre le montant des prestations servies et la modification du comportement des familles. Si vous avez dressé dans votre démonstration, monsieur Barrot, un constat relatif à l'évolution sociale de notre société et à celle des comportements, j'ai noté que vous n'avez apporté aucune réponse de nature à permettre il n'appartient pas à l'Etat, au Gouvernement de modifier ceux-ci : il lui revient simplement de mettre en place des moyens susceptibles d'inciter les familles qui le décident à le faire.

Or les mesures financières ne suffisent pas et j'en veux pour preuve un exemple qui vaut ce qu'il vaut : en 1980 la natalité a baissé le mois où a été appliqué l'octroi du million pour le troisième enfant. Nous pourrions retrouver, dans l'évolution de la fécondité au cours des années, d'autres exemples montrant que l'instauration de telle ou telle prestation n'a absolument pas modifié le comportement des familles françaises. Il convient donc, dans un domaine aussi complexe, d'être plus précis quant au problème que nous avons à résoudre.

Beaucoup plus déterminant dans le choix des familles me semble être l'environnement que la société peut offrir aux familles afin qu'elles envisagent d'avoir un enfant et qu'elles puissent l'accueillir dans de bonnes conditions. Je veux parler de la place faite aux enfants dans la société, des moyens donnés pour permettre d'allier la vie de travail des parents et l'accueil, l'éducation des enfants. C'est donc en fait une politique globale, qui est nécessaire, beaucoup plus qu'une politique fondée uniquement sur le niveau des prestations familiales, même si celui-ci pose des problèmes sur lesquels je dirai quelques mots.

C'est bien par la définition d'une telle politique familiale globale que le Gouvernement a abordé ce dossier depuis 1981. Nous pouvons, certes, regretter que le fait ne nous ait pas eu de débat à l'Assemblée nationale sur l'ensemble de la politique familiale n'ait pas permis de dégager une cohérence pour nombre de mesures ; mais je tiens à souligner combien la politique qui a été menée par le Gouvernement — plus particulièrement sous l'impulsion de Mme Dufoix, qui n'avait pas alors la responsabilité de toute la protection sociale — correspond à un objectif global et aux moyens que j'ai définis tout à l'heure comme étant susceptibles de permettre de favoriser l'accueil de l'enfant par la famille.

Un effort financier a d'abord été consenti et M. Chanfrault, au nom de la commission, a rappelé l'évolution des prestations familiales depuis 1981. Il y a eu, dès juillet 1981, une augmentation de 15 p. 100 de toutes les allocations familiales et de 25 p. 100 de la masse des allocations de logement ; une deuxième hausse des allocations de logement est intervenue en décembre 1981, et un nouvel accroissement de 25 p. 100 des allocations familiales a été décidé en 1982.

Par ailleurs, un ensemble de mesures fiscales a accru la possibilité de déduction des frais de garde. Contrairement à ce que vous déclariez tout à l'heure, monsieur Barrot, la mise en œuvre d'une politique de rigueur, d'une politique de maîtrise des dépenses de protection sociale en 1983 n'a pas altéré l'évolution des prestations familiales depuis 1981. Ainsi, le bilan financier net reste favorable aux familles, puisque la masse des dépenses de la caisse nationale des allocations familiales est passée de 76 milliards de francs en 1980 à 138 milliards de francs en 1984.

Je sais que l'appréciation en masse ne permet pas d'examiner au plus près les situations des familles. Je souhaite que, grâce aux moyens dont disposent vos services, vous nous donniez, madame le ministre, quelques éléments nous permettant d'évaluer les effets de ces dispositions sur les différents types de famille.

Cette nouvelle politique familiale, mise en place depuis 1981, s'était donc efforcée de rattraper un retard patent pris avant 1981 et de rééquilibrer les prestations familiales versées aux

familles de deux enfants. Mais, comme je l'ai souligné, nous n'avons jamais voulu réduire la politique familiale à une simple politique de prestations.

Les orientations du 9^e Plan, qui ont été rappelées, ont bien répondu à l'ensemble de cette politique globale.

Je les rappelle :

Premièrement, mesures de simplification et d'amélioration du dispositif d'aide monétaire aux familles, annoncées dans le projet de loi qui avait en effet été déposé en 1982. Ces mesures constituent un des axes importants du projet de loi qui nous est soumis. Avec l'allocation pour le jeune enfant elles répondent donc au souci que le Parlement avait manifesté au moment du vote du 9^e Plan.

Deuxièmement, facteur beaucoup plus déterminant que le niveau de prestations du comportement des familles : meilleure conciliation entre vie professionnelle et accueil de l'enfant. Cet objectif, réaffirmé dans la loi de Plan, trouve aussi sa concrétisation, en partie du moins, dans la mise en place de l'allocation parentale d'éducation. Je dis « en partie du moins » car je suis très conscient qu'une politique d'accueil de l'enfant suppose aussi une politique d'équipement, une politique de service de voisinage, politiques qui ont été largement développées au cours des trois dernières années, notamment par la mise en place de « contrats-crèches » qui méritent d'être soulignés parce qu'ils constituent de nouveaux modes de garde des enfants impliquant plusieurs partenaires : l'Etat, les caisses d'allocations familiales et les collectivités locales ou les associations gestionnaires d'équipements.

Troisièmement, amélioration de l'environnement quotidien des familles. Cet objectif est au centre de notre débat. L'Etat, je l'ai indiqué, a déjà donné des moyens de le réaliser. Il importe en effet que l'intégration de la famille avec ses enfants au sein de la société se fasse au plus près du quotidien ; elle incombe donc aussi aux collectivités locales et je sais que nombre d'entre elles y sont très attentives.

Vous récusez ce projet de loi, monsieur Barrot, au motif qu'il ne permet pas de maintenir le pouvoir d'achat des familles nombreuses. Vous souhaitez — si je vous comprends bien — que la branche famille soit mise à l'abri de la rigueur que nous nous sommes imposée en matière de prestations familiales, et que toutes les prestations soient accordées sans aucune condition de ressources. Et vous visez en particulier l'allocation parentale d'éducation. J'appelle votre attention sur le fait que l'extension de cette mesure à toutes les familles de trois enfants représenterait, si mes renseignements sont exacts, environ 3 milliards à 3,5 milliards de francs.

Monsieur Barrot, vous avez assumé la responsabilité de ce dossier et je sais qu'il n'est pas dans vos habitudes de tomber dans la démagogie.

Vous savez très bien que, au risque d'accroître le déficit de nos régimes sociaux, nous sommes contraints de limiter nos dépenses. J'en profite d'ailleurs pour préciser la réponse à un argument que j'ai déjà entendu lors de l'examen de ce texte en commission.

S'il est vrai que la caisse nationale des allocations familiales enregistre un solde positif de 8,5 milliards en 1984 et que ce solde s'ajoute aux 7 milliards de solde positif en 1983, ces résultats permettront simplement — j'appelle votre attention sur ce point — de compenser le déficit de 15 milliards des deux années précédentes. Ce solde ne nous permet donc malheureusement pas d'envisager l'octroi de prestations supplémentaires. La commission des comptes de la sécurité sociale, qui vient de déposer le rapport introductif au débat de jeudi prochain, donne à ce sujet des précisions tout à fait intéressantes.

Le projet présenté par le Gouvernement représente une avancée dans la voie du droit de l'enfant et une régression de l'influence des conditions de ressources sur les prestations.

L'allocation au jeune enfant, versée pendant neuf mois sans conditions de ressources, est la somme d'anciennes allocations, notamment le complément familial versé par famille et non par enfant et avec conditions de ressources. Dois-je vous rappeler que l'allocation parentale d'éducation sera versée sans conditions de ressources ?

Par cette allocation parentale d'éducation nous ne faisons qu'offrir une liberté de choix aux femmes et aux hommes. Nous prenons en effet des mesures pour les parents qui ont une activité professionnelle. Ces mesures viennent en complément d'un certain nombre d'équipements — crèches ou autres modes

de garage — à côté de l'allocation parentale d'éducation qui ne fait que compenser partiellement la perte de revenu mais qui donne un choix réel aux parents.

Par toutes ces mesures, le Gouvernement entend promouvoir une politique familiale favorisant la réalisation de projets familiaux et cela semble être la seule voie possible.

La reconnaissance du droit de l'enfant doit donc être une priorité, dont ce projet représente une étape. Les aides de la collectivité sont attribuées à l'enfant, quel que soit son rang dans la famille, quelles que soient les personnes qui en ont la charge, leurs ressources et leur situation matrimoniale.

Ce projet n'apporte sans doute pas des réponses à tous les besoins d'une politique familiale. Il n'apporte sans doute pas non plus des réponses toujours très bien appropriées à l'objectif qu'il se fixe. Je sais que les interventions de plusieurs de mes collègues, aussi bien dans la discussion générale que lors de l'examen des articles, permettront de poser des questions auxquelles je souhaite que le Gouvernement réponde. La discussion des articles et des amendements nous permettra sans doute aussi de préciser tel ou tel point.

Il ne suffit pas, en effet, madame le ministre, d'afficher un moyen et de mettre en place des dispositifs tels que ce moyen d'aide aux familles ne puisse pas être réellement utilisé par les familles auxquelles il s'adresse. Je sais que vous partagez avec nous cette préoccupation.

Ce projet s'inscrit dans les trois orientations qui avaient été définies par le 9^e Plan même si, je le répète, nous sommes conscients qu'il ne répond pas à tous ses objectifs.

Il aura sans doute besoin d'être amélioré non seulement au cours du présent débat, mais au cours des prochains mois, mais il ne mérite pas pour autant aujourd'hui d'être rejeté. C'est pourquoi je vous invite, mes chers collègues, à repousser la question préalable opposée par M. Barrot. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. La parole est à Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

Mme Georgina Dufoix, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, un débat sur la politique familiale est toujours passionnant, difficile et très ouvert parce que chacun de nous a une conception différente de la « famille ». Pour certains c'est essentiellement la famille « nombreuse » ; pour d'autres c'est le lien existant entre actifs et personnes âgées ; pour d'autres encore c'est le lien qui unit un homme ou une femme à un enfant. Bref, chacun donne à ce mot une signification particulière. D'ailleurs les interventions que je viens d'écouter le prouvent bien.

Mais il n'appartient pas à l'Etat de donner une définition de la famille idéale. Et je souhaite que ceux qui réclament moins d'Etat ne demandent pas, à l'occasion de ce débat, que l'Etat définisse la famille idéale. L'immixtion dans la vie privée des femmes et des hommes de ce pays est certainement l'une des plus inacceptables qui soit. En revanche, il appartient à l'Etat de définir une politique familiale et de préciser le fondement essentiel de la société qu'il lui appartient d'administrer.

Le fondement de la politique familiale est la solidarité, solidarité qui unit les actifs et les personnes âgées, solidarité qui unit les adultes et les enfants, solidarité qui unit entre eux hommes et femmes. Ces solidarités peuvent certes se concevoir de diverses façons. En revanche, la solidarité elle-même ne se partage pas. Et je suis frappée de constater qu'à l'occasion de l'examen de ce projet de loi relatif aux familles M. Barrot n'a pas parlé des personnes âgées alors qu'il a abordé d'autres sujets qui ne relèvent pas plus directement de l'objet de ce texte.

Je n'interviendrai pas trop longuement puisque M. Chanfrault, en particulier, a analysé ce que représente aujourd'hui la politique familiale et a rappelé les efforts qui ont été consentis par les uns et par les autres pour qu'elle prenne corps. Je tiens cependant à préciser que cette politique familiale, cette politique de solidarité, s'articule autour de trois idées principales : mieux accueillir l'enfant dans la société ; permettre que les solidarités existent et se développent, et apporter, par des mesures financières, des aides qui fournissent aux familles l'appui de la collectivité lorsqu'elles en ont un réel besoin.

