

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5<sup>e</sup> Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

COMPTE RENDU INTEGRAL — 45<sup>e</sup> SEANCE

1<sup>re</sup> Séance du Mardi 31 Mai 1977.

### SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. MAURICE ANDRIEUX

1. — **Souhaits de bienvenue à une délégation parlementaire cubaine** (p. 3211).

M. le président.

2. — **Fin de mission d'un parlementaire** (p. 3211).

3. — **Institution du complément familial.** — Discussion d'un projet de loi (p. 3211).

M. Pinte, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Mme Veil, ministre de la santé et de la sécurité sociale.

Mme Missoffe, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé et de la sécurité sociale.

Discussion générale :

MM. Briane,

Besson,

Aubert,

Joanne.

Renvoi de la suite de la discussion.

4. — **Ordre du jour** (p. 3226).

**PRÉSIDENTE DE M. MAURICE ANDRIEUX,**

**vice-président.**

La séance est ouverte à seize heures.

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

★ (1 f.)

— 1 —

### SOUHAITS DE BIENVENUE A UNE DELEGATION PARLEMENTAIRE CUBAINE

**M. le président.** Je signale à l'Assemblée la présence dans les tribunes d'une délégation parlementaire cubaine conduite par M. Faustino Perez Hernandez, député à l'Assemblée nationale du Pouvoir populaire de la République de Cuba.

Je suis heureux, en votre nom, de souhaiter la bienvenue à nos collègues. (Applaudissements.)

— 2 —

### FIN DE MISSION D'UN PARLEMENTAIRE

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant que la mission temporaire précitée a été confiée, en application de l'article 13 de l'ordonnance du 2 octobre 1958, modifiée, à M. Aymar Achille-Fould, avant pris fin le 29 mai 1977.

— 3 —

### INSTITUTION DU COMPLEMENT FAMILIAL

Discussion d'un projet de loi.

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi instituant le complément familial (n° 2829, 2924).

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

**M. Etienne Pinte, rapporteur.** Madame le ministre de la santé et de la sécurité sociale, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en 1970 le Gouvernement nous avait annoncé un contrat de progrès en faveur des familles.

En 1975, il nous promettait une politique d'ensemble de la famille.

L'année dernière, à l'occasion du premier volet de votre politique familiale, à savoir la création de l'allocation de parent isolé, vous nous aviez renvoyé, pour l'essentiel, madame le ministre, à un programme d'action prioritaire du VII<sup>e</sup> Plan. Aujourd'hui, vous nous proposez une refonte des allocations familiales sous conditions de ressources.

Ce rappel est, à nos yeux, significatif : il met en relief les hésitations du Gouvernement quant à la définition d'une véritable politique familiale. L'ambiguïté qui caractérise les réformes proposées se retrouve dans le projet de loi instituant le complément familial, que vous soumettez aujourd'hui à notre approbation.

Le texte a pourtant des aspects positifs. Mais, une fois de plus, sa mise en œuvre paraît pusillanime, comme si le Gouvernement regrettait, à mi-chemin, d'aller jusqu'au bout de son heureuse initiative. On ne peut, en effet, mener plusieurs politiques à la fois : la politique familiale n'est pas le cadre convenable pour réaliser une politique sociale, même catégorielle. Elle ne doit pas, non plus, devenir le champ d'action d'une politique de redistribution des revenus se substituant, partiellement au moins, à la politique fiscale. Elle ne constitue pas davantage la réserve de manœuvre dont on disposerait indéfiniment pour compenser les insuffisances dans les autres secteurs de la vie sociale des Français.

J'exposerai donc, dans une première partie, la philosophie qui doit présider à une véritable politique familiale. J'analyserai ensuite le texte qui nous est soumis et qui, dans son état actuel, ne satisfait pas la commission. Je proposerai enfin des mesures susceptibles de l'améliorer, et qu'a adoptées la commission.

Lorsque les allocations familiales furent créées en 1945, elles répondaient à un besoin très précis : la compensation des charges supplémentaires que devaient supporter les familles en raison de la présence d'un ou de plusieurs enfants au foyer. Les allocations étaient versées à tout le monde et constituaient un véritable complément de revenu. Cette conception, assez égalitariste par ailleurs, se concevait parfaitement à une époque où, au sortir de la guerre, la grande majorité des Français se retrouvait sur un pied d'égalité et repartait en quelque sorte au même niveau. Les prestations familiales avaient donc dès l'origine le caractère d'un revenu social additionnel destiné à aider les familles à faire face aux charges spécifiques que constituait pour elles l'accueil d'un ou de plusieurs enfants.

L'évolution de la vie économique, due à la reconstruction et au redressement de notre pays, a modifié le rapport existant entre le revenu social et le revenu professionnel au sein du revenu familial global. En effet, les revenus primaires ou professionnels ont progressé nominalement et en valeur beaucoup plus rapidement que les revenus sociaux ou les prestations familiales. Celles-ci ont donc perdu insensiblement leur caractère de compensation des charges familiales. Elles deviennent petit à petit des prestations sociales à caractère familial. Cette transformation a été favorisée par les pouvoirs publics et s'est traduite dans la pratique de quatre manières différentes.

Premièrement, les prestations familiales n'ont jamais été rattachées à un indice valable de prix ou de salaire. En effet, les allocations familiales évoluent en fonction d'une base mensuelle artificielle. Les allocations de salaire unique, leur majoration et celle de frais de garde sont bloquées ou varient en fonction de salaires de référence, lesquels évoluent selon le bon vouloir des pouvoirs publics.

Deuxièmement, les prestations familiales spécifiques ont été créées pour répondre à des besoins particuliers ou à des situations catégorielles. C'est ainsi qu'à côté des allocations familiales, compléments de revenu, on a institué, d'une part, des allocations considérées comme des substituts à un revenu, telles que les allocations de salaire unique, de la mère au foyer et leur majoration ; d'autre part, diverses allocations comme les allocations d'orphelin, de rentrée scolaire et d'éducation spéciale.

Troisièmement, une grande partie de ces prestations ne sont accordées que sous conditions de ressources.

Cela veut dire que ce n'est plus uniquement l'enfant et la charge qu'il représente pour ses parents qui sont l'effet générateur des prestations, mais que s'ajoute un critère supplémentaire, celui des ressources du ménage.

Quatrièmement enfin, la compensation financière entre les branches excédentaires des allocations familiales et les autres branches déficitaires de la sécurité sociale, en particulier la santé, s'introduit progressivement dans les mœurs. Elle se traduit d'abord par la baisse du taux des cotisations d'allocations familiales et la hausse des taux de l'assurance maladie, pour se terminer par des transferts de fonds, de branche à branche.

Nous arrivons ici au cœur du problème, celui des principes, celui de l'éthique, celui de la finalité de la politique familiale.

La réponse que nous tenterons de lui donner est d'autant plus importante que nous sommes à la veille de la générali-

sation de la sécurité sociale qui doit intervenir le 1<sup>er</sup> janvier 1978. Celle-ci nous amènera à fournir une réponse à un second problème fondamental, celui du financement de la politique familiale.

L'évolution des temps doit-elle remettre en cause la finalité de la politique familiale ? En d'autres termes, devons-nous redéfinir les principes et entériner la conception que le Gouvernement propose ? Mais en fait, quelle est cette conception ? Je pense que vous nous la décrierez, tout à l'heure, madame le ministre, mais je vais tenter de vous exposer comment nous la ressentons.

Nous avons le sentiment qu'une politique sociale s'est substituée progressivement à une politique familiale. On ne peut, en effet, nier que la part des dépenses familiales a décliné par rapport aux dépenses de santé, dans l'ensemble des dépenses sociales de la nation. Cette évolution trouve sa justification dans les progrès de la médecine et l'accroissement des besoins de santé. Elle ne se justifie plus à partir du moment où elle est le résultat d'une absence de maîtrise des dépenses de santé.

Cette transformation des besoins n'implique pas pour autant une modification des principes de la politique familiale. L'enfant est et restera pour toutes les familles, en dehors du bonheur qu'il procure, une charge supplémentaire qu'elles doivent assumer. C'est donc une erreur de croire qu'il importe de n'aider que les familles les plus modestes, celles qui sont censées avoir le plus de difficultés à élever leurs enfants, en conditionnant l'octroi des prestations aux ressources du ménage.

Il ne faut pas, en l'occurrence, confondre politique familiale et politique sociale. Ce serait, en effet, abandonner le principe de la compensation des charges de famille que de le remplacer par celui d'une redistribution des revenus entre les familles. Dans une telle perspective, où les prestations familiales jouent un rôle social important, il est logique qu'elles ne soient pas différenciées pour tout le monde. Cependant, cette perspective dénature la finalité de la politique familiale en ajoutant à une redistribution justifiée des revenus entre les foyers qui ont de nombreux enfants et ceux qui en ont peu ou n'en ont pas, une redistribution injustifiée en fonction des ressources des familles.

Il ne faut pas confondre ici politique familiale et politique fiscale. La redistribution des revenus en fonction des ressources ne doit en effet s'opérer, selon nous, qu'au travers de la politique fiscale.

Nous avons donc à choisir entre deux solutions : celle que le Gouvernement nous propose et qui consiste à transformer la politique familiale en politique sociale, ajoutant à la redistribution horizontale une redistribution verticale des revenus, et celle dans laquelle les prestations familiales seraient soumises à l'impôt et où la redistribution verticale des revenus se réaliserait uniquement au travers de la fiscalité.

Dans le premier cas, politique familiale et politique fiscale sont alors deux systèmes autonomes. Dans le second, ils sont reliés. Dans le premier cas, les principes sont remis en cause. Dans le second, ils sont respectés. Il y a donc lieu de changer les modalités de la politique familiale et non les principes.

Le second problème à résoudre est celui du financement de la politique familiale. Les fonds qui alimentent chacune des trois branches de la sécurité sociale doivent-ils leur être reversés dans le cadre d'une gestion séparée ou peuvent-ils être utilisés indifféremment en fonction des besoins de chacune des branches au sein d'une gestion commune ?

La réponse à cette question est aussi importante que celle que nous avons donnée à la finalité de la politique familiale, car elle en conditionne la réalisation. L'existence ou l'absence de compensation entre les caisses influe sur la masse réservée à la famille et, par conséquent, sur les notions d'indexation et de versement des prestations sous conditions de ressources.

Malgré la diminution de la part relative des dépenses familiales par rapport aux autres dépenses sociales de la nation, des excédents sont apparus depuis de nombreuses années. Ils sont la conséquence du gel des indices de référence et du montant des prestations sous conditions de ressources. Ils sont dus également à la modification de la structure familiale dont la taille se réduit en raison de la baisse de la natalité. C'est ainsi que depuis 1970 plus de cinq milliards de francs d'excédents proviennent uniquement de ce phénomène, la moitié depuis 1974.

Ces excédents cumulés représentaient à la fin de 1976 une somme de 17,3 milliards de francs. Ils ont été utilisés à compenser le déficit des autres régimes, essentiellement celui de la branche maladie qui s'élevait, à la même date, à la somme de 17,5 milliards de francs. Grâce à ces deux chiffres très significatifs, on peut apprécier l'importance et la concordance des transferts d'une caisse à une autre.

Une fois de plus, les pouvoirs publics se trouvent dans une position illogique et inconfortable. Pourquoi en effet avoir confirmé, par les ordonnances de 1967, la séparation entre cotisations familiales, de santé et de vieillesse et entre caisses,

mais avoir imposé l'unicité budgétaire des trois branches de la sécurité sociale? Cette politique contradictoire et ambiguë nous donne l'impression qu'on a voulu reprendre d'une main ce qui a été donné de l'autre. Ou bien il fallait tout unifier, tout simplifier et n'avoir qu'une seule cotisation, qu'une seule caisse et qu'un seul budget, ou bien il fallait aller au bout de la logique et accorder aux trois branches leur totale indépendance.

Pour notre part, nous sommes favorables à une politique familiale spécifique qui ne se confonde pas avec les politiques de la santé et de la vieillesse, mais qui s'inscrive en amont de la politique sociale de la nation. Elle doit en effet être la source d'où les autres découlent, étant bien entendu que, sans enfant, il n'y aura pas de cotisants, et, sans cotisants, il n'y aura pas de politique décente de la famille.

M. Jean-Marie Daillet. Très bien!

M. Etienne Pinte, rapporteur. Faute d'une véritable politique familiale, la solidarité entre les générations ne pourra pas jouer pleinement son rôle compensateur.

Une fois de plus, nous demandons au Gouvernement d'en finir avec ces problèmes de transferts de charges et de charges indues qui empoisonnent les rapports sociaux, et de s'orienter vers une politique de clarification, de transparence, en un mot, de vérité.

J'en viens maintenant à l'analyse du projet de loi créant le complément familial. Celle-ci sera d'ailleurs éclairée par les principes que je viens de rappeler.

Le complément familial est une allocation qui sera accordée aux familles ayant un enfant de moins de trois ans et aux familles ayant trois enfants à charge et plus, à condition que leurs ressources ne dépassent pas un certain plafond. Ce complément remplacera les allocations de salaire unique, de la mère au foyer et leurs majorations, ainsi que l'allocation de frais de garde, tout en supprimant les restrictions tenant aux conditions d'activités professionnelles et au mode de garde des enfants.

Son montant sera de 340 francs à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain, majoré de 50 p. 100 en faveur des familles monoparentales. Il évoluera en fonction de la base mensuelle des allocations familiales, c'est-à-dire, en principe, un peu plus rapidement que l'augmentation des prix. Le plafond de ressources est celui de l'allocation de salaire unique majoré de 15 p. 100 lorsque deux revenus entrent dans le foyer; il évoluera en fonction des salaires.

La mesure coûtera environ 2 600 millions de francs et bénéficiera à quelque 2 300 000 familles, soit un peu plus de 73 p. 100 des familles répondant aux conditions d'âge et de nombre d'enfants prévues par le texte. Cette nouvelle prestation comblera certaines lacunes et réduira certains excès de l'ancien système, mais, en fait, obéira aux mêmes principes.

Le projet contient donc des éléments positifs.

Il simplifie d'abord les prestations familiales en fusionnant cinq allocations en une seule, en créant un seul plafond de ressources au lieu de trois existants, en attribuant une somme analogue aux catégories identiques de bénéficiaires, en harmonisant la base de référence avec celle des allocations familiales pour l'ensemble des prestations et en réduisant les conditions d'octroi à deux au lieu de quatre actuellement.

Il tient ensuite compte de certaines situations spécifiques, telles que l'incidence d'un second revenu qui sera majoré de 15 p. 100 pour l'attribution de la prestation versée sous conditions de ressource et du statut social de la famille lorsqu'il n'y a qu'un seul parent, puisque dans ce cas le complément familial s'élèvera à 510 francs au lieu des 340 francs prévus.

Il harmonise les régimes en supprimant l'indemnité compensatrice versée aux seuls salariés. Il élimine aussi les distinctions entre allocations de salaire unique et de mère au foyer versées respectivement aux salariés et aux non-salariés agricoles ou non.

Il n'oppose plus les femmes exerçant une activité à l'extérieur de leur foyer et celles qui y demeurent pour y élever leurs enfants. Il n'y aura donc plus de distinction entre des femmes qui peuvent d'ailleurs se trouver successivement dans ces deux situations.

Il sélectionne les familles qui paraissent devoir être aidées en priorité pour compenser des charges particulières ou répondre aux besoins propres de l'enfant. C'est ainsi que le complément familial est réservé aux familles ayant un enfant de moins de trois ans et aux familles de trois enfants et plus.

Il couvre 2 300 000 familles dont 1 400 000 anciens bénéficiaires des allocations de salaire unique et de la mère au foyer.

Il est progressif, enfin, dans la mesure où l'évolution des plafonds de ressources variera comme les revenus professionnels.

De nombreux éléments sont donc positifs, mais il en est d'autres, concernant les principes et les modalités de la nouvelle allocation, qui sont critiquables.

Le complément familial perpétue les deux principes que j'ai dénoncés tout à l'heure et qui ont toujours freiné la progression des prestations familiales.

D'abord, le maintien du critère de ressources pour un plafond de revenus est expliqué dans l'exposé des motifs par des raisons essentiellement financières et non familiales. Ce n'est pas parce que les cinq allocations supprimées étaient accordées sous critère de ressources que la pérennité du plafond en est justifiée pour autant.

Par ailleurs, la non-indexation garantie du montant de la prestation sur les prix ou sur les salaires laisse à la discrétion du Gouvernement son évolution dans le temps.

Quant aux modalités, un grand nombre présentent des inconvénients. Le montant du complément familial est relativement faible. Il n'apporte rien de plus aux familles les plus modestes ayant trois enfants, soit environ 1 400 000 familles biparentales. Il rend, en outre, sans effet la création d'un congé sans solde de deux ans, car il représente 22 p. 100 du S.M.I.C. Cela prive le complément familial d'une certaine crédibilité économique en tant que substitut d'un revenu. Il ne peut décemment avancer que la mère pourra véritablement choisir entre son désir d'exercer une activité à l'extérieur de son foyer et son désir de rester chez elle, même temporairement, pour élever ses enfants.

Les effets de seuil dus au plafond de ressources vont également accentuer les disparités entre les familles ayant des revenus très voisins. Un dépassement même léger des plafonds va entraîner une perte de plus de 4 000 francs par an pour les familles biparentales. Par ailleurs, les plafonds retenus sont assez modestes lorsqu'il y a deux revenus puisque pour un enfant ils représentent à peu près deux fois le S.M.I.C.

Le projet exclut certaines catégories de familles, en particulier celles qui ont un ou deux enfants de plus de trois ans, qui percevaient jusqu'à présent les allocations existantes, même si celles-ci étaient relativement modestes. Cette exclusion sera d'autant plus difficile à faire admettre que les droits acquis seront maintenus pour les familles se trouvant dans la même situation mais continuant à bénéficier de la législation antérieure. Les familles monoparentales sont particulièrement touchées par cette exclusion.

La complexité du système va se perpétuer pendant plusieurs années en raison du maintien des droits acquis. Deux législations vont en effet être applicables tant que les 1 400 000 familles exclues du nouveau texte seront en mesure de prétendre aux droits acquis.

Les effets de seuil dus à l'âge des enfants risquent de mettre beaucoup de familles modestes en grave difficulté lorsqu'elles passeront de trois à deux enfants à charge. Elles cumuleront en effet la perte du complément familial et la perte des allocations familiales majorées, soit environ 700 à 800 francs de moins par mois.

Le nombre des bénéficiaires de l'assurance vieillesse obligatoire ne va pas progresser avec le nouveau texte puisque les conditions d'attribution précédentes demeurent. C'est ainsi que les mères bénéficiaires du complément familial mais dépassant le plafond du salaire unique majoré et les mères de trois enfants dont les ressources se situent au-dessous du plafond en seront exclues.

Enfin, l'harmonisation entre les régimes des salariés et des non-salariés ne se réalisera pas dans les meilleures conditions puisque le complément familial ne compensera pas la perte de l'indemnité compensatrice pour les familles ayant trois enfants de plus de trois ans ni pour les familles se trouvant au-dessus du plafond.

Le projet ne s'oriente donc pas vers les principes auxquels nous sommes très attachés, c'est-à-dire l'attribution d'une prestation sans condition de ressources, la redistribution des revenus par le biais de la fiscalité et l'autonomie des fonds de la caisse nationale d'allocations familiales. Au contraire, le Gouvernement se réfère aux principes opposés du système actuel et les confirme en quelque sorte.

Ce texte qui ne répondait pleinement ni aux souhaits des associations familiales, ni aux espérances des membres de la commission, nous avons essayé de lui apporter certaines améliorations.

Ce ne fut pas facile, madame le ministre, car les neuf dixièmes de nos propositions tombaient sous le coup de l'article 40 de la Constitution. Alors, dans cette situation inconfortable et frustrante, nous avons à choisir entre deux positions: ou bien rejeter purement et simplement le texte, ou bien, par des votes indicatifs, proposer au Gouvernement de reprendre à son compte un certain nombre d'amendements approuvés par la commission. Nous avons opté pour la seconde solution.

Parmi les suggestions possibles, il y a, bien sûr, le déplafonnement total des revenus donnant droit au complément familial. Cette mesure nous comblerait pleinement si elle n'impliquait pas tant de conditions, toutes aussi importantes les unes que les autres. En effet, même si le Gouvernement nous avait

accordé les 3,4 milliards de francs que coûte cette disposition, nous aurions été en droit de nous interroger sur l'efficacité sociale d'une telle somme utilisée de la sorte.

Aurait-il été équitable d'accorder à certains, grâce au déplaçonnement, des sommes dont ils auraient moins besoin que d'autres ? N'aurait-il pas été préférable de faire un effort supplémentaire en faveur des familles monoparentales ou un effort tout court en faveur de celles qui ont un ou deux enfants de plus de trois ans ?

Mais ce déplaçonnement intégral implique bien autre chose. Il suppose en contrepartie, et à la demande des associations familiales, l'intégration du complément familial dans le revenu soumis à l'impôt. Je tiens, à cette occasion, à rendre hommage aux associations familiales pour les très importants efforts de réflexion, d'imagination et de proposition qu'elles ont accomplis en vue de faire évoluer la politique familiale.

Si l'on ne veut pas reprendre d'une main ce que l'on donne de l'autre, cette fiscalisation du complément familial implique non seulement un relèvement de son montant, pour ne pas pénaliser les familles à revenus moyens, mais aussi un relèvement des tranches du barème, pour ne pas imposer les 800 000 familles actuellement non imposables et qui le seraient devenues en cas de déplaçonnement intégral. Il suppose enfin un aménagement du quotient familial.

Par ailleurs, il paraît difficile de traiter différemment les bénéficiaires du complément familial et ceux des autres prestations familiales. Les conditions d'un tel déplaçonnement n'étant pas réunies et n'étant pas réalisables dans l'immédiat pour des raisons financières et fiscales, nous y avons renoncé momentanément. Cependant, nous proposerons au Gouvernement un amendement fondamental l'engageant à supprimer par étapes, dans les cinq années qui viennent, les conditions de ressources et à réaliser la réforme fiscale qui permet ce déplaçonnement intégral.

Tout en maintenant un système de prestations familiales non fiscalisées pour le moment, nous avons essayé de modifier les principes du complément familial.

C'est ainsi que nous avons envisagé de déplaçonner totalement les ressources ouvrant droit au complément familial pour certaines catégories de familles. Nous avons étudié la possibilité de déplaçonner les ressources des familles de trois enfants et plus, comme cela nous avait d'ailleurs été suggéré par certaines associations.