Monsieur Barrot, vous estimez qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur ce projet parce qu'il serait insuffisant. Vous savez, en matière de politique familiale, on aura toujours le sentiment

que les mesures prises sont insuffisantes parce que, précisément, la politique familiale est la politique de tous, tous les jours. Elle se doit de respecter, comme d'autres, les grands équilibres de ce pays. Si nous étions aujourd'hui dans une période de solde fortement déficitaire de la sécurité sociale — ce qui heureusement n'est pas le cas — vous pourriez à juste titre prétendre que les mesures prises sont insuffisantes parce que, précisément, les équilibres sociaux du pays ne sont pas ce qu'ils devraient être.

M. Georges Benedetti. Très bien !

Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Vous pourriez aussi dire que la politique familiale serait compromise s'il fallait trouver d'autres financements pour telle ou telle dépense de la sécurité sociale. Mais je suis frappée que vous n'avez à aucun moment, monsieur Barrot, envisagé le recours à des ressources supplémentaires comme on l'a fait à d'autres époques et dans d'autres lieux !

M. Michel Debré. Il a parlé des dépenses !

Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. On pourrait, par exemple, pour donner plus de moyens à la branche famille, prévoir le développement ou, plus simplement, la création de certaines ressources. Vous avez parlé de la fiscalisation ; vous auriez pu envisager une augmentation de la T. V. A. Mais qui en pâtirait ? Essentiellement les familles et d'abord les plus modestes !

M. Emmanuel Hamel. On peut augmenter le taux le plus élevé de la T. V. A. sans en modifier la structure !

Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Mon souci est de maintenir les équilibres de ce pays et ce pour le bénéfice de toutes les familles de ce pays.

J'espère se réunir la commission des comptes de la sécurité sociale, et je vous présenterai, mesdames, messieurs les députés, le budget social de la nation la semaine prochaine. Je regrette que le calendrier des débats parlementaires ait été ainsi établi mais je n'y suis strictement pour rien. Je serai alors conduite à parler du financement de la sécurité sociale et des résultats des comptes ; je ne m'attarderai donc pas maintenant sur ce sujet. Toutefois — et parce que vous y avez fait allusion, monsieur Barrot — je vous rappelle que s'il y a un excédent dans les comptes de la sécurité sociale pour l'année 1984, c'est essentiellement en raison de l'affectation du 1 p. 100.

Je rappelle, après le président Evin, que le résultat des comptes de la branche famille de la sécurité sociale s'est traduit par un déficit de 3 milliards de francs en 1981, de 12 milliards en 1982, puis par un excédent de 7 milliards en 1983 et de 8,5 milliards en 1984. Les excédents de 1983 et de 1984 ont donc compensé les déficits de 1981 et de 1982. Encore cette compensation a-t-elle été obtenue grâce au produit du 1 p. 100. Pourquoi le 1 p. 100 a-t-il été supprimé ? Je suis persuadée que le ministre des finances s'est expliqué sur ce point. Il avait été demandé une contribution exceptionnelle au pays, précisément pour remettre à flot les comptes de la sécurité sociale. La gestion de celle-ci ayant été tout à fait performante pendant deux années, cette année, la ressource exceptionnelle n'est plus nécessaire pour équilibrer les comptes. Voilà ce qu'il en est. C'est parce que tous ont consenti un effort que la gestion a été bonne. Cet effort doit donc être maintenu pour que la gestion reste bonne si nous voulons équilibrer les comptes de la sécurité sociale non pas pour un an, mais pour les années à venir.

Vous jugez, monsieur Barrot, ce projet de loi insuffisant. Je vous rappelle que l'évolution des prestations familiales a été remarquable. Ainsi, l'allocation adulte handicapé, qui avait été, à l'origine, mise à la charge de la branche famille — ce n'est pas nous qui avons pris cette décision — a été portée en 1983 sur le budget de l'Etat.

Vous dites que le très grand effort consenti au profit des prestations familiales en 1981 et en 1982 n'a pas été maintenu. Je pensais bien que vous m'interrogeriez sur ce point et j'ai demandé les comptes les plus précis et les plus simples que chacun d'entre nous peut consulter sans difficulté. Je vous citerai les modes de calcul et les sources afin que chacun puisse les vérifier. Je crois en effet nécessaire de remettre les pendules à l'heure car beaucoup de choses fausses ont été dites.

Je rappelle, tout d'abord, les très fortes hausses de prestations familiales intervenues en 1981 : 25 p. 100 pour les allocations familiales, 50 p. 100 pour l'allocation de logement. Vous estimez,

monsieur Barrot, cette progression trop rapide. Elle a tout de même permis d'augmenter l'allocation de logement de 50 p. 100 en 1981.

M. Jacques Barrot. Et les loyers ont, eux aussi, augmenté !

Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Cette mesure était certes financièrement lourde à supporter mais elle était socialement très importante.

Il y a donc eu de très fortes hausses en 1981.

En 1982, on a augmenté le niveau des prestations familiales et depuis il y a maintenu le pouvoir d'achat.

Le projet de loi représente un effort supplémentaire de 1,3 milliard de francs chaque année. Vous dites que c'est insuffisant. Je reconnais que ce n'est pas le Pérou mais tout de même, voilà une priorité nettement affirmée, à un moment où ce n'est pas si courant.

Si l'on établit une comparaison rapide entre la situation d'avant et d'après 1981, la différence essentielle dont vous n'avez pas parlé, monsieur Barrot, est constituée essentiellement par la revalorisation semestrielle des prestations qui a été introduite en 1983. Avant 1983, l'augmentation intervenait le 1^{er} juillet de chaque année. Maintenant, il y a une double revalorisation, le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet. Savez-vous qu'avec une inflation de 10 p. 100 par an par exemple, l'absence de revalorisation semestrielle revient, en fait, à récupérer 5 p. 100 de pouvoir d'achat en moyenne. C'était bien le cas avant 1981.

Plutôt que de lancer des *coricos* intempestifs, je préfère citer des exemples précis. Je le ferai avec rigueur pour qu'on ne puisse pas imaginer que je choisis des cas particuliers.

Une famille de deux enfants ayant plus de trois ans percevait, par mois, en 1978, 217,33 francs d'allocations familiales ; en 1980, 265,39 francs, soit une hausse de 21,9 p. 100. Pendant la même période, les prix ont augmenté de 25,9 p. 100. La perte de pouvoir d'achat a donc été de 3,2 p. 100. En 1984, la même famille reçoit 538,57 francs par mois en moyenne sur l'année, soit un gain de pouvoir d'achat de 35,7 p. 100. Je vous laisse juges !

Prenons maintenant l'exemple d'une famille de deux enfants de moins de trois ans. Elle percevait, en 1978, 551,18 francs et en 1980, 652,09 francs, soit une perte de pouvoir d'achat de 6 p. 100. En 1984, elle touche 1 123,30 francs, soit un gain de pouvoir d'achat de 15,2 p. 100 par rapport à 1980.

Pour les familles de trois enfants, auxquelles les précédents gouvernements et, en particulier, celui dont M. Barrot était membre, donnaient une priorité, elles percevaient 987,84 francs en 1978 et 1 240,92 francs en 1980, soit, en pouvoir d'achat, une perte de 0,2 p. 100. Voilà ce qu'était cette priorité avec une inflation accélérée. Aujourd'hui, l'inflation est en voie d'être maîtrisée, grâce à notre politique, dont il faut bien reconnaître qu'elle est difficile à mener. Or ce sont d'abord les familles qui bénéficient de la baisse de l'inflation. Cette année, ces mêmes familles ont perçu 1 991,44 francs, soit un gain de pouvoir d'achat de 7,4 p. 100 par rapport à 1980.

Voilà la réalité ! Je ne prétends pas qu'on ne pourrait pas faire plus. Je dis qu'il s'agit là d'un très bon résultat : le pouvoir d'achat des familles est en augmentation. Certes on note des différences suivant le nombre d'enfants dans la famille, mais nous pouvons regarder l'avenir avec plus de sérénité.

On a critiqué aussi le principe des conditions de ressources. J'y reviendrai lors de la discussion des amendements. Je dirai simplement, pour l'instant, que si nous pouvions donner à toutes les familles, sans exception, les mêmes prestations, les choses seraient plus simples et le droit de l'enfant mieux affirmé. Mais nous ne pouvons pas aller plus vite car nous devons respecter les équilibres dont je parlais précédemment. Nous faisons le maximum de ce qui est possible dans l'état actuel des ressources de la sécurité sociale.

Mais ne vous y trompez pas. L'objectif reste de faire bénéficier tous les enfants des mêmes prestations familiales. L'allocation « jeune enfant » constitue à cet égard une avancée, même si elle n'est pas aussi importante qu'on pourrait le souhaiter.

Je n'aurai pas la cruauté, connaissant la qualité du travail de M. Barrot, de rappeler toutes les petites prestations instituées entre 1975 et 1980 sous condition de ressources. Elles ont d'ailleurs été critiquées par de nombreuses personnes, même si elles répondaient à des situations spécifiques. Ayant le sens de

la continuité de l'Etat en la matière, je ne me livrerai à aucune polémique, mais je dirai simplement que nous n'avons pas à rougir de notre politique. Au total, en 1983, 52,4 p. 100 des allocations de la branche famille étaient distribuées sans condition de ressources, contre 45,1 p. 100 en 1981, si l'on tient compte de l'allocation pour adultes handicapés.

Je ne vous dis pas que l'on en arrive à 100 p. 100, mais compte tenu des difficultés que la France doit affronter aujourd'hui, serait-il vraiment juste des nous dépensions plus d'argent au profit essentiel des familles les plus aisées ? Ce n'est ni facile à dire, ni commode à accepter, mais que penseriez-vous mesdames, messieurs les députés, si je vous présentais aujourd'hui des comptes déficitaires pour la sécurité sociale et si je vous demandais d'autres moyens de financement : cotisations sociales ou impôts, avec le seul objectif de favoriser les familles qui sont les plus aisées ? Je suis persuadée que vous me répondriez qu'il est préférable d'attendre quelque temps pour le faire. Je le répète : je n'abandonne pas cet objectif, mais je ne le reconnais pas comme étant prioritaire.

Le projet qui vous est soumis institue deux prestations.

L'allocation au jeune enfant est une simplification qui permettra aux familles d'y voir plus clair. On peut estimer à 5 000 le nombre des familles qui y perdront. Ce sont les plus aisées et leur perte sera limitée à six francs par mois. Les familles qui y gagneront sont celles qui ont des enfants rapprochés, qui sont des familles nombreuses en puissance. Cette mesure aura donc des effets natalistes.

L'autre prestation pose des problèmes à certains d'entre vous qui m'ont fait part de leurs réticences : il s'agit de l'allocation parentale d'éducation. Elle permettra de mieux concilier vie familiale et travail, conformément aux vœux de la plupart des jeunes ménages : chez 70 p. 100 d'entre eux, les deux parents travaillent et souhaitent continuer à exercer un métier, tout en s'occupant de leurs enfants.

Nous devons donc encourager l'abaissement du temps de travail, mais aussi son aménagement, le travail à temps partiel notamment. Ces mesures ne doivent pas concerner seulement les jeunes mères : beaucoup de jeunes pères, dont on n'a pas parlé suffisamment aujourd'hui me semble-t-il, peuvent souhaiter passer plus de temps avec leurs enfants lorsqu'ils sont petits.

Ainsi que je l'ai déclaré en commission des affaires culturelles, j'attache une grande importance au fait que les jeunes enfants puissent vivre avec leurs parents : c'est par cette solidarité que se forge la personnalité de l'enfant.

Tous les sociologues, tous les psychologues, tous les médecins s'accordent pour dire que le temps de la grossesse, de la naissance, les premières années sont essentielles pour l'avenir de l'enfant.

Nous devons tout faire pour faciliter la vie des parents. Il ne s'agit pas d'instituer un salaire maternel, de retirer tel homme ou telle femme du monde du travail, mais de concilier la vie au travail et la vie de famille dans les meilleures conditions possibles.

Si nous avons pu aller plus loin, je vous l'aurais proposé avec plaisir. Je souhaite que cette mesure puisse être étendue dans les années à venir si elle a des effets natalistes que les experts s'accordent à lui reconnaître. Mais aujourd'hui, compte tenu de la situation de la sécurité sociale, nous n'avons pas les moyens de faire davantage.

Je terminerai par une nouvelle optimiste. Si l'année dernière il y a eu 749 000 naissances, il y en aura cette année 760 000. Ce n'est pas encore suffisant pour couvrir le taux de renouvellement des générations, mais je tenais à faire part de cette légère remontée à l'Assemblée nationale dont je salue la grande compétence et l'intérêt pour la politique familiale...

M. Emmanuel Hamel. C'est naturel !

Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. ... dans ses composantes tant sociales qu'économiques et natalistes. N'ayons pas honte de le dire, même si la composante nataliste n'est pas, loin s'en faut, l'essentiel d'une politique familiale. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. Je consulte l'Assemblée sur la question préalable opposée par MM. Barrot, Bayard, Fuchs, Perrut et les membres du groupe union pour la démocratie française.

Je suis saisi par les groupes socialiste et union pour la démocratie française d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans le Palais.

M. le président. Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	485
Nombre de suffrages exprimés	485
Majorité absolue	243
Pour l'adoption	161
Contre	324

L'Assemblée nationale n'a pas adopté la question préalable.

Dans la discussion générale, la parole est à Mme Missoffe.

Mme Hélène Missoffe. Madame le ministre, mes chers collègues, au mois de juillet de cette année, une loi organique a modifié la composition du Conseil économique et social. Cette loi prévoit en outre une procédure d'urgence qui permet de saisir cette assemblée de tout projet de loi d'importance.

Or le Conseil économique et social n'a pas été saisi du projet, que vous nous soumettez aujourd'hui. C'est dommage ! Votre projet — on ne sait pourquoi — a été déclaré d'urgence. Peut-être avez-vous redouté les commentaires et les critiques de cette assemblée.

M. Emmanuel Hamel. Qui nous eût pourtant utilement éclairés !

Mme Hélène Missoffe. En effet, il eût été tout à fait indiqué de faire étudier ce projet de loi relatif aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses par le Conseil économique et social qui, en janvier de cette année, a publié un rapport sur le statut matrimonial, ses conséquences juridiques, fiscales et sociales, rapport d'autant plus remarquable que, pour la première fois en France, était effectuée une synthèse de la législation concernant le statut matrimonial, et incluant dans cette étude les diverses situations — célibat, divorce, concubinage —, leurs combinaisons avec des enfants naturels ou légitimes, situations considérées jusqu'à une époque récente — une douzaine d'années environ — comme plus ou moins marginales, mais qui, en raison de leur nombre en constante progression, ne peuvent plus être tenues pour telles.

Le rapporteur de ce texte, Mme Sullerot, a complété dans un ouvrage récent les données du Conseil économique et social, les intégrant, comme elle l'a dit, dans une réflexion historique et sociologique qui ouvre un vaste champ de réflexion pour définir ce que devrait être une politique familiale. Et, permettez-moi d'ajouter que ce rapport aurait dû vous ouvrir un vaste champ de réflexion.

M. Michel Debré. Très bien !

Mme Hélène Missoffe. Car votre projet de loi ne tient aucunement compte des conclusions de ce rapport. Vous rappelez, dans l'exposé des motifs, que votre projet répond à une double préoccupation : justice sociale et solidarité à l'égard des familles et volonté de lutter contre la baisse de la natalité, c'est-à-dire prise en compte de mesures natalistes.

Le problème de la chute démographique des pays européens, de l'Atlantique à l'Oural, nous interpelle tous. Nous savons que si l'évolution engagée se poursuivait, il s'agirait d'un suicide collectif ; nous savons aussi qu'il s'agit d'un problème terriblement complexe, où se mêlent non seulement des questions économiques, mais aussi tout un environnement tenant compte de l'espace, du temps et de la psychologie en général.

Prenons quelques exemples concrets. Si l'on attribue un logement social de trois pièces à une jeune famille de deux enfants, et si cette jeune famille sait qu'un échange pour un logement

plus grand est plus que problématique, elle hésitera ou renoncera à mettre en route le troisième enfant. De même, nous nous sommes battus pour favoriser le travail à temps partiel, qui est un des seuls moyens pour un des deux parents, dans la plupart des cas la mère, de concilier vie professionnelle et vie familiale.

Et permettez-moi de souligner au passage que le fait qu'on compte cet après-midi, parmi les orateurs, sept femmes et huit hommes — proportions jamais atteintes ici —, montre bien que, quand on parle de famille, on parle encore et toujours de problèmes féminins.

Mais j'en reviens au temps partiel, pour souligner que le Gouvernement auquel vous appartenez, madame le ministre, n'a eu de cesse de dresser des barrières à son développement.

Cela dit, je ne nie pas la difficulté de trouver et même de chercher des réponses aux problèmes démographiques. L'aide aux familles répond à une préoccupation morale et non conjoncturelle. Vous affirmerez que son ambition n'est nullement d'imposer un choix, un modèle, ni de dieter aux familles le nombre d'enfants qu'elles doivent avoir, ce dont nous serions d'ailleurs bien incapables. Mais la dimension nataliste de votre projet de loi, qui se traduit par le fait qu'il favorise les naissances rapprochées, fait de ce projet un devoir pour nous. Car si nous devons aider les familles qui ont des enfants, c'est aussi pour une question de survie.

Je comprends bien que la rigueur des temps empêche d'alourdir la pression fiscale et le poids des cotisations sociales, ce qui vous laisse 900 millions de francs par an pour aider les familles — cinq milliards sur cinq ans. Je comprends bien qu'on ne puisse simultanément abaisser l'âge de la retraite et promouvoir les retraites anticipées, mais on doit tout de même poser la question : pourquoi avoir si résolument sacrifié les familles ? (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

Votre choix n'a pas été effectué en faveur de l'avenir. Vous auriez pu imaginer des retraites à la carte, des coupures moins systématiques entre vie professionnelle et retraite. Non, dans la perspective d'enrayer le chômage, — et l'on constate les résultats de cette politique — c'est la famille qui fait les frais d'une politique sociale mal comprise.

M. Michel Debré et M. René André. Très bien !

Mme Hélène Missoffe. En matière de politique familiale, on ne peut plus rester muet en face de l'évolution des mœurs. Si un jugement moral vous paraît inopportun, il convient au moins de porter un jugement sur les conséquences démographiques de l'évolution des mœurs. Il vous aurait fallu étudier et tirer les conséquences d'une législation qui, sous certains aspects, est antifamiliale et antidémographique. Enfin, on ne peut parler simplement d'enfants en termes quantitatifs. Même si cela est nécessaire, ce n'est pas suffisant. On doit parler de l'accueil de l'enfant dans la société et dans la famille en termes qualitatifs, car — c'est une constatation universelle et quotidienne — la collectivité ne peut ni ne doit prendre en charge totalement l'enfant. De la qualité de son accueil par sa famille dépendent souvent la qualité de son avenir et son insertion dans la société.

Or que constate-t-on ? De moins en moins de mariages, de plus en plus d'unions libres, un nombre sans cesse croissant de divorces, de foyers monoparentaux, d'enfants naturels, de solitaires. Il ressort des statistiques que le nombre des familles prêtes à accueillir les enfants nombreux, destinés à redresser la courbe démographique, est en diminution constante. La population française augmente donc peu, uniquement du fait des victoires contre la mort et du fait de la fertilité des immigrés.

Les dispositions fiscales pénalisent souvent le mariage. Le système d'imposition sur le revenu des personnes physiques pénalise, dans de nombreux cas, les couples mariés par rapport aux couples vivant en concubinage, pénalise toujours les parents d'enfants légitimes par rapport aux parents d'enfants naturels et souvent les parents mariés par rapport aux parents divorcés.

Que constate-t-on en droit social ? Les couples non mariés vivant maritalement sont assimilés aux couples mariés. De surcroît, la sécurité sociale peut rembourser l'épouse et la concubine d'un même assuré. En matière de sécurité sociale, la bigamie est autorisée en France !

Quelle est la première conséquence des allocations versées sous conditions de ressources, si ce n'est d'encourager le concubinage et de décourager le mariage, accessoirement d'endiguer le dynamisme professionnel et de créer des effets désastreux et injustes de seuils ?

Vous dirai-je, madame le ministre, que j'ai été, au début de ma vie politique, favorable aux seuils.

M. Guy Chanfrault, rapporteur. C'était très bien !

Mme Hélène Missoffe. Je pensais qu'il était normal, dans une société de solidarité, que les jeunes payent pour les vieux, que les bien-portants payent pour les malades et que les riches payent pour les pauvres. Mais ensuite, j'ai vu l'application de ces seuils, j'ai constaté les complications et la paperasse qu'ils entraînent. Ils sont une facilité pour tourner la loi. On ne se marie pas pour ne pas dépasser le seuil, ce qui permet de toucher l'allocation. On vit en concubinage, et chacun sait que, dans la plupart des cas, on a moins d'enfants quand on vit en concubinage que quand on est légalement marié. Je pense donc qu'il faut supprimer les seuils et étudier une politique qui permette la fiscalisation de certaines allocations. Ce serait beaucoup plus juste et beaucoup plus honnête. *(Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)*

Faute de concertation entre le droit civil, le droit fiscal et le droit social, on en est arrivé à pénaliser la famille et à favoriser les fraudeurs et les imaginatifs. Pourquoi n'avez-vous pas commencé par étudier les retombées de la législation sur les enfants présents et à venir ? Le Conseil économique et social donne la réponse : « Parce que ce qui a été privilégié, c'est la prise en compte de la liberté des adultes dans leur vie privée, et ce qui a été occulté, ce sont les conséquences de cette évolution des mœurs sur le comportement et le nombre des enfants ».

Votre collègue, le ministre des droits de la femme, parle de « la neutralité devant les choix des formes de la vie privée ». Certes, mais cette neutralité qui, comme l'a bien démontré le rapport du Conseil économique et social, n'en est pas une, va à l'encontre d'une politique démographique, et même d'une politique familiale tout court, si l'on sait à quel point la nécessaire sécurité, la stabilité, l'affection permanente dont a besoin l'enfant ne peuvent résulter que d'un engagement réciproque pris par les deux parents et fondé sur la durée.

Le conseil économique et social précise : « Une société dite libérale doit réfléchir aux effets que les obligations, droits et aides qu'elle instaure produisent, car ces effets combinés créent bel et bien une morale implicite ».

Ce sont ces études qu'il aurait fallu soit prendre en compte quand elles existent, soit faire effectuer quand elles n'existent pas pour déterminer une politique familiale dont on aurait pu espérer des effets démographiques.

Mais la vraie question demeure : tant que la famille, avec ses valeurs de solidarité, d'entraide, d'engagement, de durée, de partage, d'amour, ne sera pas réhabilitée, quel sera l'accueil de l'enfant, et faut-il même souhaiter de nombreux enfants ?