**M. Xavier Deniau**, Pourquoi ne l'avez-vous pas fait ?

**M. Etienne Pinte**, rapporteur. Outre son coût important, puisqu'elle reviendrait à 1 500 millions de francs pour les familles de trois enfants et plus et à 550 millions de francs pour les familles de quatre enfants et plus, cette mesure serait aussi d'une efficacité sociale douteuse pour les situations évoquées précédemment, et en particulier pour les familles de un ou deux enfants ayant plus de trois ans.

La généralisation du complément familial à toutes les familles au-dessous du plafond fait aussi l'objet de notre réflexion de façon à y inclure celles d'un ou de deux enfants de plus de trois ans. Cette mesure répondrait à un souci de justice et simplifierait le système grâce à la suppression des droits acquis. Cependant, elle coûterait 5 milliards de francs en ne donnant que la moitié du complément familial aux familles d'un ou de deux enfants de plus de trois ans. Nous l'avons donc écarté également.

Sans modifier les principes nous avons ensuite tenté d'aménager le complément familial. Il nous a paru nécessaire de combler certaines lacunes de la législation applicable aux « monoparentaux » ayant un ou deux enfants de plus de trois ans. C'est ainsi que nous avons envisagé la suppression de la majoration de 50 p. 100 et, en contrepartie, la majoration de 50 p. 100 de l'allocation d'orphelin qui bénéficierait à toutes les familles monoparentales sans distinction. Cette solution permet de faire un effort pour toutes ces familles sans discrimination, comme le souhaitent les responsables de l'association qui les représente.

Elle a également le mérite de ne pas remettre en cause les principes du texte. Nous avons adopté cette proposition qui pourrait bénéficier à près de 600 000 familles monoparentales et coûterait environ 200 millions de francs.

Il nous a ensuite semblé indispensable de compenser les effets de seuil tenant à l'âge par le maintien du complément familial pendant un an aux familles nombreuses de trois enfants et plus, dont deux seulement restent à charge. Cette mesure coûterait 140 millions de francs et concernerait environ 35 000 familles chaque année. Nous l'avons également adoptée et nous la proposons à l'Assemblée.

La compensation des effets de seuil tenant au plafond doit aussi, selon la commission, être envisagée par le versement d'une allocation différentielle pour les familles se trouvant entre les plafonds d'exclusion, ceux-ci étant augmentés de 340 francs. Cette disposition, que nous proposons également, coûterait environ 170 millions de francs et bénéficierait à environ 100 000 familles.

La commission, très sensible au problème des critères de conditions de ressources, et pour répondre aux souhaits des associations familiales, demande que le Gouvernement fasse un premier effort vers le déplaçonnement total en relevant les plafonds de 10 p. 100. Il prouverait ainsi qu'il ne fait pas du plafond une règle intangible et rassurerait ceux qui le soupçonnent de vouloir étendre le plafond de ressources à l'ensemble des prestations familiales.

Cette mesure coûterait environ 645 millions de francs, toucherait 158 000 familles supplémentaires et couvrirait, dans cette hypothèse, 82 p. 100 des familles remplissant les conditions prévues par le texte.

La commission, mes chers collègues, a étudié beaucoup d'autres solutions : relèvement du montant du complément familial à 50 p. 100 de la base des allocations familiales, modulation du montant entre les familles d'un enfant de moins de trois ans et celles de trois enfants et plus, relèvement du plafond ouvrant droit à l'assurance vieillesse obligatoire pour toutes les mères touchées par le texte ou seulement pour les monoparentaux, octroi du complément familial à tous les monoparentaux sans exception, doublement de l'allocation d'orphelin, exclusion du complément familial des revenus pour le calcul de l'allocation de parent isolé.

Je m'arrête là, bien que nombre d'autres hypothèses aient été émises et discutées. Une seule doit pourtant encore être citée : la commission unanime a exprimé le souhait que le plafond des revenus pris en compte pour le calcul de l'allocation de parent isolé soit très sensiblement relevé.

Enfin, après avoir étudié toutes ces hypothèses, la commission a même envisagé, en cas de rejet de ses contre-propositions, l'utilisation des 2,6 milliards, correspondant à environ 10 p. 100 de la masse des allocations familiales, sous forme d'une augmentation uniforme de 10 p. 100 des allocations familiales au 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Certes, cela aurait eu pour conséquence le maintien des systèmes actuels des allocations de salaire unique et de frais de garde. C'est une logique que la commission aurait pu suivre, car ne pas déplaçonner ne modifie en rien le fond des choses.

En effet, toutes ces allocations ne constituent en réalité que des majorations des allocations familiales pour les familles sous plafond.

Alors, pourquoi légiférer pour peu de temps, si le Gouvernement répond aux vœux du législateur qui souhaite voir supprimer les plafonds, unifier les prestations familiales, celles-ci étant soumises à l'impôt sur le revenu à brève échéance ?

La commission a quand même préféré, toujours dans un souci d'efficacité sociale et familiale, ajuster les crédits en fonction des besoins prioritaires et éviter l'éparpillement. En effet, n'oublions pas que 10 p. 100 d'augmentation des allocations familiales ne représentent que dix-sept francs supplémentaires par mois pour une famille de deux enfants.

En résumé, la commission souhaite que le Gouvernement reprenne à son compte l'essentiel des propositions suivantes ou, à tout le moins, qu'il leur donne son accord.

Premièrement, augmentation de 50 p. 100 de l'allocation d'orphelin pour toutes les familles monoparentales à la place de l'augmentation de 50 p. 100 du complément familial pour certaines d'entre elles seulement ;

**M. Roger Corrèze**, Très bien !

**M. Etienne Pinte**, rapporteur. Deuxièmement, maintien du complément familial pendant un an aux familles nombreuses touchées par l'effet de seuil dû à l'âge des enfants ;

Troisièmement, octroi d'une allocation différentielle pour les familles touchées par l'effet de seuil dû au plafond ;

Quatrièmement, relèvement des plafonds de 10 p. 100 ;

Cinquièmement, relèvement de l'allocation de parent isolé pour atteindre le niveau du S.M.I.C. avec un enfant ;

**M. Alexandre Bolo**, C'est vraiment très bien !

**M. Etienne Pinte**, rapporteur. Sixièmement, déplaçonnement intégral en cinq ans et par étape, avec une fiscalisation des prestations familiales à ce terme.

Par ailleurs, la commission vous propose d'adopter un amendement posant quatre principes :

Premièrement, possibilité de revaloriser les prestations familiales plus d'une fois par an ;

Deuxièmement, compensation totale ou partielle de la charge que l'enfant représente pour la famille ;

Troisièmement, indexation des prestations familiales sur l'augmentation des prix, indexation assortie d'une participation des familles aux progrès de l'économie ;

Quatrièmement, obligation de consulter le comité consultatif de la famille pour mettre en œuvre toutes ces dispositions.

La commission vous demande également d'adopter un amendement prévoyant l'affiliation obligatoire à l'assurance vieillesse des mères de famille ayant la charge effective d'un enfant handicapé, et dont les ressources ne dépassent pas le plafond du complément familial.

A condition que le Gouvernement fasse un effort financier supplémentaire pour donner suite aux principales propositions que je viens d'exposer, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales vous propose, mes chers collègues, d'adopter le projet de loi qui nous est soumis. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. La parole est à Mme le ministre de la santé et de la sécurité sociale.

Mme Simone Veil, ministre de la santé et de la sécurité sociale. Monsieur le président, mesdames, messieurs, le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui est l'un des éléments du dispositif de relance de la politique familiale qui avait été arrêté par le Gouvernement, en décembre 1975, et qui entre progressivement en application, conformément au calendrier fixé à cette époque.

Je ne reprendrai pas l'analyse de la situation de la famille dans notre société, que je vous avais présentée l'année dernière, pas plus que l'exposé des grands volets de la politique tendant à adapter notre dispositif d'aide à la famille à l'évolution de notre société depuis la mise en place de cette politique en 1945. J'en ai, en effet, longuement parlé à votre commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Je vous rappellerai simplement que, conformément aux objectifs assignés par le Président de la République au Gouvernement, conformément aussi aux vœux des organisations familiales, cette politique, au-delà de l'adaptation des prestations familiales aux besoins des familles, porte aussi sur la mise en place d'un statut social de la mère de famille, sur des mesures propres à concilier la vie professionnelle et la vie familiale et sur la prise en compte de la dimension familiale dans l'ensemble de la vie sociale.

Si je ne reprends pas ces aspects essentiels de la politique familiale, c'est que le projet de loi que vous allez débattre ne concerne que l'un des aspects — non pas le seul, mais l'un des plus importants — de cette politique, celui de l'adaptation des prestations familiales. Mme Missoffe vous en présentera les grandes lignes et aura l'occasion de vous indiquer les améliorations importantes que le Gouvernement est disposé à y apporter pour répondre aux souhaits de votre commission, améliorations dont le coût sera de 1 100 millions de francs portant le montant de la réforme à 3 700 millions de francs, soit une augmentation de 45 p. 100 par rapport aux prestations antérieures regroupées par ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Mais, conformément au vœu de M. Pinte, dont le remarquable rapport mérite un hommage particulier pour avoir posé à leur vrai niveau les problèmes de principe que soulève ce texte, je m'attacherai à répondre, sans détour, aux deux questions d'ordre général qui ont été posées au Gouvernement à propos de ce projet de loi :

D'une part, dans le cadre d'une politique générale des prestations familiales, n'aurait-il pas fallu prévoir une allocation servie sans condition de ressources et soumise à l'impôt, réalisant ainsi une réforme plus conforme au principe de solidarité horizontale entre les familles ?

D'autre part, quelles sont les intentions du Gouvernement en ce qui concerne l'équilibre des prestations familiales par rapport aux autres prestations sociales ?

Pour répondre à la première de ces questions, il n'est pas inutile de rappeler au préalable que l'effort de la collectivité en faveur des familles — par compensation des charges ou par redistribution des revenus — nous situe au premier rang dans le monde. Je ne mentionnerai, à cet égard, que les statistiques de 1975 du budget social européen sur les aides à la famille : ces dernières représentent 4,20 p. 100 du revenu national en France, 3,2 p. 100 en Allemagne, 2,6 p. 100 en Italie et 1,8 p. 100 en Grande-Bretagne.

Comme l'a constaté M. le rapporteur, et contrairement à une idée très répandue, le montant des allocations familiales, en francs constants, n'est pas inférieur à ce qu'il était en 1947 ; il a, au contraire, progressé nettement depuis quelques années, en même temps qu'un effort supplémentaire était accompli, particulièrement depuis 1972, en faveur des familles les plus défavorisées, par la création de nouvelles prestations et par la couverture progressive des groupes de non-actifs.

Cet effort était justifié, car dans une période d'expansion économique qui améliorerait le niveau de vie moyen des Français, une attention privilégiée devait être portée aux moins favorisés, alors que le système fiscal paraissait ne pas pouvoir être modifié et compensait, pour les familles à revenus élevés, les avantages consentis aux moins favorisés.