Le Conseil économique et social poursuit : « On ne dispose d'aucune étude d'envergure comparant la vie des enfants de familles stables et celle des enfants de foyers dissous ». Ce sont là, depuis une quinzaine d'années, sujets tabous. Le rapport Bonnemaison, sur la délinquance, fait seulement pudiquement allusion à « l'évolution des modes de vie familiaux ».

On n'a pas voulu étudier les retombées sur l'enfant ni même prendre une conscience exacte du nombre d'enfants concernés par l'absence d'une famille stable avec le père et la mère.

Toutes ces données seraient fondamentales pour définir une politique familiale, mais vous vous contentez de mesures conjoncturelles et de faible portée. Or le plan intérimaire pour 1982-1983 préconisait une allocation familiale unique, servie pour chaque enfant, dès le premier, à des taux variant selon l'âge, sans condition de ressources, mais incluse dans le revenu imposable. En commission des affaires culturelles, familiales et sociales, vous avez déclaré, madame le ministre, que la fiscalisation défavoriserait les familles les plus modestes et les plus nombreuses. Mais ne pensez-vous pas que, devant la crise démographique et la crise morale de la famille, il fallait reconsidérer sérieusement la fiscalité dans la perspective familiale ?

Je dirai maintenant quelques mots sur les différentes allocations.

Le projet de loi prévoit la création d'une allocation au jeune enfant par fusion de diverses prestations existantes et se présente sous le signe de la simplification, d'une part, de l'amélioration des droits des familles, d'autre part.

La simplification dont il est fait état n'est toutefois que très relative. L'allocation au jeune enfant, est-il indiqué, se substitue à neuf prestations. Parmi celles-ci, on notera que les allocations de salaire unique et de la mère au foyer — 130 000 bénéficiaires en 1982 — sont des prestations en voie d'extinction, puisqu'elles ne sont versées qu'au titre des droits acquis lors de l'institution du complément familial. Le complément familial subsiste donc pour les familles ayant trois enfants. L'A.J.E. sera servie pour une durée plus ou moins longue, sous les conditions de ressources dont j'ai dit le mal que je pensais.

Au demeurant, cette simplification pose également des problèmes d'équité puisqu'en son nom — et je n'ai pas très bien compris vos explications tout à l'heure — on supprime le supplément forfaitaire de revenu — 210 francs par mois dans la plupart des cas — accordé aux familles d'au moins trois enfants sous conditions de ressources. Au 31 décembre 1982 on dénombrait tout de même 57 500 familles bénéficiaires de cette prestation.

Par ailleurs, l'amélioration des droits des familles n'est pas uniforme.

Certes, cette conséquence est délibérée puisque le Gouvernement table sur l'aide accrue aux familles ayant des naissances rapprochées pour favoriser une reprise de la natalité. C'est son droit.

Toutefois, même dans cette optique, la situation reste contrastée puisque les familles ne remplissant pas les conditions de ressources envisagées pour le maintien de l'allocation au jeune enfant au-delà de neuf mois verront leurs prestations réduites. Il s'agit donc bien d'un redéploiement, ou alors je n'ai pas compris.

Vous dites que 80 p. 100 des familles se verront attribuer cette allocation. Pourrions-nous savoir comment cette proportion a été calculée et à quoi elle correspond ? Etant donné les chiffres que vous nous avez fournis en commission sur les revenus mensuels en dessous desquels on pourrait toucher cette allocation, on ne comprend pas que 80 p. 100 des familles se voient attribuer l'allocation au jeune enfant.

Par ailleurs, les dispositions transitoires prévues par l'article 24 du projet de loi pénalisent certaines familles ayant un troisième enfant. En effet, les enfants conçus avant 1985 n'ouvriront pas droit à l'allocation au jeune enfant. Elles conserveront leurs droits aux allocations pré et postnatales, mais sans la majoration de 3 300 francs pour le troisième enfant. Cela ne résout pas le problème de l'aide aux familles nombreuses.

S'il faut produire sa déclaration d'impôts et justifier de ressources inférieures à telle somme pour toucher une allocation au jeune enfant qui dure jusqu'à ce que l'enfant ait trois ans, on peut être assuré que le nombre et la proportion de jeunes mères non mariées va croître encore.

Quant à l'allocation parentale d'éducation, qui est destinée à compenser forfaitairement les pertes de revenus liées à la cessation ou à la réduction d'activité à l'occasion de la naissance ou de l'accueil d'un troisième enfant ou des suivants, de rang trois ou plus, elle serait non imposable et servie pour chaque enfant pendant au plus deux ans.

Sa conception a déjà fait l'objet de nombreuses critiques. Il lui est reproché de ne pouvoir être servie aux parents ne travaillant pas pour des raisons personnelles ni à ceux qui sont demandeurs d'emploi, ni à ceux qui choisissent de rester en activité, et d'apparaître ainsi comme un moyen de lutte déguisée contre le chômage.

L'allocation parentale est discriminatoire. En effet, c'est la première prestation qui est servie en fonction d'un contrat de travail. Il s'agit encore là essentiellement d'un traitement social du chômage.

M. Michel Debré et M. René André. Très bien !

Mme Hélène Missoffe. Encore une fois, il s'agira surtout de femmes qui pourront bénéficier de l'A.P.E. Or, en vertu du principe d'égalité du conjoint face à la responsabilité parentale, l'inégalité de traitement entre les femmes, selon qu'elles exercent ou non une activité professionnelle, en fonction d'un objectif qui est la reconnaissance de la fonction parentale d'éducation

à partir du troisième enfant, semble contraire à l'esprit d'équité. S'agit-il effectivement d'aider ou non l'un des parents à consacrer à l'éducation des enfants ? Dans ce cas, pourquoi faire référence à un travail antérieur qui n'a rien à voir avec la question.

M. Michel Debré. Très bien !

Mme Hélène Missoffe. Que vient faire cette référence au travail antérieur avec l'esprit de cette prestation qui est une certaine compensation des charges liées à la fonction d'éducation ? (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

La vraie raison, selon le ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, est que l'extension de l'allocation parentale d'éducation à toutes les familles sans conditions d'activité préalable coûterait 4 milliards de francs par an, ce qui n'est pas supportable. Eh bien, il valait mieux ne rien faire ou trouver autre chose et étudier d'avantage et mieux, comme l'a dit tout à l'heure en termes plus courtois mon collègue Jacques Barrot.

Enfin, il convient de s'interroger sur l'articulation de l'allocation parentale d'éducation avec le congé parental. Rappelons que ce congé, non rémunéré, peut être pris par les salariés ayant un an d'ancienneté, dans les deux ans suivant la fin d'un congé de maternité ou d'adoption, pour élever un enfant de moins de trois ans pendant deux ans au plus.

Je voudrais maintenant poser quelques questions sur la troisième partie de votre projet de loi dont on a très peu parlé et qui, pourtant, me paraît bien obscure. Il s'agit des prêts aux jeunes ménages.

Le projet de loi organise le transfert au secteur bancaire de la gestion des prêts au logement, ainsi qu'à l'équipement mobilier et ménager des jeunes ménages mariés.

Ces prêts effectués sous conditions de ressources à taux zéro et d'un montant de 10 000 à 15 000 francs étaient jusqu'à présent financés par les caisses d'allocations familiales qui ne doivent pas y consacrer plus de 1,7 p. 100 de la masse des prestations familiales versées par elles. Avant 1983, l'enveloppe financière était fixée à 2 p. 100 ; à la même époque, le plafond de ressources a été abaissé de 25 p. 100.

En 1982, et avant l'intervention de ces deux mesures restrictives, dont on a très peu parlé, les caisses d'allocations familiales ont accordé environ 120 000 prêts, pour un montant représentant à peu près 1,2 milliard de francs. Pour la même année, les sommes remboursées se sont élevées à 800 millions de francs. La caisse d'allocations familiales occupe 100 à 150 personnes pour ce métier de banquier. Elle n'aura plus qu'à donner une dotation annuelle de bonification avec ce projet de loi.

En principe, la réforme envisagée devrait supprimer les inconvénients résultant actuellement du caractère limitatif de l'enveloppe de ces prêts et donc permettre à toute personne remplissant les conditions requises d'en bénéficier.

Cependant, l'article 7 du projet de loi demeure très imprécis. Les conventions conclues par la caisse nationale des allocations familiales et la mutualité sociale agricole avec les établissements de crédit viserait à « réduire ou supprimer les taux d'intérêt ».

Il est à craindre que, tributaires des taux d'intérêt du marché sur lesquels les organismes de prestations familiales n'ont aucune prise, ces derniers se voient acculés à un choix difficile entre une croissance incontrôlée de leurs dépenses ou une bonification des taux d'intérêt insuffisante pour aider véritablement les familles ou encore à une fermeture du système par l'exigence de conditions excessivement sévères pour les postulants à ces prêts.

Quels seront les critères d'attribution de ces prêts ? Seront-ils plus rigoureux que les conditions actuelles ?

La caisse des allocations familiales renonce, dans certaines conditions, à des remboursements de prêts, en cas d'événements nouveaux dans la famille. Est-ce que ce mécanisme survivra ?

Les banques sont-elles d'accord sur le projet de convention entre les caisses d'allocations familiales et les banques ? Sinon, ce projet de loi mettrait la charrue devant les bœufs.

Les conditions sont-elles réunies pour que les taux fonctionnent ? Les taux d'intérêt de 16 à 18 p. 100 permettent aux banques de couvrir les frais liés à ce type de prêt ; la caisse nationale d'allocations familiales est-elle capable d'apporter une

subvention comparable à ces 16 à 18 p. 100 d'intérêts ? Si ce n'est pas le cas, les banques deviendront des organismes sociaux ou bien elles exigeront des taux d'intérêt élevé.

Vous connaissez comme moi le principe bancaire : les banques supportent les risques parce qu'elles choisissent leurs clients. Or qui prendra le risque ? Qui choisira ? Est-ce la caisse nationale des allocations familiales ? Les banques ? Ce serait la première fois dans l'histoire bancaire que les banques seraient obligées de servir des emprunts sans choisir leurs clients.

Le point crucial est de savoir si la subvention de la caisse nationale des allocations familiales pourra continuer à assurer un taux nul comme auparavant. Les établissements de crédit perdront-ils, ce qui serait contraire à leur finalité, ou ne perdront-ils pas d'argent ? Ne sacrifie-t-on pas le futur au présent ?

Pouvons-nous savoir le résultat des études qui ont été sans doute faites sur les coûts comparés de ce que supporte actuellement la C.N.A.F. et le coût de transfert qu'elle devrait faire au taux de 16 à 18 p. 100 aux établissements financiers ?

Nous comprenons que les réformes envisagées soient limitées par des considérations financières car ce projet de loi découle d'une philosophie qui a donné priorité à ce qui n'était pas foncièrement familial dans des réformes précédentes. Nous constatons que, ne pouvant augmenter ni cotisations ni prestations, vous en êtes réduits à sacrifier la politique familiale.

M. Guy Chanfrault, rapporteur. Jugement très excessif !

Mme Hélène Missoffe. Les chiffres sont là !

On peut aussi s'interroger sur la séparation qui a été opérée entre les prestations et les ressources. Le débat sur les ressources va intervenir après le débat sur les prestations, ce qui n'est pas normal. Mieux aurait valu tout mettre à plat et ouvrir un débat unique.

Mais il y a plus grave. L'établissement d'un plafond de ressources est une erreur redoutable. Nous l'avons faite avant vous et vous la commettez à votre tour. C'est un peu décourageant. On ne peut pas dire qu'on ait retenu les leçons du passé !

M. Guy Chanfrault, rapporteur. Vous ne manquez pas d'humour, madame !

Mme Hélène Missoffe. Je voterai contre le plafond de ressources puisque je me suis rendu compte que je m'étais trompée quand j'étais favorable au plafond de ressources. Pourquoi commettre les mêmes erreurs à des époques et sous des régimes différents ?

Quant à la deuxième réforme, elle a véritablement un caractère immoral : cette allocation versée pour élever l'enfant est calculée en fonction du temps de travail effectué précédemment par la mère, ce qui n'a aucun rapport avec la naissance du troisième enfant.

M. Jean Natiez. Si, justement !

Mme Hélène Missoffe. Au groupe R.P.R., nous savons que se pose un problème démographique et nous aurions voulu que la politique familiale puisse faire l'unanimité dans cette assemblée. Nous ne pouvions pas voter un tel texte, car les mesures qu'il comporte ne nous satisfont en rien. Nous ne pouvons pas voter pour une politique familiale qui fait une part si petite aux familles dans notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à Mme Frachon.

Mme Martine Frachon. Les problèmes que nous abordons aujourd'hui avec ce projet de loi, ceux de la famille et de la natalité, ne peuvent être résolus en totalité par une loi ou des mesures gouvernementales. Il faut aussi des mesures collectives, un environnement privilégié, une société porteuse d'espoir, des couples réellement maîtres de leur choix.

Après une explosion démographique consécutive à la deuxième guerre mondiale, la natalité s'essouffle à partir de 1964. Entre cette date et 1976, on passe d'une moyenne de 2,9 enfants par femme à une moyenne de 1,8. Depuis, le taux de fécondité connaît de faibles fluctuations autour de ce chiffre. Toute autre donnée est en dehors de la réalité statistique et relève d'interprétations partiales.

L'évolution de la natalité est semblable dans tous les pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord. La France demeure au rang des pays d'Europe où les taux de fécondité sont les plus

élevés. Les causes de cette dénatalité sont difficiles à cerner. Certains accusent trop rapidement la contraception et l'avortement. Est-ce bien réel ?

La maîtrise de la fécondité a été simplifiée et non créée par les moyens modernes de contraception. Est-il besoin de rappeler que des techniques de contraception, certes plus rudimentaires et moins sûres, existent depuis des siècles, que les Français n'ont pas attendu l'autorisation de les utiliser, et que la natalité a amorcé son déclin depuis le XVIII^e siècle ?

Quant à l'avortement, dont la clandestinité comportait des risques physiques et des discriminations sociales inacceptables, sa légalisation n'a pu qu'entériner un état de fait. Aucun chiffre ne prouve que le nombre d'avortements a augmenté avec la légalisation. Au contraire, la natalité a cessé de baisser à partir de 1976. Incriminer les moyens, sans rechercher les causes profondes de la dénatalité relève de la bêtise la plus stérile !

En vérité, la baisse de la fécondité est le résultat d'une mutation culturelle de grande ampleur qui se manifeste dans trois directions pour concourir au phénomène qui nous préoccupe aujourd'hui.

D'abord, la place de l'enfant a changé. De nombreux besoins, de nouvelles exigences d'éducation, de loisirs, d'insertion future dans la vie professionnelle montrent la valeur plus grande accordée à l'enfant aujourd'hui. De moins en moins de naissances non désirées, de plus en plus d'enfants entourés d'attention, d'affection, de respect et de soins, la famille se redéfinit ainsi autour de la nouvelle place de l'enfant.

Le deuxième trait de cette mutation est le changement du rôle de la femme. Aujourd'hui, nombre de femmes ne se satisfont plus uniquement du rôle de mère de famille. Elles aspirent au travail parce qu'il procure l'indépendance financière, l'ouverture sur le monde extérieur, la valorisation des qualités personnelles. Les femmes travaillent, et ce, de plus en plus. Cette évolution est irréversible. En effet, malgré les difficultés croissantes rencontrées sur le marché du travail, le taux d'activité féminine continue d'augmenter.

Il est certes tentant de rendre les femmes responsables du chômage actuel. Certains l'ont fait. Quel allègement des statistiques si beaucoup de femmes actives retournaient au foyer ! Rappelons-le : le droit au travail est un droit inaliénable, sans distinction de sexe.

Ce droit au travail semble d'autant plus contesté que l'on rend le travail féminin responsable de la dénatalité. Quelle confusion ! Les femmes disent parfois leurs difficultés à concilier vie professionnelle et vie familiale. Mais c'est parce qu'elles se heurtent à l'insuffisance des structures d'accueil destinées aux jeunes enfants. Les femmes ne veulent plus avoir à faire le choix entre travail et famille. Cessons d'accuser l'activité féminine et trouvons plutôt de vraies solutions pour que soit facilitée la conciliation entre les deux vies, sans pour autant refuser les mêmes droits aux femmes ayant fait d'autres choix. Cela est d'autant plus urgent que le travail de la femme est source de revenus pour la famille.

Troisième caractéristique de la grande mutation culturelle que nous vivons : les familles ont de nouvelles exigences en ce qui concerne le niveau et les conditions de vie. Un enfant, surtout si l'on tient à lui donner le meilleur départ dans la vie, coûte cher. Et le troisième encore plus que le premier.

Le refus de la promiscuité et la volonté d'assurer l'indépendance de chacun au sein de la cellule familiale posent le problème du logement, de sa taille, de son prix, de son accessibilité. Les difficultés à trouver les structures d'accueil sont supportées par les familles pour le premier né, un peu moins bien supportées pour le deuxième : elles sont refusées pour le troisième enfant. Cela explique les caractères particuliers du phénomène actuel de la dénatalité : le nombre d'enfants jugé idéal par l'ensemble de la population diminue ; ce n'est pas un refus de l'enfant, mais un refus de la famille nombreuse dans les conditions actuelles.

Or, pour atteindre le chiffre de 2,1 enfants par femme, taux de remplacement de la population, le troisième enfant doit se généraliser. Pour atteindre ce but, des mesures ponctuelles personnalisées sont tout aussi indispensables que des mesures à caractère collectif. Nous ne devons pas surestimer notre pouvoir en matière de natalité ; nous pouvons toutefois la stimuler en garantissant des aides simplifiées, adaptées aux besoins réels des familles, en encourageant et en facilitant leur libre choix.

C'est pourquoi, bien que je sois en accord total avec les objectifs déclarés de votre projet de loi, je m'interroge sur les effets réels, voire pervers, qu'il peut entraîner. Prenons l'allocation au jeune enfant. Cette mesure ne s'inspire pas directement des motifs de ce projet de loi, qui sont justice sociale et solidarité à l'égard des familles, d'une part, et lutte contre la dénatalité, d'autre part. Il s'agit essentiellement d'une simplification et d'une unification des multiples aides aux familles. Je les approuve puisque la gestion par les organismes publics et les démarches des administrés s'en voient allégées. Cependant deux graves problèmes se posent parce que cette simplification entraîne une injustice sociale flagrante à l'heure où le Gouvernement réaffirme avec force ses choix de solidarité envers les plus démunis.

D'abord, l'A. J. E. conduit à la suppression du supplément de revenu familial. Cette aide de 210 francs par mois touchait 30 000 bénéficiaires. Quand on sait qu'il s'agit de familles du quart monde, frappées par un dénuement extrême, on comprend l'importance de cette somme mensuelle pour ces familles.

Un gouvernement socialiste que ses aspirations poussent à mettre des moyens en œuvre pour lutter contre toute injustice sociale ne peut être celui-là même qui supprime une aide permettant à certaines familles de se nourrir pendant plusieurs jours. Un amendement sera proposé par le groupe socialiste pour rétablir cette aide. Je ne doute pas, madame le ministre, qu'il recueille votre assentiment.

Je ne peux pas comprendre non plus qu'une attention plus soutenue n'ait pas été portée aux effets de cette simplification lors de la période transitoire. Certaines familles vont se voir supprimer pendant un temps 3 300 francs par mois. Combien de familles sont concernées ?

Je souhaite aussi savoir quelles mesures vous comptez prendre pour atténuer, voire annuler, cette perte de revenus touchant ces familles. Ces incertitudes demandent à être levées.

La deuxième mesure de ce projet de loi, l'allocation parentale d'éducation, est source d'autant d'inquiétudes et d'interrogations. Nous devons nous préoccuper de la stricte neutralité de l'Etat au regard des conditions d'accès aux prestations familiales. Mais je m'interroge sur la condition qui est posée d'exercer une profession pour obtenir cette aide. Le projet de loi parle d'un des deux parents : ne nous leurrions pas, cette mesure s'adresse, au moins dans un premier temps, aux femmes principalement.

Or l'A. P. E. introduit plusieurs discriminations entre les femmes. D'abord entre les femmes qui travaillent et celles qui le souhaitent mais n'ont pas réussi à trouver un emploi. L'état actuel du marché du travail et la durée de l'indemnisation du chômage ne laissent penser qu'un certain nombre de femmes sont dans cette situation. Parce que le projet de loi introduit la condition d'activité professionnelle, il augmente l'inégalité entre ces deux catégories de femmes.

Même si telles ne sont pas vos intentions, madame le ministre, ce projet peut inciter les femmes à revenir à la maison. Refusant l'éviction irréversible, il conforte ceux qui pensent que la seule place acceptable de la femme dans la société est dans son foyer. Les temps de crise ne doivent pas encourager des retours en arrière ; ils nous obligent à trouver de nouvelles solutions adaptées à l'avenir. Un progrès considérable a été accompli, pour la société et pour les femmes, quand celles-ci sont entrées sur le marché du travail. Et ce n'est pas au nom d'une politique nataliste que ce progrès peut être remis en question, d'autant plus que l'efficacité d'une telle mesure est limitée, ne semble-t-il. Elle aidera les femmes dont le choix en faveur du retour au foyer avait déjà été fait. Elle aidera celles qui sont assurées de retrouver un emploi au terme de leur congé. Mais elle n'incitera que marginalement les autres mères de deux enfants.

Cette loi ne donne pas réellement un vrai droit dans la mesure où le choix est lié, pour des entreprises de moins de cent employés, à la décision du chef d'entreprise, et encore plus intimement et intensément lié au retour réel à son poste de travail, ce qui n'est pas évident actuellement. Avec un tel taux de chômage, quelle femme acceptera de quitter son emploi pendant deux ans sans garantie d'en retrouver un autre ? Quelle femme abandonnera un travail pour bénéficier d'une aide au minimum trois fois inférieure au montant de son revenu professionnel ? Et quelle femme ne se posera pas la question : « Et après ces deux ans ? » Sans garantie de retrouver un emploi, sans certitude quant à ses ressources, alors que l'enfant grandit et coûte de plus en plus cher, avec la certitude en revanche d'être

confrontée aux problèmes de garde de l'enfant avant son entrée à l'école maternelle si elle parvenait à retrouver un travail, quelle mère prendrait ces risques pour bénéficier de l'A.P.E. ?

Par ailleurs, je m'interroge sur le financement réel de ces deux mesures ; l'allocation au jeune enfant et l'allocation parentale d'éducation. Il s'agirait, nous avez-vous dit, d'un redéploiement ; il est inacceptable s'il conduit à la suppression du S.U.R.F. par exemple, évalué à 100 millions de francs. Quelle autre allocation risque d'être abandonnée ? Je souhaite, madame le ministre, que les données exactes de ce redéploiement soient connues, car je sais qu'elles ont été calculées jusqu'en 1988.

Mon inquiétude porte aussi sur les capacités de financement de ces deux mesures à moyen et à long terme. Je souhaite, madame le ministre, que vous nous détailliez précisément ces financements.