Le régime de prestations familiales qui est résulté de cette évolution, combiné avec la législation fiscale, présente toutefois un certain nombre d'inconvénients auxquels le projet du Gouver-

nement se propose de remédier. Il est mal compris la notion qui s'égare dans les multiples allocations et n'en perçoit plus la cohérence. Trop complexe, il aboutit à ce qu'un nombre non négligeable de familles ne perçoivent pas la totalité des allocations auxquelles elles ont droit. Privilégiant à la fois les familles modestes auxquelles sont servies des allocations dans la limite d'un plafond de ressources souvent très bas et des familles à revenus élevés bénéficiant largement du quotient familial, il défavorise, en termes relatifs, les familles à revenus moyens.

Le projet de loi qui vous est soumis constitue une étape dans cette entreprise d'adaptation de notre système de prestations. Il s'agit d'une étape importante à un double titre.

Par son incidence financière tout d'abord, puisque le complément familial représentera une masse financière d'environ 12 milliards de francs, soit 25 p. 100 des prestations familiales. La concentration de cette masse sur les familles assumant des charges particulières, à savoir les familles ayant plus de trois enfants ou un enfant de moins de trois ans, et le maintien d'un seuil d'exclusion raisonnable, permettant de toucher plus de 80 p. 100 des familles — si je tiens compte des amendements proposés par la commission — assureront aux bénéficiaires une prestation d'un montant significatif : plus de 4 000 francs par an, c'est-à-dire, pour beaucoup de familles, plus d'un mois de salaire supplémentaire.

Ce projet est important aussi par son objet, puisqu'il refond complètement le régime des prestations spécifiquement attachées à la situation de la mère de famille. Or c'est la partie de notre législation familiale qui a le plus vieilli et qui est la plus complexe.

Par ailleurs, les choix à faire quant aux situations respectives des mères de famille qui restent au foyer et de celles qui travaillent sont un des sujets les plus controversés, compte tenu de la diversité des attitudes selon l'âge, le nombre des enfants et les professions exercées.

J'indique tout de suite que le Gouvernement n'a pas entendu trancher de façon globale et définitive, à l'occasion de ce projet, les problèmes soulevés par M. le rapporteur. Il a essentiellement cherché, par une démarche pragmatique, à améliorer le système des prestations familiales, compte tenu de contraintes financières auxquelles nul ne peut espérer échapper, particulièrement dans la conjoncture actuelle.

Cependant, les choix qu'il a effectués sont logiques et devraient, me semble-t-il, rencontrer une large adhésion. En effet, en fixant à un niveau relativement élevé le plafond de ressources, le Gouvernement a choisi la conception la plus proche du principe de solidarité horizontale entre les familles, qui est à la base de la politique menée depuis 1945.

Je fonde cette conviction sur deux éléments.

Premier élément : ni en droit ni en fait, le plafond n'introduit dans la législation familiale un principe nouveau de redistribution verticale des revenus.

L'attribution d'une prestation sous condition de ressources n'est pas une innovation. Les prestations refondues, auxquelles se substitue le complément familial, comportent toutes une condition de ressources, comme c'est aussi le cas pour l'allocation de logement ou l'aide personnalisée au logement. Il convient donc, pour juger le dispositif proposé par le Gouvernement, d'en apprécier les conséquences concrètes.

Or, de ce point de vue, le projet du Gouvernement fait une très large place à la notion de solidarité horizontale. Avec les amendements proposés, plus de 80 p. 100 des familles bénéficieront du complément familial. C'est beaucoup plus que le nombre de celles qui bénéficiaient des prestations supprimées.

Le Gouvernement va donc dans le sens du vœu de votre commission. Mais aller au-delà, en supprimant le plafond, ne me semblerait ni prioritaire, dans la conjoncture actuelle, ni vraiment équitable.

La suppression du plafond entraînerait un coût de 2,7 milliards de francs, compte tenu de l'amendement que le Gouvernement est disposé à accepter pour relever le plafond et qui, à lui seul, coûte 650 millions de francs. Une telle mesure, dont l'incidence financière est importante, ne peut être considérée comme une priorité. Il ne faut pas oublier, en effet, que l'aide aux familles, dans sa structure actuelle, bénéficie relativement moins aux familles de revenus moyens, qui ne peuvent prétendre à certaines prestations versées, qu'au seul tiers le moins fortuné des familles, et qui ne profitent que faiblement du quotient familial. A l'inverse, celles des familles qui sont exclues du complément familial par le plafond de ressources bénéficient plus que les autres du jeu du quotient familial.

Le projet du Gouvernement, qui intéresse 80 p. 100 des familles, et donc l'ensemble des familles à revenus moyens, a donc bien l'objet souhaité par votre commission, qui est d'égaliser au maximum le statut financier des familles.

Deuxième élément : c'est le même souci de solidarité horizontale entre les familles qui a conduit le Gouvernement à ne pas retenir, en l'état, la proposition avancée par certains partenaires sociaux de compenser partiellement la suppression du plafond par l'imposition du complément familial. Cette formule s'est heurtée en effet à trois objections.

En premier lieu, le rendement financier de l'imposition n'est pas du même ordre de grandeur que le coût de la suppression du plafond : 1,4 milliard de francs contre 2,7 milliards de francs. C'est donc une impasse de 1,3 milliard de francs qu'il faudrait accepter pour un objectif dont j'ai indiqué qu'il ne pouvait être considéré comme socialement prioritaire, compte tenu de la structure actuelle de l'aide aux familles.

En deuxième lieu, l'imposition du complément familial diminuerait son montant pour les bénéficiaires. Après impôt, les familles proches du plafond ne toucheraient plus que 290 francs au lieu de 340 francs par mois. Pour un pourcentage élevé de 1 400 millions de francs ainsi récupérés par voie fiscale, la mesure proposée s'analyserait comme un transfert financier des familles à revenus modestes ou moyens vers les familles les plus aisées.

En troisième lieu, l'imposition du complément familial rendrait imposable un nombre élevé de familles, environ 200 000. Sensibles à cet inconvénient éventuel, les partenaires sociaux proposent donc de relever les tranches basses du barème de l'impôt sur le revenu, solution contestable sur le plan de l'équité fiscale car elle bouleverse la progressivité existante. Au demeurant, le relèvement du barème affecterait bien évidemment la totalité des redevables de l'impôt et ne pourrait être limité aux seuls bénéficiaires du complément familial. Or une telle mesure diminuerait le rendement attendu de l'imposition du complément familial, voire l'annulerait, suivant les seuils retenus.

La réintégration des prestations familiales dans le revenu imposable ne pourrait donc servir à financer la suppression du plafond que si elle pénalisait, au profit des plus fortunés, les familles à revenus moyens, mesure qui n'irait ni dans le sens d'une meilleure justice sociale, ni dans le sens de la solidarité horizontale souhaitée par l'ensemble des partenaires sociaux.

Je note qu'au-delà de l'incidence inéquitable de ce transfert, l'imposition des prestations familiales introduirait un déséquilibre supplémentaire dans notre système puisque les familles de un et deux enfants verraient leurs prestations diminuer, après impôt, au profit des familles aisées qui bénéficieraient seules de la suppression du plafond. C'est pourquoi le Gouvernement ne pourra s'engager dans les conditions où l'y invite la commission à imposer à terme les prestations familiales pour supprimer le plafond.

Mais les propositions de la commission, comme le souligne M. le rapporteur, conduisent à une réflexion d'ensemble sur les modalités d'imposition des revenus des familles.

Sans doute peut-on concevoir d'envisager, à terme, une imposition des prestations familiales. Mais cela ne peut être qu'à l'occasion d'une refonte d'ensemble, intégrant à la fois les prestations et la législation fiscale — je dis bien l'ensemble de la législation fiscale — intéressant les familles.

Tel est d'ailleurs le souhait récemment exprimé par l'U.N.A.F. dans une perspective d'ensemble et de grande portée.

Le Gouvernement n'y fait aucune opposition de principe, mais des exemples récents ont montré qu'on ne pouvait agir en ces matières dans la précipitation et que les modifications, notamment d'ordre fiscal, dont le chiffrage et les conséquences financières sont plus complexes qu'il n'y paraît, ne donnent pas toujours les résultats attendus. Il convient donc de ne les entreprendre qu'en toute connaissance de cause et surtout lorsqu'elles ont été suffisamment préparées dans l'opinion et psychologiquement admises.

Le deuxième grand problème soulevé par M. le rapporteur concerne l'avenir du système des prestations familiales. En souhaitant leur indexation sur des éléments qui en rapprochent l'évolution de celle du revenu national, la commission entend consolider la part des prestations familiales dans le budget social et donner une signification plus effective à l'autonomie financière de la branche « famille », dans notre système de sécurité sociale. C'est un problème politique considérable que le Gouvernement n'entend pas éluder.

M. Pinte l'a posé dans toute son ampleur et c'est bien cette perspective globale qu'a retenue la commission. Sans préjuger vos conclusions dans ce débat, il m'apparaît que votre commission et le Gouvernement partent d'un constat commun : le poids croissant de l'assurance maladie et le problème de la maîtrise du coût de la santé.

Les situations des branches famille et vieillesse répondent à des décisions précises ; elles sont, comme telles, maîtrisables à moyen terme : la simple modulation des prestations permet

de les équilibrer. A cet égard, le déficit actuel de la branche vieillesse résulte d'une politique volontariste de développement des pensions de retraite ; cette politique est socialement équitable et les mesures récemment arrêtées dans le cadre du programme d'action que vous avez adopté en avril dernier traduisent l'attention du Gouvernement de la poursuivre.

Il n'en va pas de même, comme le souligne M. le rapporteur, en matière de maladie.

Je voudrais à ce propos indiquer qu'on ne saurait traiter ce problème fondamental en pariant, au-delà du raisonnable, sur des réformes miraculeuses qui résoudraient, sans régression en matière de protection sociale, le problème de la progression des dépenses de santé.

Nous ne sommes pas, en effet, devant un problème de structures du système de santé, même si certaines corrections sont envisageables en matière de financement ou de répartition des charges selon les catégories socio-professionnelles. En fait, la situation dépasse largement les choix contingents opérés par les différents pays ; partout dans le monde la croissance des dépenses de santé est nettement supérieure au rythme de progression du produit national et il faut en prendre conscience. Les contacts que j'ai eus depuis trois ans avec l'ensemble de mes collègues, dans le monde entier, confirment le caractère général de cette préoccupante évolution qui est indépendante des modes de financement, de la structure des régimes de sécurité sociale ou même des types de distribution des soins, par exemple de l'organisation de la médecine.

J'ai retiré de ces contacts trois convictions.

La première est que si nous ne trouvons pas de mécanismes régulateurs cohérents, le budget social de la nation, qui n'est pas extensible à l'infini — qu'il s'agisse de fiscalité ou de cotisations patronales ou ouvrières — sera écrasé par la fonction santé au détriment de l'effort pourtant indispensable en faveur des familles et des personnes âgées.

La deuxième est qu'une réduction brutale de l'accroissement des dépenses de santé ne pourrait se faire qu'au détriment des familles les plus défavorisées, par une réduction des prestations. La croissance et l'inflation ont recouvert ces dernières années ces évidences. Nous sommes entrés dans une période où ces phénomènes sont moins importants. Il est donc illusoire de prétendre ramener le taux de croissance des dépenses de santé à un rythme qui ne pose pas de problème pour le budget social.

La troisième est qu'un effort patient et progressif peut, à terme, conduire à une meilleure maîtrise des dépenses de santé et permettre de dégager ainsi des marges de manœuvre plus substantielles dans notre budget social. Tel est le sens de la politique engagée par le Gouvernement pour un meilleur contrôle du développement de notre appareil de soins et une prise de conscience des responsabilités de chacun.