La troisième mesure de ce projet de loi est un autre sujet d'inquiétude. Les motivations réelles qui ont guidé le transfert des prêts versés aux jeunes ménages par les caisses d'allocations familiales vers les banques me paraissent obscures. Si c'est dans un souci d'amélioration de la justice sociale, on ne peut que se féliciter du nouveau système, puisqu'il conduit à la suppression de l'enveloppe limitative qui créait une file d'attente. Mais quelle garantie avons-nous que le transfert des prêts aux banques ne suscitera pas des distorsions entre les jeunes ménages, entre ceux qui pourront rembourser le capital et ceux dont l'avenir incertain rend le remboursement plus aléatoire ? Que deviennent les familles du quart-monde ? Peut-on nous donner l'assurance que ce prêt aux jeunes ménages ne se transformera pas en prêt aux jeunes ménages sans risque financier pour les banquiers ? Les avantages sociaux du nouveau système sont flous et peut-être moins bénéfiques que précédemment.

La mission normale des banques n'est pas de faire de la politique sociale. Quels avantages tireront-elles des prêts dont les taux d'intérêt sont nuls ? Je ne peux accepter non plus que les banques se livrent à la concurrence sur les jeunes ménages. Qui aura la charge de la constitution du dossier, qui décidera de sa nature et de son choix ?

En conséquence, ce transfert sera positif s'il est assorti des conditions suivantes : maintien d'une valeur attractive du prêt, avec un taux d'intérêt nul et un système de réfaction en cas de naissance ; libre accès total des jeunes ménages à ces prêts ; absence de frais de gestion. Le dossier préalable à l'octroi de ce prêt ne peut être que réalisé par les allocations familiales, seule garantie que nous ayons d'une réelle équité en dehors de tout autre souci.

En conclusion, madame le ministre, ce projet de loi n'est qu'une petite avancée dans une véritable politique familiale. Cette véritable politique familiale, que j'appelle vivement de mes vœux, passe par des mesures collectives, par des équipements pour accueillir les jeunes enfants — crèches, haltes-garderies — et par une multiplication des assistantes maternelles. Elle passe aussi par une politique active du logement. En outre, pour faciliter la vie familiale, il faut engager d'une manière plus dynamique la redistribution du temps de travail qui permettra aux pères comme aux mères de voir grandir leurs enfants tout en exerçant une activité professionnelle.

Mais pour cela, il faut de gros moyens financiers, et c'est bien là notre problème. Une véritable politique familiale prendra en compte les besoins réels des familles comme leurs aspirations. Elle permettra aussi qu'existent de vrais choix pour les parents. Cette politique fera qu'enfin une nouvelle naissance ne sera pas considérée comme un handicap pour la famille qui l'accueille.

Je souhaite que les nombreux amendements proposés par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales soient pris en compte et retenus par le Gouvernement. Ils sont le gage d'améliorations certaines sur le plan de la justice sociale et de l'égalité entre les différentes situations. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

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

M. Jean Natiez. Monsieur le président, madame le ministre, mesdames, messieurs les députés, mon intervention portera sur les articles 5 et 6 de ce projet de loi.

La décision de rendre possible une allocation dite « allocation parentale d'éducation » répond à un double objectif : d'une part, permettre une meilleure articulation entre la vie

familiale et l'activité professionnelle et, d'autre part, agir sur le plan démographique en tentant de faciliter le passage à l'état de famille nombreuse par une allocation compensatrice de la perte de revenus qu'entraînerait l'arrêt de l'activité professionnelle.

Certes, cette mesure s'inscrit dans la droite ligne du vote de la loi de janvier 1984 créant le congé parental d'éducation et dans le droit fil des orientations du 9^e Plan votées par notre assemblée.

Certes, la création de cette allocation répond à un engagement électoral, c'est-à-dire la 70^e proposition du candidat François Mitterrand.

Mais, parce que la rédaction de ces deux articles laisse des zones d'ombre, je crains que cette mesure ne puisse être opérante si elle n'était assortie de plusieurs amendements.

Quelles sont donc ces zones d'ombre, au demeurant source d'inégalités possibles ?

Si l'on s'en tient au texte, la garantie d'une embauche temporaire de remplacement n'est exigée que lorsque l'activité professionnelle est exercée pour le compte d'une entreprise familiale. N'est-il pas discriminatoire de ne pas exiger une telle embauche temporaire pour les autres entreprises ou pour le secteur public dans le cas d'une demande d'allocation ?

Autre point d'ombre, plus lourd de conséquences : la question du maintien du contrat de travail n'est pas clairement posée. Certes, le lien avec la loi du 4 janvier 1984 concernant le congé parental d'éducation figure, en termes imprécis, dans l'exposé des motifs. Mais il ne figure pas dans l'article 5. La seule référence est faite dans l'article 6. On y a d'ailleurs utilisé la conjonction « ou », qui implique dissociation.

Acceptons toutefois l'idée que le lien avec la loi du 4 janvier 1984 existe : encore faudra-t-il l'affirmer à l'occasion de nos travaux. Cela signifie que dans toutes les entreprises de plus de 100 salariés, toute personne demandant l'allocation dans le cadre du congé parental a la garantie de retrouver un travail. Par contre, pour les autres entreprises, l'obligation d'accepter un congé parental n'existe pas. De ce fait, le, ou plutôt la salariée qui demanderait l'allocation d'éducation parentale pourrait être amenée à le faire hors du cadre du congé parental, et donc prendrait le risque d'une rupture de son contrat de travail.

Dernière question : les chômeurs sont-ils concernés ? L'article 5 est évasif. Quant à l'article 6, il semble indiquer que les chômeurs indemnisés sont concernés puisque le nouvel article L. 543-20 du code de la sécurité sociale interdit « le cumul avec des indemnités servies aux travailleurs sans emploi ». Par contre, le bénéfice de cette allocation, véritable compensation à l'abandon d'un revenu, ne semble pas pouvoir être versé à un chômeur qui ne dispose plus de droits à une indemnisation de son chômage. En outre, quelle sera la réalité de ce droit pour un chômeur si le niveau de revenu exigé pour obtenir l'allocation est supérieur aux indemnités de chômage ?

Telles sont toutes les interrogations que pose ce texte dans sa rédaction initiale. S'il devait rester en l'état, il me semble que la mesure proposée aurait un très faible effet sur la démographie de notre pays.

Et d'abord, éliminons toute hypocrisie. Le projet prévoit que l'allocation est indifféremment versée à l'un ou l'autre des parents. Vive l'égalité des sexes ! Mais la réalité est tout autre. Les salaires plus bas versés aux femmes, les relations de type patriarcal fréquentes dans la famille et la conception dominante d'une éducation maternelle du jeune enfant font que cette allocation sera rarement versée à un homme.

Sur le plan démographique, il est clair que le taux de fécondité et la dimension choisie de la famille dépendent de plusieurs paramètres concomitants :

La charge maximale que peut supporter une famille dans des conditions précises de revenus. L'évolution de cette charge est fonction des perspectives de carrière et de pouvoir d'achat.

Le coût de base d'un enfant :

Le coût de la charge supplémentaire créée par un nouvel enfant lorsqu'il y a activité professionnelle des deux parents :

Enfin, les coûts de non-travail, c'est-à-dire le coût économique implicite que constitue le revenu net auquel la mère renonce pour rester au foyer, ainsi que le coût psychologique qu'implique le fait de renoncer à un travail parfois valorisant.

L'allocation prévue dans ce texte agit sur ce dernier paramètre : les coûts de non-travail. Mais quand on sait que, dans un grand nombre de familles où la mère travaille, l'activité professionnelle de cette dernière contribue à relever le potentiel de la charge maximale que peut consentir cette famille, on est vite convaincu qu'une allocation de remplacement d'un salaire réel inférieure au quart du S.M.I.C. ne peut avoir qu'un faible effet incitateur sur le plan démographique.

Une augmentation de la charge maximale supportable par croissance de son pouvoir d'achat et une action pour réduire le coût de la charge supplémentaire créeraient de meilleures conditions pour un agrandissement de la taille de la famille.

Par ailleurs, le taux d'activité des femmes de 25 à 55 ans a fortement progressé ces dernières années. Il atteint 67 p. 100 en mars 1983 et l'on peut penser que ce ratio est proche du maximum possible. Il y a eu hausse de l'activité féminine quelle que soit la charge d'enfants, de respectivement 67 p. 100, 80 p. 100 et 30 p. 100 pour un, deux et trois enfants entre 1962 et 1975. Il est vrai cependant que, dans le même temps, la fécondité a baissé à tous les rangs, mais surtout au rang trois, où la probabilité d'agrandissement a perdu plus du tiers de sa valeur en treize ans.

L'augmentation rapide des taux d'activité par génération depuis ces dernières années est significative de l'intensité des reprises d'activité parmi les femmes ayant interrompu leur activité professionnelle. Ainsi, non seulement les reprises d'activité sont fréquentes, mais elles paraissent également plus précoces si l'on en juge par l'intensité de cette activité, en particulier pour les femmes âgées de 30 à 35 ans en 1974.

On peut donc affirmer que le développement de l'activité professionnelle féminine est irréversible. Il s'agit d'un comportement nouveau vis-à-vis du travail qui relève de « tendances lourdes » apparues au début des années 60.

En conséquence, dans un contexte économique où les emplois dans le secteur privé sont souvent ressentis comme précaires, une femme qui a fait le choix de l'activité professionnelle n'abandonnera son emploi que si elle a la certitude de le retrouver au terme de son congé parental. Les femmes fonctionnaires ont cette certitude. Par contre, ce ne serait pas le cas pour les femmes travaillant dans des entreprises de moins de 100 salariés, dans lesquelles ce type de congé est lié à l'accord patronal. Si l'on ne veut pas créer deux catégories de femmes parmi celles qui travaillent au regard du droit à cette allocation de 1 000 francs par mois, il faut, mes chers collègues, que nous affirmions que le contrat de travail doit être maintenu dans tous les cas. Sinon, nous mettrions le doigt dans un engrenage qui nous amènerait à vouloir renvoyer les femmes au foyer, ce qui ne saurait être une conception socialiste.

Je voudrais aborder le cas des chômeuses indemnisées. J'accepte pour ma part l'idée qu'une femme au chômage puisse saisir l'occasion de cette situation pour décider l'agrandissement de la taille de sa famille. Lui offrir alors une allocation de compensation de l'indemnité à laquelle elle renonce peut avoir un effet incitateur. Il faudrait ici aussi qu'elle puisse retrouver ses droits à indemnisation, que l'on suspendrait donc durant la période de perception de cette allocation.

Mais je crains que, dans ce domaine, ce texte, dans sa rédaction initiale, ne puisse être appliqué. Il y est dit en effet que la demande de l'allocation doit être faite à partir du terme du congé de maternité. Ainsi, entre l'instant d'une conception librement décidée et celui de la demande d'allocation, il y aurait une période de quatre cents jours environ. Le temps moyen passé par une femme dans l'état de chômeuse étant de 309 jours, on mesure que les chômeuses indemnisées risquent fort de ne plus avoir de revenus de remplacement du travail au terme du congé de maternité. La conception accidentelle d'un enfant peut faire qu'une femme tombe dans le champ d'application de cette loi ; la conception planifiée pour une femme au chômage a peu de chances d'arriver au même résultat.

Il conviendrait de permettre de demander l'allocation au troisième mois d'une grossesse : l'effet incitateur pourrait alors avoir quelque réalité.

Faute d'apporter ces quelques modifications, je crains que l'article 5 ne contribue à dégrader davantage la situation de la femme au regard du droit au travail. Il convient de se souvenir qu'en avril 1984 les femmes indemnisées représentaient 46,6 p. 100 des femmes demandeurs d'emploi.