C'est dire dans quels termes peut se poser dans les prochaines années le problème des excédents de la caisse nationale d'allocation familiale : s'il apparaît irréaliste ou prématuré de vouloir figer de façon formelle et rigide l'évolution propre de la branche famille, il est nécessaire d'assurer aux prestations familiales une évolution plus dynamique.

Le Gouvernement considère ainsi comme prioritaire un rééquilibrage progressif du budget social. Toutefois, les incertitudes actuelles concernant l'évolution des différentes fonctions du budget social et les structures de financement de la sécurité sociale sont telles qu'on ne peut raisonnablement se priver, sans examen approfondi, des éléments de souplesse qui donnent une relative unité au budget social de la nation. C'est dans ces termes que se posera, encore pendant quelques années, le problème de l'autonomie financière des différentes branches de la sécurité sociale.

Au demeurant, la séparation trop formelle des comptes entrave une réflexion suffisamment prospective sur l'équilibre à long terme des différentes politiques sociales. Il ne s'agit pas, en effet, d'opposer à la fonction « famille » les fonctions « santé » et « vieillesse » mais, au contraire, de les intégrer dans une vision plus unitaire des besoins des familles. Je donnerai deux exemples de cette unité.

Si le développement de l'assurance maladie a pesé sur la sécurité sociale, on ne saurait ignorer que la protection sanitaire concerne au premier chef les familles et que le système actuel de cotisations, à la différence des systèmes fondés sur le principe d'assurance, est fondamentalement favorable aux familles : une seule cotisation permet en effet de couvrir l'ensemble des membres d'une famille et d'opérer ainsi un transfert de ressources des célibataires ou des familles sans enfant vers les familles nombreuses. Ce transfert reste très élevé, même si la dépense individuelle consacrée à la santé dans une famille nombreuse est un peu plus faible que la moyenne, comme M. Pinte l'a souligné dans son rapport.

De même, en ce qui concerne les personnes âgées, il faut avoir une vision plus étendue dans le temps de la vie du groupe familial. Cela doit nous conduire à mieux équilibrer les prestations familiales versées aux familles ayant des enfants à charge et les allocations ou correctifs fiscaux à mettre en œuvre au profit des mères de famille qui, du fait d'une moindre activité professionnelle imputable à l'éducation de leurs enfants, ont des avantages vieillesse insuffisants. L'amélioration de la retraite des femmes qui ont élevé des enfants est aussi un des éléments d'une politique familiale globale.

Cette volonté de garder une certaine unité au budget social de la nation est cependant compatible avec une politique familiale plus vigoureuse et avec l'acceptation de disciplines plus formelles quant à l'évolution des prestations.

Le programme du Gouvernement marque les premières étapes de cet engagement. L'actuel projet de loi représente un effort important — 3,7 milliards de francs compte tenu du coût des amendements que le Gouvernement proposera, à la demande de votre commission — et bien adapté à la réalité des conditions de vie des familles. L'augmentation des prestations familiales prévue au 1<sup>er</sup> juillet et qui intègre une progression du pouvoir d'achat de 1,5 p. 100 traduit le même souci. J'ai indiqué par ailleurs à la commission que si le projet de loi ne fait qu'entériner le *statu quo* en matière de statut vieillesse de la mère de famille, c'est en raison de la complexité de ces problèmes. Toutefois, le Gouvernement précisera à l'automne le cadre du développement de cette politique qui marquera la solidarité de la nation vis-à-vis des mères de famille.

Cette politique doit être poursuivie. L'évolution des prestations familiales de base est bien évidemment au centre de ce projet et s'il est irrealiste de vouloir indexer aujourd'hui la totalité des prestations familiales sur les salaires, il convient de donner, tant au fond qu'en termes de procédure, un contenu plus effectif au contrat de progrès. C'est dans ce sens que le Gouvernement, sous réserve des explications que je donnerai lors du vote des articles, acceptera l'amendement proposé par la commission concernant le cadre et les références dans lesquels se situera désormais l'évolution des bases de calcul des prestations familiales.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les explications que je souhaitais vous donner, au moment où vous aborderez l'examen de ce projet de réforme. Certes, il ne couvre pas l'intégralité du champ d'analyse de M. le rapporteur, mais il constitue une étape importante de la modernisation de notre système de protection financière des familles, dans le sens de plus de justice et de plus de solidarité pour ceux et celles dont le rôle est essentiel pour l'avenir de notre pays. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

**M. le président.** La parole est à Mme le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé et de la sécurité sociale.

**Mme Hélène Missoffe, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, par son projet de loi, le Gouvernement se propose de refondre et d'améliorer le régime des prestations familiales spécifiquement attachées à la situation de la mère de famille.

Le dispositif adopté reprend les cinq principes retenus par le conseil des ministres du 31 décembre 1975. Je tâcherai, sur chacun d'entre eux, de situer; d'une part, les raisons qui ont guidé le Gouvernement dans ses choix, d'autre part, les principales critiques ou suggestions qui lui ont été faites, notamment par l'union nationale des associations familiales, l'U. N. A. F.

Certaines suggestions ont été reprises par votre commission. Mme le ministre de la santé a indiqué que le Gouvernement était disposé à affecter 1,1 milliard de francs à l'amélioration de son projet. Je vous exposerai donc sur quels points il envisage après concertation avec M. le rapporteur, de faire porter cet effort supplémentaire.

Je terminerai cet exposé par l'analyse de deux problèmes particuliers : l'extension du complément familial aux départements d'outre-mer et le sort réservé aux familles monoparentales.

Le premier principe est celui de la simplification.

Alors que notre système de prestations familiales est l'un des plus complets, il est mal compris par l'opinion à laquelle sa cohérence échappe bien souvent. Par ailleurs, la sophistication de certaines prestations explique qu'un certain nombre de familles ne perçoivent pas la totalité des allocations auxquelles elles ont droit.

Le regroupement des prestations réalisé par la réforme redonnera une simplicité réelle à notre système qui ne complera plus, à terme, que trois grandes allocations — les allocations familiales, le complément familial et l'allocation de logement — et un certain nombre de prestations très spécifiques : allocations de rentrée scolaire, d'orphelin, d'éducation spéciale, de parent isolé, de maternité.

Cet effort de simplification devra être poursuivi chaque fois que nous disposerons d'une marge de financement permettant des regroupements d'allocations et leur intégration dans un ensemble plus cohérent.

Le second principe retenu a été de concentrer l'effort engagé sur deux situations familiales plutôt que d'augmenter de façon indifférenciée les allocations familiales : d'une part, les familles ayant un enfant de moins de trois ans, soit que la mère souhaite s'arrêter totalement ou partiellement de travailler, soit qu'elle ait à assumer les frais de garde de son enfant; d'autre part, les familles ayant au moins trois enfants dont le niveau de vie est plus faible en termes relatifs, par suite de la diminution sensible du travail féminin et de l'importance des charges financières supportées par la famille, notamment en matière de logement.

Ces familles sont au nombre de 3 100 000, soit entre 40 et 45 p. 100 du total des familles ayant un enfant à charge au sens de la législation sur les prestations familiales.

Ce principe de base emporte, par voie de conséquence et sous réserve des droits acquis sur lesquels je reviendrai, la suppression de l'allocation de salaire unique au-delà de trois ans pour les familles de un ou deux enfants. Cette suppression ne me semble pas fondamentalement critiquable.

D'abord, parce que le système actuel était pour ces familles, en voie d'extinction; plafond et surtout montant de l'allocation de salaire unique étaient bloqués; de ce fait, le nombre des familles bénéficiaires était appelé à diminuer rapidement, tandis que le montant de la prestation qui varie de 19 à 78 francs avait déjà perdu la plus grande part de sa signification.

Ensuite, parce que la situation des familles de deux enfants est nettement améliorée pendant, en gros, les six premières années, puisque le complément familial accordé atteindra un montant très supérieur à l'allocation de salaire unique de base; or c'est durant cette période que les problèmes nés du souhait de la mère de rester à son foyer sont le plus ressentis sur le plan budgétaire; au-delà, le retour à une activité professionnelle, fût-elle partielle, est plus envisageable, tandis que le budget familial moins chargé par les investissements initiaux du ménage, se trouve plus facilement équilibré.

Ce choix ne peut, au demeurant, que conforter les tendances actuelles de notre système de prestations familiales qui réserve un sort particulier, d'une part, aux familles ayant un jeune enfant, pour lesquelles l'allocation de salaire unique majorée et l'allocation de frais de garde atteignent déjà des montants significatifs et, d'autre part, aux familles nombreuses qui bénéficient, si elles ont quatre enfants, de l'allocation de salaire unique majorée et de la forte progressivité des allocations familiales proprement dites.

Cette orientation me semble garder toute son actualité tant sur le plan social que sur celui de la démographie.

On a objecté qu'en renforçant cette tendance, le projet du Gouvernement accroissait les effets de seuil, notamment lorsque l'aîné d'une famille de trois enfants cesse d'être à charge au sens de la législation des prestations familiales. Dans ce cas, en effet, la diminution du revenu est brutale. Elle peut dépasser 800 francs par mois, alors que les frais fixes de la famille continuent à courir.

Aussi le Gouvernement est-il disposé, conformément aux propositions du conseil d'administration de la caisse nationale des allocations familiales et à vos propres propositions, monsieur le rapporteur, à maintenir pendant un an le complément familial à taux plein pour ces familles.

Cette mesure, qui représente une charge supplémentaire de 140 millions de francs, concerne environ 35 000 familles.

Le troisième principe retenu est celui d'une sélectivité sociale modérée. Il a conduit le Gouvernement à soumettre le complément familial à une condition de ressources.

C'est là le point le plus controversé de la réforme. Vous avez entendu Mme le ministre de la santé et de la sécurité sociale vous exposer les raisons qui justifiaient l'existence de ce plafond de ressources et vous expliquer que si, comme le souhaite votre commission, il était remplacé par l'inclusion des prestations familiales dans le revenu imposable, ce ne pouvait être qu'au prix d'une réforme fiscale de grande envergure. Je ne reviens donc pas sur ce sujet.

Le complément familial, tel qu'il vous est présenté, est donc soumis à une condition de ressources, mais le plafond d'exclusion initialement envisagé a été fixé à un niveau tel que près de 75 p. 100 des 3 100 000 familles en cause soient allocataires. On n'avait donc exclu que le quart le plus aisé des familles françaises dont les revenus primaires, complétés par les allocations familiales, permettent d'assumer les charges liées à l'éducation des enfants. Compte tenu de la forte progressivité du barème, le pourcentage des familles bénéficiaires croît avec la taille de la famille, solution cohérente avec nos objectifs démographiques.

Le niveau envisagé pour le plafond a suscité des critiques et a conduit certains partenaires sociaux à soutenir que le complément familial ne constituait qu'une politique d'assistance dirigée exclusivement vers les plus déshérités. C'est, semble-t-il, faire une lecture bien peu attentive des statistiques des revenus familiaux. Ce plafond couvre, en effet, près de 75 p. 100 des familles concernées, le taux de couverture dépassant 50 p. 100 pour la configuration familiale la moins aidée par la réforme, celle d'une famille de un enfant à deux revenus, se situant à plus de 60 p. 100 pour la famille de un enfant et atteignant 87 p. 100, pour les familles nombreuses, sans considération du nombre de revenus.