Par contre, amendé comme je l'espère, ce texte, qui serait alors conforme à la soixante-dixième proposition du candidat François Mitterrand, constituerait une avancée permettant à

une famille d'adapter sa dimension à ses obligations professionnelles. Soyez sûre, madame le ministre, que nous le voterons avec un peu plus de satisfaction et de conviction. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. le président. La parole est à Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale.

Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. La mesure en question n'est pas réservée aux femmes ; le congé parental est ouvert aux hommes comme aux femmes.

Les différents amendements seront étudiés avec un très grand soin — soyez-en assurés — mais je tiens dès à présent à souligner qu'il ne s'agit pas d'une mesure « féminine », mais d'une mesure parentale. Et j'espère que le nombre des hommes qui demanderont à en bénéficier sera aussi important que celui des femmes.

Certes, en l'état actuel des mentalités, ce sera le plus souvent la mère qui demandera à en bénéficier, mais nous souhaitons voir évoluer le partage des responsabilités entre le père et la mère à l'égard de l'enfant. D'ailleurs, la loi de janvier 1984 instituant un congé parental est parfaitement claire sur ce point : le père et la mère sont à égalité au regard de l'exercice de ce droit.

Ma réponse ne vise pas exclusivement l'intervention de M. Natiez : la plupart des orateurs ayant toujours parlé des mères, je veux à nouveau rappeler qu'il s'agit d'un congé parental et non pas d'un congé maternel.

Mme Marie-France Lecuir. Très bien !

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

M. Henri Bayard. Madame le ministre, je me réjouis que nous menions ce débat avec sérieux et une grande sérénité, comme vous l'avez demandé tout à l'heure, même si ce n'est pas le grand débat familial que nous appelons de nos vœux.

« La France s'inquiète, par référence à sa propre histoire, que les pays de la Communauté européenne aient une croissance démographique nettement plus lente, un vieillissement nettement plus fort que leurs partenaires et voisins. Elle juge indispensable que l'Europe, assez largement dépourvue de richesses naturelles, maintienne un minimum de vitalité démographique. Comme elle doit avant tout compter sur la créativité et le savoir-faire de sa population, elle a besoin d'une jeunesse nombreuse et renouvelée.

« La réduction de la population en âge d'activité ne manquerait pas d'avoir, au-delà de l'an 2000, des conséquences économiques dommageables, en particulier l'accroissement des dépenses sociales à la charge de la population active. La France souhaite que la Communauté européenne se fixe comme objectif le retour à un taux de fécondité voisin de 2,1 et prenne en compte cet objectif dans les politiques sociales communautaires. »

Je n'ai fait jusqu'ici que reprendre un extrait du document « La France et la population », que vous avez publié en juillet 1984, madame le ministre. Si je l'ai fait, c'est pour bien montrer que l'aspect démographique ne peut être éliminé de ce débat axé sur les prestations en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses. Je vous dirai d'entrée de jeu que je partage cette analyse, l'ayant développée sous d'autres formes dans les avis budgétaires que j'ai eu l'honneur de présenter au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales en 1981, 1982 et 1983.

Cette inquiétude démographique est aujourd'hui largement partagée et je l'ai évoquée, ici même, dans une question d'actualité, le 31 octobre. Elle est également présente, madame le ministre, dans l'exposé des motifs de votre projet.

Il reste cependant beaucoup à faire au niveau de l'opinion publique. La situation plus grave encore de certains de nos voisins ne résulte pas nos difficultés. Par ailleurs, d'aucuns pourraient voir trop facilement dans cette régression démographique un moyen pour alléger la poussée du chômage. C'est le rôle et le devoir du Gouvernement et du Parlement de faire en sorte que l'opinion ne se complaise pas dans cette situation, qu'elle admette que natalité et chômage ne sont pas dépendants et qu'elle se persuade que les inquiétudes s'accroissent sur notre avenir, aussi bien en ce qui concerne le dynamisme du pays que la survie, à court et moyen terme, du système des prestations de retraite.

Qu'on le veuille ou non, la politique des prestations familiales est un élément important de la politique globale de la famille, même si — nous le savons bien — ce n'est pas le seul : en effet, il ne faut pas faire l'impasse sur tout ce qui concerne l'environnement familial.

Après l'inscription d'un programme prioritaire consacré à la famille dans la loi de Plan, après la mise en place d'un institut de la famille et de l'enfance, après la conférence annuelle sur la famille, nous attendions un projet de belle ampleur qui aurait pu figurer au nombre des grands projets du septennat.

En fait, nous restons largement sur notre faim, et ce n'est pas faire une grande politique familiale que de procéder à une redistribution des moyens existants sans profiter de l'occasion pour mener de pair politique familiale, politique des prestations et politique fiscale.

C'est là un sujet difficile, mais ne convenait-il pas, dans le cadre du P.P.E. n° 8, d'effectuer la réforme entraînant la suppression des plafonds de ressources ? Pour l'ensemble des familles comme pour l'ensemble des associations qui les regroupent, c'aurait été la preuve qu'on veut mener une politique familiale et démographique très efficace. Si l'idée d'introduire une simplification, dans les aides existantes est séduisante et sans doute utile, certains défauts de ce texte vont en fait le dénaturer : c'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a suscité de si nombreuses critiques.

Je ne commenterai pas ce texte point par point : mes collègues entreront dans le détail lors de l'examen des articles.

Il convient cependant de rappeler que c'est l'enfant et lui seul qui ouvre droit aux prestations familiales. Conservons donc l'esprit qui a présidé, voici quelque cinquante ans, à la mise en place de ces prestations, et interrogeons-nous sur leurs effets comme sur l'effet de cet esprit.

Ainsi, la notion de prestation sous condition de ressources devrait disparaître, d'autres correctifs étant possibles. Or la notion de condition de ressources semble se préciser dans ce projet, ce qui contribuera à maintenir, voire à aggraver une ségrégation des familles qu'il faut absolument gommer.

Il convient également de prendre en compte la juste et normale contrepartie du service que les familles rendent au pays.

La famille est la cellule essentielle de la société. Je ne crois pas que ce soit là un vieux cliché ou une image d'Epinal et j'ai été choqué, en d'autres temps, d'entendre certains afficher leur volonté de remettre en cause la société. Heureusement, nous voici revenus à des notions plus saines, et je m'en réjouis pour les familles. Je suis également heureux, madame le ministre, que vous-même n'ayez pas tenu ce genre de propos.

Le montant des mesures nouvelles permises par le redéploiement atténué également largement la portée de ce texte. Vous avez précisé qu'il était de 1,3 milliard de francs. On a parlé tout à l'heure de l'excédent de la branche famille, qui est de quelque 9 milliards de francs, et vous avez largement développé cet aspect de la question. Depuis quelques années, ces excédents ont été affectés à d'autres branches : le phénomène n'est donc pas nouveau, bien qu'un décret de 1982 l'ait interdit. J'ai noté dans mon avis budgétaire de 1981 qu'un retour à des procédés plus normaux devrait s'effectuer, mais ne pourrait se faire qu'en plusieurs étapes. Cette parenthèse refermée, il faut bien admettre que, face aux besoins, les mesures qui nous sont présentées manquent de hauteur.

Je souhaite par ailleurs, madame le ministre, que vous nous donniez l'assurance que les 712 francs de l'allocation au jeune enfant et les 1 000 francs de l'allocation parentale d'éducation bénéficieront de la même revalorisation que les autres allocations. Cette assurance est la condition de la crédibilité de ce texte et, vous le comprendrez, elle est très importante pour l'avenir.

Je rappelle qu'à différentes reprises le maintien du pouvoir d'achat a été promis à l'ensemble des familles.

S'agissant notamment de l'allocation parentale d'éducation, il faut être très clair. Sortant du domaine des chiffres, je dirai à mon tour qu'il convient de ne pas la limiter au seul parent ayant une activité, en particulier compte tenu du taux de chômage que nous connaissons.

Le problème des actifs dans une entreprise familiale se pose également. Nous savons que des cas très divers existent, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et du commerce. Je me référerai simplement à la loi de 1982 relative au commerce et à l'artisanat qui a nuvert, vous le savez bien, plusieurs possibilités de statut pour les conjoints. Prenons donc garde, en ce domaine, à ne pas créer de ségrégations nouvelles.

Vous comprendrez donc que, dans ces conditions, notre préjugé favorable portant sur des mesures simplificatrices soit atténué par le manque d'ampleur du projet de loi. Celui-ci constitue-t-il, pour reprendre un mot à la mode, une avancée significative ? Notre groupe ne le pense pas.

L'accueil de l'enfant, l'environnement favorable à la famille sont des facteurs très importants. Mais la crise est peut-être aussi, malheureusement, un facteur de scepticisme.

Il nous faut conduire une politique très hardie, très dynamique car nous sommes, il est vrai, confrontés, parmi d'autres défis de notre temps, à un déficit démographique. Ces défis, il nous faut les relever et un texte d'une grande politique familiale pouvait le permettre. C'est avec un certain regret que, aujourd'hui, nous ne trouvons pas dans le texte qui nous est présenté cette grande politique. C'est pourquoi, très probablement, nous ne pourrions y apporter nos voix. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française.*)

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

— 3 —

ORDRE DU JOUR

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

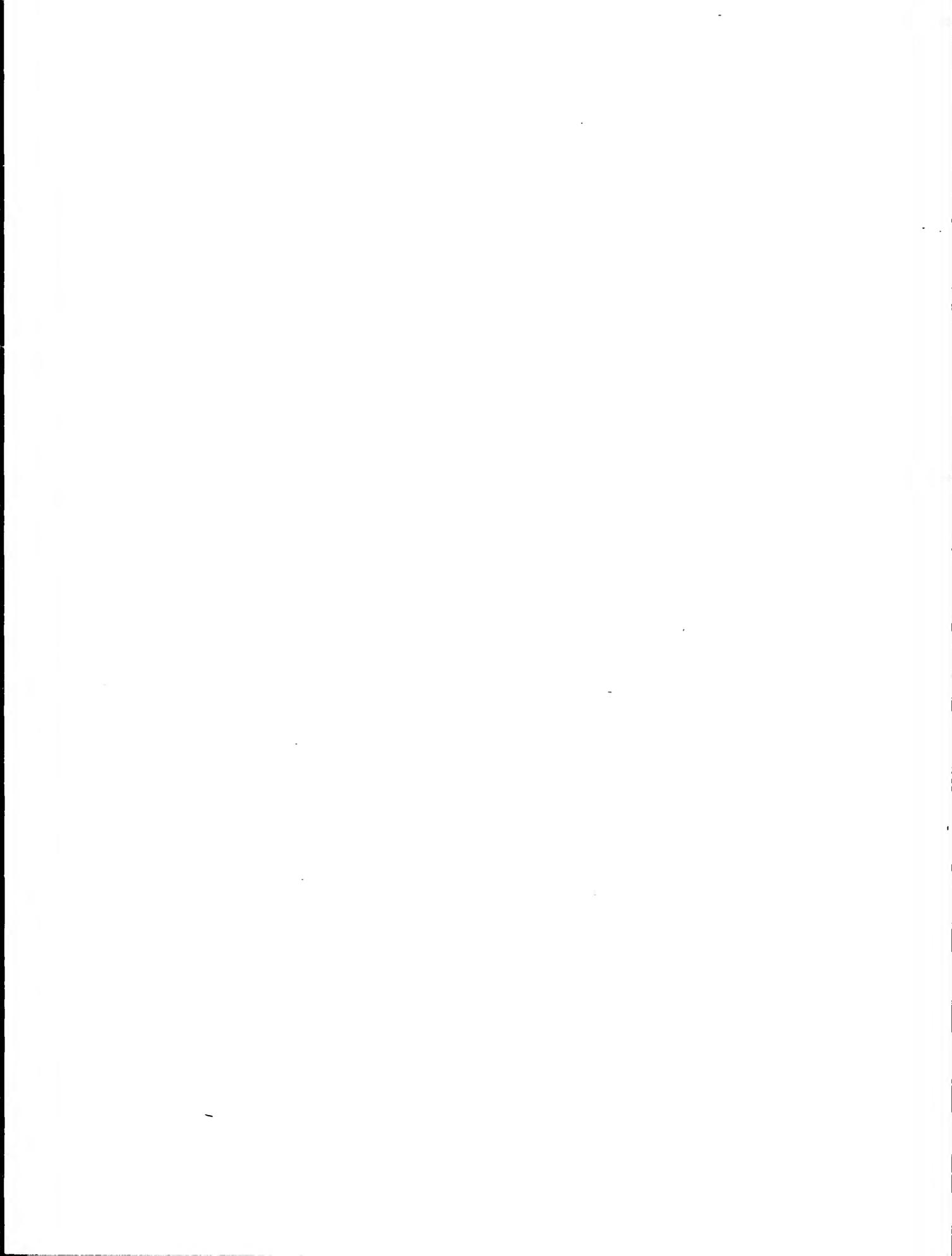
Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 2429 relatif aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses (rapport n° 2470 de M. Guy Chanfrault, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

La séance est levée.