On peut toutefois esimer qu'un effort additionnel serait opportun notamment pour les familles de un ou deux enfants, moins favorisées en termes relatifs que les familles nombreuses compte tenu de la progressivité du barème. C'est d'ailleurs l'avis de votre commission.

Le Gouvernement s'est rallié à cette thèse. Les plafonds primitivement retenus seront donc revalorisés de 1<sup>er</sup> p. 100 et 160 000 familles supplémentaires seront ainsi allocataires, le coût de cette mesure s'élevant à 650 millions de francs. Le taux de couverture passera à ce titre de 73,4 p. 100 à 78,4 p. 100, la progression étant particulièrement forte pour les familles de un enfant, notamment lorsque les deux conjoints travaillent.

Enfin, pour éviter que le pourcentage des familles bénéficiaires ne se dégrade avec le temps, le plafond sera indexé sur les salaires. J'ajoute que, s'il apparaissait à l'expérience que les plafonds retenus n'avaient pas les résultats que nous avons prévus, ils seraient révisés en hausse pour « coller » au taux de 78,4 p. 100 qui vous est proposé.

Reste que l'existence d'un plafond d'exclusion conduit à des effets de seuil injustes et mal compris de l'opinion. Pour les éviter, le Gouvernement, suivant en ce domaine une suggestion du conseil d'administration de la C.N.A.F., se propose d'instituer une allocation différentielle versée aux familles dont les revenus dépassent le plafond d'exclusion d'un montant inférieur à 340 francs par mois. C'est environ 100 000 familles qui seraient concernées et qui devraient recevoir une allocation différentielle moyenne de l'ordre de 140 francs par mois. Au total, compte tenu de trois amendements apportés au projet, 82 p. 100 des familles concernées bénéficieraient soit du complément familial, soit de l'indemnité différentielle.

Le quatrième principe retenu par le Gouvernement est celui de la neutralité du complément familial au regard de la situation professionnelle de la mère de famille. Le complément familial sera, en effet, versé aussi bien aux familles où la mère a une activité professionnelle qu'à celles où la mère reste à son foyer. Il sera attribué aux mêmes conditions de revenus sous réserve d'une majoration du plafond dans le cas où les deux conjoints travaillent, majoration justifiée par les contraintes spécifiques du travail féminin.

En retenant ce principe de neutralité, le Gouvernement a donc opté pour un système qui facilite le choix entre le maintien au foyer et la poursuite de l'activité professionnelle pour les femmes ayant à assumer des charges familiales particulières du fait du jeune âge d'un de leurs enfants ou de leur nombre.

Il a ainsi écarté les solutions inspirées des deux thèses que l'on oppose souvent et qui ne correspondent plus, ni l'une ni l'autre, à la réalité sociologique de notre époque : aide exclusive aux femmes restant au foyer par l'octroi d'une indemnité maternelle ; aide essentiellement destinée aux mères de famille qui ont un travail salarié, sous forme d'une prise en charge directe des services et équipements de garde des enfants. Les études les plus récentes montrent, en effet, que, de plus en plus, des femmes se trouvent au cours de leur existence successivement dans l'une et l'autre de ces situations ; la réforme des prestations familiales doit tenir compte de cette réalité sociologique.

Ce principe de neutralité me semble avoir été, dans l'ensemble, bien accepté.

Le Gouvernement est conscient de ce que le niveau de 340 francs assigné à la nouvelle prestation au 1<sup>er</sup> janvier 1978 reste encore insuffisant soit pour permettre à certaines mères de s'arrêter de travailler, soit pour couvrir le coût des modes de garde autres que les crèches. Je pense cependant que la nouvelle prestation, à la différence de l'allocation de salaire unique, qui allait de 16 à 97 francs, atteint déjà un seuil significatif. Les contraintes financières actuelles excluaient par ailleurs qu'on retienne dès maintenant soit le niveau proposé par le conseil d'administration de la C. N. A. F., qui était de 500 francs, soit la moitié du S. M. I. C. comme le souhaitaient certains mouvements familiaux. Je rappelle à cet égard qu'une augmentation de 10 francs par mois du complément familial représente un surcoût de 275 millions de francs.

Le complément familial suivra, quant à son montant, l'évolution de la base mensuelle des allocations familiales. Certains auraient souhaité une indexation sur le salaire, qui leur semblait cohérente avec la nature spécifique d'une prestation s'ana-

lysant soit comme un substitut partiel de salaire, soit comme la couverture partielle du coût de la garde des enfants, lequel évolue en gros comme les salaires. Mme le ministre de la santé et de la sécurité sociale a traité de cette question en vous indiquant que, s'il lui semblait irréaliste d'envisager des formules trop strictes d'indexation des prestations familiales, le Gouvernement accepterait l'amendement relatif à la fixation d'un cadre dans lequel se situerait désormais l'évolution des bases de calcul des prestations familiales.

Le cinquième principe retenu par le Gouvernement a été celui du maintien des droits acquis pour les familles recevant actuellement les allocations supprimées.

Sans doute ce choix va-t-il conduire la C. N. A. F. à gérer, pendant quelques années, deux systèmes parallèles.

Quels que soient les inconvénients de ce choix pour les caisses, il a semblé cependant impossible de supprimer les droits acquis. Leur masse n'aurait pas permis de gager une augmentation significative du montant du complément familial. Elle n'eût été que de 35 francs par mois. En revanche, cette suppression eût été très mal ressentie par l'opinion. De plus, si l'allocation de salaire unique n'a guère d'incidence sur le budget des familles d'un enfant, elle représente encore plus de 5 p. 100 du budget de la masse des familles de deux enfants. On peut enfin penser que cette concurrence des systèmes ne se maintiendra à un niveau élevé que pendant un petit nombre d'années. La fixité du plafond et la non-indexation du montant de l'allocation de salaire unique amèneront une baisse rapide des effectifs des bénéficiaires des droits acquis.

J'en viens maintenant aux deux situations particulières que j'évoquais tout à l'heure.

Premièrement, en ce qui concerne les départements d'outre-mer, je rappelle que le complément familial sera étendu aux départements d'outre-mer sous réserve d'adaptations concernant la structure du plafond, le choix des familles cibles et le montant de la prestation. La mise au point de ces ajustements est suffisamment avancée pour qu'on puisse envisager le passage du texte de loi à la session d'automne.

Je voudrais, s'agissant de départements d'outre-mer, souligner l'ampleur de l'effort consenti en ce qui concerne la protection familiale. L'alignement progressif des prestations et l'application du principe de la parité globale ont permis un développement intensif de notre effort dans ces départements.

L'extension réalisée de l'allocation de parents isolés et celle décidée du complément familial se traduiront par une progression spectaculaire puisque la structure socio-démographique dans ces départements se caractérise par une forte densité de mères isolées démunies de ressources régulières, d'une part, et que, d'autre part, dans la législation actuelle, il n'existe aucune des prestations qu'il est proposé de regrouper en métropole autour du complément familial.

De ce fait, nous devrions nous trouver en 1979 au voisinage, voire au-dessus de la parité globale ; encore convient-il de préciser que cette parité est ici calculée sans l'abattement de 20 p. 100 habituel.

Deuxièmement, la situation des familles monoparentales qui ont des revenus primaires très faibles appelle un effort tout particulier.

Le Gouvernement avait envisagé, dans cet esprit, d'instituer une majoration de 50 p. 100 du complément familial, ce qui représentait une charge financière additionnelle d'environ 200 millions de francs. La situation de ces familles lui avait semblé, en effet, particulièrement critique, qu'il s'agisse de jeunes mères célibataires qui arrivent désemparées et mal formées sur le marché du travail et maitrisent avec beaucoup de difficultés la double tâche de leur intégration sociale et professionnelle et de l'éducation de très jeunes enfants ou qu'il s'agisse de mères plus âgées, veuves ou divorcées, avec de nombreux enfants à charge.

Ce faisant, le Gouvernement n'ignorait pas la situation difficile des mères isolées ayant un ou deux enfants de plus de trois ans ; mais il lui avait semblé qu'il convenait de traiter par priorité le cas des familles bénéficiant du complément familial.

Cette approche a semblé trop inégalitaire aux associations concernées, notamment à la fédération des associations de veuves civiles et à la majorité des parlementaires qui sont intervenus sur ce dossier. La suppression de l'allocation de salaire unique, qui est le corollaire de la réforme, leur est apparue difficilement justifiable pour les familles de un ou deux enfants de revenus modestes. Elles ont, par ailleurs, indiqué que, sauf le cas très limité des mères cumulant l'allocation de frais de garde et l'allocation de salaire unique majorée, l'institution du complément familial représentait, même sans majoration, un progrès appréciable pour les familles monoparentales et qu'un effort au-delà du complément familial de base devrait être réparti de façon plus équilibrée entre toutes les familles monoparentales par une augmentation de l'allocation d'orphelin.

Le Gouvernement s'est rallié à cette thèse et comme le redéploiement des 200 millions de francs affectés à la majoration initialement envisagée ne conduisait pas à un schéma crédible, il a décidé d'augmenter de 200 millions de francs supplémentaires l'enveloppe financière, ce qui permettra de majorer de 50 p. 100 l'allocation d'orphelin actuellement servie au taux de 15 p. 100 de la base mensuelle.

C'est donc un apport d'environ 400 millions de francs qui, au-delà de ce qu'implique déjà l'institution du complément familial de base, sera affecté à la protection des familles monoparentales.

Enfin, cette réforme ne bénéficiera pas aux familles monoparentales les plus défavorisées titulaires de l'allocation de parent isolé, le Gouvernement a décidé d'augmenter cette allocation le 1<sup>er</sup> octobre prochain en sus, bien entendu, de la revalorisation normale liée à l'évolution de la base mensuelle. Cette augmentation sera de 26 p. 100 de la base mensuelle pour une mère ayant un enfant à charge, portant le minimum de ressources à 1 586 francs, soit plus de 95 p. 100 du S.M.I.C.

Quelle est, en termes concrets, l'incidence de la réforme proposée ?

Le progrès résulte de deux facteurs complémentaires :

D'une part, de l'extension du nombre des bénéficiaires par rapport aux attributaires des anciennes prestations. Il s'agit essentiellement des familles de trois enfants et plus où les deux conjoints travaillent et qui ne touchaient aucune des prestations supprimées si leurs enfants avaient plus de trois ans. Il s'agit ensuite des familles où les deux conjoints travaillent et qui ne touchent pas l'allocation de frais de garde. Nous estimons ces familles à environ 575 000. Elles ne percevaient aucune allocation ; elles auront désormais le complément familial, soit 340 francs par mois. Par ailleurs, 100 000 familles qui ne touchaient aucune allocation bénéficieront de l'indemnité différentielle pour 140 francs par mois en moyenne.

D'autre part, de l'augmentation du montant des prestations versées, puisque l'allocation de salaire unique et l'allocation de mère au foyer, dont le montant variait de 16 à 97 francs par mois, seront remplacées par une prestation de 340 francs par mois.

Je résumerai en deux chiffres l'incidence de la réforme : 1 300 000 familles verront augmenter leurs prestations familiales de façon significative ; pour près de la moitié d'entre elles, l'augmentation sera de 340 francs par mois.