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

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

LOUIS JEAN.



ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

DE LA

2^e Séance du Mardi 4 Décembre 1984.

SCRUTIN (N° 773)

Sur la question préalable opposée par M. Barrot au projet de loi relatif aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses.

Nombre des votants 485
 Nombre des suffrages exprimés 485
 Majorité absolue 243

Pour l'adoption 161
 Contre 324

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

Ont voté pour :

<p>MM. Alphandery. André. Ansquer. Aubert (Emmanuel). Aubert (François d'). Audinot. Bachelet. Barnter. Barre. Barrot. Bas (Pierre). Baudouin. Baumel. Bayard. Bégault. Benouville (de). Bergelin. Bigeard. Birraux. Blanc (Jacques). Bourg-Broc. Bouvard. Branger. Briat (Benjamin). Briane (Jean). Brocard (Jean). Brochard (Albert). Brunet (André). Caro. Cavallé. Chaban-Delmas. Charic. Charles (Serge). Chasseguet. Chirac. Clément. Coïntat. Corrèze. Cousté. Couvé de Murville. Daillet. Dassault. Debré. Delatre. Delfosse. Deniau. Deprez. Desanlis.</p>	<p>Dominati. Dousset. Durand (Adrien). Durr. Esdras. Falala. Fèvre. Fillon (François). Fontaine. Fossé (Roger). Fouchier. Frédéric-Dupont. Fuchs. Galley (Robert). Gantier (Gilbert). Gascher. Gastines (de). Gaudin. Geng (Francis). Gengenwin. Giscard d'Estaing (Valéry). Gissinger. Goasduff. Godfroy (Pierre). Godfrain (Jacques). Gorse. Goulet. Grussenmeyer. Gulchard. Haby (Charles). Haby (René). Hamel. Hamelin. Mme Harcourt (Florence d'). Harcourt (François d'). Mme Hauteclouque (de). Hunault. Inchauspé. Julia (Didier). Juvenin. Kasperleit. Kergueris. Koehl. Krieg.</p>	<p>Labbé. La Combe (René). Lafleur. Lancien. Lauriol. Léotard. Lestas. Ligot. Lipkowski (de). Madelin (Alain). Marcellin. Marcus. Masson (Jean-Louis). Mathieu (Gilbert). Mauger. Maujoui du Gasset. Mayoud. Médecin. Méhaignerie. Mesmin. Messmer. Mestre. Micaux. Millon (Charles). Miossec. Mme Missoffe. Mme Moreau (Louise). Narquin. Noir. Nungesser. Ornano (Michel d'). Paccou. Perbet. Péricard. Pernin. Perrut. Petit (Camille). Peyrefitte. Pinte. Pons. Prémaumont (de). Prorid. Raynal. Richard (Luclen). Rigaud. Rocca Serra (de). Rocher (Bernard).</p>
--	---	--

Rossinot.
 Royer.
 Sablé.
 Salmon.
 Santoni.
 Sautier.
 Séguin.
 Seitlinger.

Sergheraert.
 Soisson.
 Sprauer.
 Stasi.
 Stirn.
 Tiberl.
 Toubon.
 Tranchant.

Valleix.
 Vivien (Robert-André).
 Vuillaume.
 Wagner.
 Welsenhorn.
 Zeller.

Ont voté contre :

<p>MM. Adevah-Pœuf. Alaize. Alfonsi. Anciant. Ansart. Asensi. Aumont. Badet. Balligand. Bally. Balmigère. Bapt (Gérard). Barailla. Bardin. Barthe. Bartolone. Bassinet. Bateau. Battist. Bayou. Beauffils. Beauport. Bèche. Becq. Bedoussac. Belx (Roland). Bellon (André). Belorgey. Beltrame. Benedetti. Benetière. Berégovoy (Michel). Bernard (Jean). Bernard (Pierre). Bernard (Roland). Berson (Michel). Bertile. Besson (Louis). Billardon. Billon (Alain). Bladt (Paul). Blisko. Bocquet (Alain). Bois. Bonnemaison. Bonnet (Alain). Bonrepaux. Borel. Boucheron (Charente). Bouchon (Ille-et-Vilaine). Bourget. Bourguignon. Braine. Briand.</p>	<p>Brune (Alain). Brunhes (Jacques). Bustin. Cabe. Mme Cacheux. Cambolive. Cartelet. Cartraud. Cassaing. Castor. Cathala. Caumont (de). Césaire. Mme Chaigneau. Chanfrault. Chapuis. Charles (Bernard). Charzat. Chaubard. Chauveau. Chénard. Chevallier. Chomat (Paul). Chouat (Didier). Coffineau. Colin (Georges). Collomb (Gérard). Colonna. Combastell. Mme Commergnat. Couillet. Couqueberg. Darinot. Dassonville. Défarge. Defontaine. Dehoux. Delanoë. Deiehedde. Deltsis. Denvers. Derosier. Deschaux-Beaume. Desgranges. Dessenin. Destrade. Dhaille. Dollo. Douyère. Drouin. Ducoloné. Dumont (Jean-Louis). Duplet. Duprat. Mme Dupuy. Duraffour. Durbec.</p>	<p>Durieux (Jean-Paul). Duroméa. Duroure. Durupt. Dutard. Escutia. Esmonin. Estier. Evin. Faugaret. Mme Flévet. Fleury. Floch (Jacques). Florian. Forgues. Fornl. Fourré. Mme Frachon. Mme Fraysse-Cazalla. Frèche. Frelaut. Gabarrou. Gaillard. Gallet (Jean). Garcin. Garmendia. Garrouste. Mme Gaspard. Germon. Giolltti. Giovannelli. Mme Goeuriot. Gourmelon. Goux (Christian). Gouze (Hubert). Gouzes (Gérard). Grézar. Grimont. Guyard. Haesebroeck. Hage. Hautecœur. Haye (Kléber). Hermier. Mme Horvath. Hory. Houteer. Huguet. Huyghues des Etages. Ibanès. Istace. Mme Jacq (Marie). Mme Jacquaint. Jagoret. Jalton. Jans.</p>
--	--	--

Jarosz.
Join.
Josepho.
Jospin.
Josselin.
Jourdan.
Journet.
Julien.
Kuchelida.
Labazée.
Laborde.
Lacombe (Jean).
Lagorce (Pierre).
Laignel.
Lajoine.
Lambert.
Lambertin.
Lareng (Louts).
Larroque.
Lassale.
Laurent (André).
Laurissegues.
Lavédrine.
Le Bail.
Leborne.
Le Coadic.
Mme Lecuir.
Le Drian.
Le Foll.
Lefranc.
Le Gars.
Légrand (Joseph).
Lejeune (André).
Le Meur.
Léonetti.
Le Pensec.
Loncie.
Luisi.
Madrelle (Bernard).
Mahéas.
Maisonnat.
Malandain.
Malgras.
Marchals.
Marchard.
Mas (Roger).
Massaud (Edmond).
Masse (Marius).
Masson (Marc).
Massot (François).
Mathus.
Mazoin.

Mellick.
Menga.
Mercieca.
Metals.
Metzinger.
Michel (Claude).
Michel (Henri).
Michel (Jean-Pierre).
Mitterrand (Gilbert).
Mocœur.
Montdargent.
Montergnole.
Mme Mora
(Christiane).
Moreau (Paul).
Mortelette.
Moulinet.
Moutoussamy.
Natiez.
Mme Nelertz.
Mme Nevoux.
Niès.
Notebart.
Odru.
Oehler.
Olmata.
Ortet.
Mme Osselin.
Mme Patrat.
Patriat (François).
Pen (Albert).
Pénicaut.
Perrier.
Pesce.
Peuziat.
Philibert.
Pierret.
Pignion.
Pinard.
Pistre.
Planchou.
Poignant.
Poperen.
Porcel.
Portheault.
Pourchon.
Prat.
Prouvost (Pierre).
Proveux (Jean).
Mme Provost (Eliane).
Queyranne.
Ravassard.
Raymond.

Renard.
Renault.
Richard (Alain).
Rieubon.
Rigal (Jean).
Rimbault.
Rival (Maurice).
Robin.
Rodet.
Roger (Emile).
Roger-Machart.
Rouquet (René).
Rouquette (Roger).
Rousseau.
Sainte-Marie.
Sanmarco.
Santa Cruz.
Santrot.
Sarre (Georges).
Schiffler.
Schreiner.
Sénès.
Sergent.
Mme Sicard.
Mme Soum.
Soury.
Mme Sublet.
Suchod (Michel).
Sueur.
Tabanou.
Taddel.
Tavernier.
Testu.
Théaudin.
Tinséau.
Tondon.
Tourné.
Mme Toutain.
Vacant.
Vadepied (Guy).
Valroff.
Vennin.
Verdon.
Vial-Massat.
Vidal (Joseph).
Villette.
Vivien (Alain).
Vouillot.
Wacheux.
Wilouin.
Worms.
Zarka.
Zuccarell.

N'ont pas pris part au vote :

MM. Charpentier, Foyer, Pidjot et Teisseire.

N'ont pas pris part au vote :

M. Louis Mermaz, président de l'Assemblée nationale, et M. Sapin, qui présidait la séance.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe socialiste (285) :

Pour : 1 ; M. Brunet (André) ;

Contre : 280 ;

Non-votants : 4 : MM. Charpentier, Mermaz (président de l'Assemblée nationale), Sapin (président de séance) et Teisseire.

Groupe R. P. R. (89) :

Pour : 88 ;

Non-votants : 1 : M. Foyer.

Groupe U. D. F. (63) :

Pour : 63.

Groupe communiste (44) :

Contre : 44.

Non-inscrits (10) :

Pour : 9 : MM. Audinot, Branger, Fontaine, Hunault, Juventin, Royer, Sablé, Sergheraert et Stirn.

Non-votant : 1 : M. Pidjot.

Mises au point au sujet du présent scrutin.

M. André Brunet, porté comme « ayant voté pour », ainsi que MM. Charpentier et Teisseire, portés comme « n'ayant pas pris part au vote », ont fait savoir qu'ils avaient voulu voter « contre ».