J'insiste sur le fait que, dans le contexte économique actuel et compte tenu de la situation de la sécurité sociale, le coût de cette réforme, qui est — je le rappelle — de 3,7 milliards de francs, montre la priorité que le Président de la République et le Gouvernement attachent à la politique familiale. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

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

**M. Jean Briane.** Monsieur le président, madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux se réjouit que l'examen de ce projet de loi relatif au complément familial soit l'occasion d'ouvrir enfin le dossier de la politique familiale et d'engager un large débat, non seulement dans cette enceinte mais aussi dans l'opinion publique.

Ce débat, nous l'avons à maintes reprises souhaité. Il devrait permettre au Gouvernement et aux formations politiques de préciser leurs principales options en ce domaine. Il devrait aussi favoriser dans l'opinion la prise de conscience des impératifs et peut-être même des sacrifices qu'impose au pays cette politique familiale globale que nous réclamons.

Le temps est venu, nous semble-t-il, d'une réflexion d'ensemble, d'une réflexion commune sur les principes fondamentaux de cette politique familiale et sur les voies et moyens susceptibles d'assurer sa progression.

Deux questions essentielles se posent à nous et surtout nous sont posées par les familles : Que voulons-nous pour la famille ? N'est-il pas nécessaire aujourd'hui de réorienter notre action pour mieux l'adapter à ses besoins réels ?

Que voulons-nous pour la famille ?

La question mérite d'être posée et revêt même une importance tout particulière en un temps où les valeurs traditionnelles font l'objet d'une permanente remise en cause.

Certes, il ne saurait s'agir, par le biais d'une quelconque politique familiale, d'imposer aux familles une philosophie d'Etat qui leur assigne un rôle déterminé dans un type d'organisation politico-sociale.

Toute politique familiale, fondée sur l'idéal personneliste et communautaire qui nous anime, doit sauvegarder et promouvoir la liberté et la responsabilité de la cellule familiale. Ce sont

les conditions mêmes de l'exercice harmonieux de cette liberté et de cette responsabilité qu'il nous faut garantir aux familles. Là s'arrête le rôle de l'Etat ; encore se doit-il de l'assumer pleinement, sans se substituer aux familles, mais sans non plus les laisser à l'abandon.

Or il faut bien reconnaître que l'institution familiale est en permanence contestée et agressée.

Je n'évoquerai que pour mémoire cette contestation idéologique, fondée sur un certain anarchisme libertaire, qui veut voir dans la famille l'institution perverse par excellence, la source de toutes les contraintes et de toutes les scléroses.

On peut certes regretter que cette idéologie, qui reprend d'ailleurs certains thèmes traditionnels de notre littérature ou de notre philosophie, ait été véhiculée complaisamment par une mode intellectuelle à l'affût de toutes les nouveautés. Mais il ne me semble pas qu'elle soit, pour les familles, plus lourde de risques que les agressions socio-économiques dont elles sont quotidiennement l'objet.

Tout a été dit, en ce domaine, sur l'évolution de notre société industrielle et urbaine qui a favorisé l'éclatement de la cellule familiale et ébranlé les valeurs traditionnelles qui assurent sa permanence et sa solidité.

Il est évident que l'accélération de l'histoire au cours de ces dernières décennies ne pouvait épargner la famille en perturbant son environnement.

L'urbanisation du cadre de vie, le déracinement géographique, le développement rapide du travail féminin, le prolongement de la scolarité et l'autonomie croissante des adolescents, ces divers facteurs aux interactions complexes, ont modifié les fonctions de la famille et ont confronté celle-ci à des problèmes nouveaux.

Est-il besoin de rappeler les méfaits d'un urbanisme incontrôlé qui ne laisse aux jeux des enfants qu'un choix sans attrait entre un appartement exigu et un terrain poussiéreux ? Et que dire de l'allongement des trajets entre le travail et le domicile, qui ramène le foyer aux dimensions d'une chambre d'hôtel où le père — et de plus en plus souvent la mère — éprouvent les plus grandes difficultés à assumer leurs fonctions éducatives et une réelle présence affective ?

Que penser enfin de ces trop rares week-ends où, échappant aux contraintes de la ville, chacun s'efforce de retrouver dans une lointaine province la chaleur d'une famille qui déborde le cadre du seul noyau père-mère-enfants ?

Certes, la famille résiste mieux à ces agressions qu'on aurait pu le craindre. Toutes les enquêtes prouvent qu'elle demeure, pour la grande majorité, le cadre privilégié de l'épanouissement personnel. Ce qu'elle a perdu en rigueur, en utilitarisme, elle l'a certainement gagné en approfondissement affectif. Dans un univers dur et menaçant, elle est vécue comme le dernier refuge.

Il n'en reste pas moins que, face à ces contraintes et à ces risques, la famille, pour reprendre une expression du Président de la République, « a besoin d'être protégée et défendue ».

On conçoit que cette protection ne saurait se limiter à l'attribution d'aides pécuniaires, mais qu'elle doit organiser, dans le cadre d'une politique familiale globale, l'ensemble des interventions de l'Etat qui, en façonnant l'environnement social économique et culturel de la famille, lui assurent les conditions de son plein épanouissement. Ainsi doivent converger vers ce même objectif toutes les actions touchant à des domaines aussi divers que ceux de l'urbanisme, du logement, de l'emploi, de la santé, de l'éducation et des loisirs.

Une déstabilisation de l'institution familiale serait lourde de conséquences pour l'équilibre et le progrès de notre société, conséquences psychologiques et humaines, mais aussi économiques et sociales.

Aussi, à propos de la famille, ne peut-on ignorer le problème démographique qui, sans être, bien sûr, la finalité de la politique familiale, demeure largement conditionnée par elle.

Le déficit démographique que connaît notre pays et dont on sait les conséquences désastreuses qu'il peut avoir à terme, ne trouve pas d'explication univoque. Il est cependant certain que l'irréversible redressement passe par l'épanouissement de la cellule familiale et toutes les actions entreprises en ce sens ne pourront avoir que des effets favorables.

Je me plais d'ailleurs à constater que la nécessité d'une telle politique globale de la famille est désormais reconnue.

Lors du congrès du 30<sup>e</sup> anniversaire de l'Union nationale des associations familiales, M. le Président de la République déclarait en effet : « La famille est une institution fondamentale pour l'épanouissement de l'homme et pour l'équilibre de la société. C'est pourquoi je suis décidé à fortifier l'institution familiale par une politique globale de la famille ».

Le plan d'action prioritaire n° 14 du VII<sup>e</sup> Plan confirme solennellement la volonté du Gouvernement et de sa majorité d'accélérer la mise en œuvre de cette politique. Vous avez vous-même,

madame le ministre, à l'occasion de débats sur des textes concernant la famille, rappelé l'impérative nécessité d'une politique familiale globale.

Déjà un certain nombre d'étapes ont été franchies et le bilan de l'action engagée au cours de ces dernières années est loin d'être négatif.

La loi du 3 janvier 1975, notamment, a prévu l'élargissement et l'assouplissement de divers avantages de protection sociale au bénéfice des mères de famille.

D'autres mesures sont venues utilement renforcer la protection de la mère et de la future mère au regard de l'emploi.

Par ailleurs, des progrès sensibles ont été accomplis pour améliorer les équipements et les services mis à la disposition des familles grâce, en particulier, au statut des assistantes maternelles que nous avons adopté récemment.

Le complément familial vient s'ajouter à l'ensemble de ce dispositif. L'examen que je voudrais en faire rapidement me conduira à souligner les mérites, certes, mais aussi les insuffisances et même les graves lacunes de la politique familiale que vous nous proposez, madame le ministre, pour déterminer ensuite les nécessaires réorientations.

Je reconnais les améliorations qu'apporte ce complément familial. L'unification de cinq allocations préexistantes contribuera à une indispensable simplification administrative et renforcera l'autonomie et la responsabilité des familles en substituant une allocation globale à des prestations au coup par coup ; elle tient compte, à juste titre, des difficultés propres aux familles ayant un enfant de moins de trois ans ou plus de trois enfants ; elle témoigne aussi d'un effort financier important de l'Etat par l'extension de la prestation à de nouvelles catégories de bénéficiaires.

Toutefois, les caractéristiques positives de cette nouvelle prestation ne peuvent dissimuler les insuffisances et les lacunes du dispositif d'ensemble.

On remarque d'abord la faiblesse du montant de ce complément familial qui représente, en définitive, un avantage relativement faible par rapport aux allocations existantes. Par ailleurs, il sera particulièrement difficile d'expliquer à l'opinion qu'une famille ayant un enfant à charge de moins de trois ans bénéficiera de cette prestation, mais pas une famille de deux enfants qui ne remplit pas les conditions nécessaires. A cet égard, il serait bon de porter une attention toute particulière aux familles monoparentales de deux enfants.

En outre, l'indexation de cette prestation sur les prix, et non sur les salaires, risque de favoriser la dégradation rapide de son pouvoir d'achat.

J'en arrive enfin à la critique la plus importante qui puisse être formulée contre ce dispositif : le maintien d'un critère de ressources comme condition d'ouverture nous apparaît, en effet, comme une tare fondamentale. Une telle disposition ne peut que perpétuer les mécanismes d'admission ou d'exclusion aux effets brutaux, d'autant plus que la réalité des revenus n'est pas toujours parfaitement appréhendée.

On connaît les effets pervers du jeu automatique du plafond — et des seuils qui en résultent — dont les aménagements acceptés par le Gouvernement laissent intact le principe. Et je ne parle pas de la complexité administrative qui risque d'en être la conséquence.

Sans doute peut-on concevoir qu'il n'est ni utile ni souhaitable de verser une telle prestation familiale à ceux dont le revenu apparaît suffisant. En ce sens, l'exemple du président directeur général nous est souvent opposé. Je ferai toutefois remarquer que les présidents directeurs généraux ne sont tout de même pas légion dans ce pays et que, le plus souvent, ils n'ont plus d'enfant à charge. Mais il s'agit là d'un raisonnement limite, sur un cas marginal, qui ne prend pas en compte la situation des familles, de beaucoup les plus nombreuses. Je pense notamment aux familles de cadres qui sont exclues du bénéfice de ces prestations et qui pourtant pourraient légitimement y prétendre.

L'application abrupte de ces critères de ressources interdit de prendre en compte la multitude de situations individuelles et risque ainsi de renforcer certaines distorsions et certaines injustices.

Je connais la ligne directrice qui préside à l'élaboration d'une telle politique de sélectivité des aides. Compte tenu de l'effort déjà important consacré par la collectivité à l'alimentation du budget social de la nation, il apparaît nécessaire de réserver le bénéfice de ces prestations aux familles les plus défavorisées. Tel est précisément le principe qu'il nous faut avoir le courage de réexaminer.

Les insuffisances du complément familial, qui ont été relevées par l'ensemble des associations, marquent bien les limites de la politique familiale que vous nous proposez.

Un effort de clarification s'impose aujourd'hui qui permette à la politique familiale de sortir de ces hésitations et de ces contradictions, sous peine de la voir se diluer et se confondre avec une politique d'action sociale.

Cette clarification doit nous ramener aux idées simples qui ont été à la base même de notre système de protection sociale.

Quel fut à l'origine, dès les lois de 1946, le fondement de la politique familiale ? Il s'agissait de faire en sorte que la venue d'un enfant dans un foyer ne soit pas ressentie comme une pénalisation qui grève lourdement le niveau de vie de la famille. Ce principe de compensation des charges assurant une réelle solidarité entre les familles qui acceptent la responsabilité et la charge d'un enfant et l'ensemble de la collectivité nationale s'est peu à peu estompé. On assiste aujourd'hui à un véritable dérapage de ce qui fut autrefois la politique familiale.

De nombreux facteurs sont intervenus dans cette évolution, notamment le poids croissant dans le budget social de la nation de dépenses, elles aussi prioritaires, telles que les dépenses de santé, ou la couverture de l'assurance vieillesse. Les dépenses de maladie, par exemple, connaissant une croissance accélérée, on a pris l'habitude, depuis de nombreuses années, de combler le déficit de l'assurance maladie par des prélèvements sur la branche prestations familiales, ce qui entraîne un freinage de ces dernières, les prélèvements importants sur les allocations familiales, au profit de la sécurité sociale, s'opérant selon le principe des vases communicants.

D'où les difficultés rencontrées pour maintenir le pouvoir d'achat de ces prestations qui, malgré les efforts accomplis, ont accumulé un retard certain, occupant proportionnellement aujourd'hui une moindre place dans le revenu des familles.

D'où surtout la tentation de la sélectivité des aides qui introduit l'idée d'une solidarité verticale entre les familles et d'une redistribution des revenus entre familles aisées et celles qui le sont moins pour se confondre, à la limite, en une politique d'assistance.

Ce n'est pas que nous refusions le principe de cette solidarité, ni la nécessité d'une redistribution des revenus, surtout dans un pays où l'écart des revenus est souvent plus important que l'écart des fortunes. Nous estimons que cette redistribution ne relève pas de la politique familiale, mais de la politique fiscale.

C'est pourquoi, à cette sélectivité des aides selon le revenu, qui se justifie dans la mesure où les prestations ne sont pas impossibles, nous souhaitons substituer l'intégration des prestations dans l'assiette de l'impôt, celui-ci assurant alors le nécessaire effet « sélectif » et « redistributif ».

Une telle réforme présenterait le mérite d'une double clarification : distinguer, d'une part, ce qui relève de la fiscalité et ce qui relève de la politique familiale et permettre, d'autre part, la fusion en une seule prestation plus consistante, accordée sans critère de ressources, de toutes les allocations existantes, prestation qui tiendrait alors compte du coût réel de l'enfant.

Ce vers quoi nous voulons orienter la politique familiale, c'est la reconnaissance d'un revenu familial garanti qui prenne en considération les caractéristiques propres à chaque famille, et notamment le nombre et l'âge des enfants, la présence au foyer des deux parents ou d'un seul parent, la charge d'un enfant handicapé et le statut professionnel de la mère.

Chaque caractéristique donnerait lieu à un nombre de points déterminé par voie législative, la valeur du point étant fixée par voie réglementaire et indexée sur l'évolution de la valeur moyenne des salaires annuels.

Reprenons les différentes caractéristiques susceptibles de donner lieu à l'attribution de points.

Le nombre et l'âge des enfants, d'abord, puisqu'il est essentiel de tenir compte du coût économique des enfants en fonction de l'âge et que la prise en charge par la collectivité nationale du coût additionnel de chaque enfant doit être proportionnelle au nombre d'enfants. Il est évident qu'il n'est ni envisageable ni souhaitable que la totalité du « coût économique » des enfants soit supportée par la solidarité nationale.

Compte tenu du principe de l'égalité des familles devant la compensation des charges, l'attribution de points à ce titre doit être ouverte à tous, sans critère de ressources, que la mère de famille exerce ou non une activité professionnelle.

Toutefois, le statut de la mère de famille doit être pris en considération dans le calcul du revenu familial garanti pour tenir compte de la mission spécifique, en matière économique et sociale, de la présence de la femme ou du conjoint au foyer. Pour que la femme ait le libre choix entre l'exercice ou non d'une activité professionnelle, il faut que l'aide accordée soit fixée à un taux déterminant. Cette aide ne pourrait donc concerner que la mère de famille qui reste au foyer pour éduquer ses enfants, surtout lorsqu'ils sont en bas âge ou qu'ils sont nombreux.

Enfin, ce revenu familial garanti pourrait être modulé en fonction de la présence des deux parents ou d'un seul parent ou de la charge supplémentaire qu'entraîne la présence au foyer d'un enfant handicapé.

Telles sont les lignes principales de la nouvelle politique familiale que nous préconisons et qui assurerait une réelle compensation des charges familiales.

Cependant, il ne s'agit là, madame le ministre, que du seul volet « ressources » des familles. La politique globale de la famille comporte bien d'autres aspects touchant à l'environnement social dans lequel elle évolue. Mais je n'ai pas la possibilité aujourd'hui, dans le temps qui m'est imparti, d'aborder ces différents aspects.

Je ne me dissimule pas qu'une telle politique familiale est ambitieuse et qu'elle implique une réforme profonde, tant de notre système de protection sociale que de notre système fiscal, direct et indirect. Nous connaissons les incidences entre ces divers secteurs. Il serait notamment souhaitable que soit adapté le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Il n'est pas dans mes intentions, madame le ministre, de vous demander de mettre immédiatement en œuvre l'ensemble de cette politique. Mais ce qui importe, c'est que soit amorcé cet effort de clarification que j'évoquais à l'instant, que soient définis les objectifs et marquées les étapes progressives sur la voie qui nous acheminera vers cet idéal.

Car, si je reconnais le caractère positif des mesures prises au cours de ces dernières années, je dois souligner l'aspect ponctuel et parcellaire d'une politique au coup par coup qui ne parvient pas à échapper à ses imprécisions et à ses contradictions.

Nous avons réclamé, et nous réclamons encore, madame le ministre, tout comme les associations responsables et les familles elles-mêmes, une grande loi d'orientation pour la famille qui soit la traduction juridique d'un plan d'ensemble échelonné dans le temps.

Les mesures que vous avez prises et que vous prendrez viendraient s'y insérer en assurant la cohérence de l'ensemble ; elles y trouveraient leur pleine signification.

A défaut d'un tel plan, le pilotage à vue, qui ne permet pas aux intéressés de mesurer l'importance du chemin parcouru, ne parviendra pas à dissiper le sentiment qu'éprouvent les familles d'avoir été laissées depuis longtemps à l'abandon.

Je reconnais avec vous, madame le ministre, qu'une telle politique familiale nécessite des efforts financiers importants. En raison des sacrifices qu'elle implique, aussi bien pour assurer le redressement de notre système global de protection que pour permettre la réorientation du système fiscal, elle impose qu'il soit fait appel au civisme d'une opinion mieux informée de l'importance de l'enjeu.

Mais il s'agit là bien plus que d'une exigence de solidarité dans le cadre d'un intérêt national bien compris : l'avenir de tous et de chacun dépend de ceux qui formeront la population active de demain. A-t-on mesuré, en outre, l'importance des économies qui découlent, pour l'ensemble de la collectivité, en matière de santé ou d'éducation par exemple, d'une politique familiale permettant à la famille d'assurer au mieux sa mission éducative, affective, culturelle, sans faire peser sur la collectivité la responsabilité d'échecs lourds de conséquences humaines et financières ?

Nous souhaiterions, madame le ministre, que le Gouvernement nous précise le fil conducteur de la politique familiale qu'il entend mener au cours des prochaines années, particulièrement en matière de compensation des charges familiales.

Tout à l'heure, madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, vous nous avez indiqué les améliorations que vous acceptiez à la suite des propositions de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Mais nous n'avons pas trouvé là le fil conducteur que nous souhaitons, le programme, échelonné dans le temps bien entendu, que nous attendions.

Le texte qui nous est aujourd'hui proposé, sous réserve d'aménagements dont nous aurons à débattre, ne peut être considéré que comme une première étape vers les objectifs qui ont toujours été et demeurent les nôtres en matière de politique familiale.

Le groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux déterminera son attitude en fonction de la réponse que vous apporterez à ses exigences et à l'attente des familles de ce pays. *(Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et sur divers bancs du groupe républicain et du rassemblement pour la République.)*

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

M. Louis Besson. Madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, depuis des années, des textes partiels dans leur champ d'application, restrictifs, voire mesquins dans leurs conditions de mise en œuvre se succèdent

sans que l'on puisse, à ce jour, déceler la trame d'une politique globale de la famille. C'est, aujourd'hui, le complément familial et, dans quelques jours ou dans quelques semaines, le congé de mère, soutenu, d'ailleurs, par un autre ministre.

Trop, c'est trop ! A propos du texte en discussion, et dans les discours tout au moins, les refus l'emportent nettement sur la réserve et la grogne, et cela sur tous les bancs de cette assemblée, si j'en juge d'après les propos entendus en commission.

C'est sans doute la profondeur de ce mécontentement qui a incité le Gouvernement à consentir certaines améliorations qu'il vient d'annoncer à cette tribune.

Ces concessions, je n'en nierai pas l'intérêt, bien que nous ne disposions pas encore des amendements correspondants et que la commission n'ait pas encore eu l'occasion de les étudier. J'en déplore tout de même le caractère tardif, qui ne nous permet pas un chiffrage correct, non pas global, mais au niveau des bénéficiaires, et qui nous semble démontrer le caractère improvisé et non satisfaisant d'un texte pourtant annoncé depuis juillet 1975 par le Président de la République lui-même dans son discours de La Bourboule.

Madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, quoi que vous en disiez, la situation des familles se dégrade encore alors que, hier déjà, celles-ci figuraient parmi les exclus de la croissance. Elles sont, en effet, aux prises avec des problèmes de revenus d'autant plus graves qu'elles comptent un nombre élevé d'enfants. Cet état de choses est, dans une large mesure, la conséquence directe de la dévalorisation des prestations familiales, dont la masse représentait à peine 3,2 p. 100 de la consommation des ménages en 1973, contre 5,6 p. 100 en 1962. La situation est encore aggravée pour les familles populaires par un système de répartition primaire des revenus qui maintient de très bas salaires, par le chômage qui ne cesse de se développer, privant ses victimes de la plus grande partie de leurs ressources, et par une fiscalité inéquitable trop largement fondée sur la taxation de la consommation.

Les gouvernements de la V<sup>e</sup> République portent une lourde responsabilité dans cette situation.

Maintenant, les familles sont lassées des discours, des promesses faites et si rarement tenues. Le texte en discussion rassemble tous ces griefs.

Quelle en est l'économie ?

Il institue un complément familial qui se substitue, en fait, à trois prestations et supprime l'indemnité compensatrice versée aux seuls salariés. Il sera servi aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans ou plus de trois enfants dès lors que leurs revenus n'excéderont pas un certain plafond.

Le service du complément familial entraîne l'affiliation à l'assurance vieillesse du régime général des seules mères dont les ressources sont inférieures à un autre plafond et dont les enfants remplissent des conditions d'âge et de nombre.

En dépit des informations que vous avez apportées en commission, madame le ministre, les commissaires des différents groupes ont jugé indispensable d'amender largement votre projet. Certains collègues appartenant à un groupe de la majorité étaient à ce point conscients des graves insuffisances du texte qu'ils avaient présenté, entre autres, un amendement qui, à lui seul, coûtait quelque 20 milliards de francs, c'est-à-dire huit fois le coût de votre proposition. Convenez du ridicule qu'il y a à se réunir pendant des heures pour discuter d'amendements dont on sait par avance qu'ils seront déclarés irrecevables ! C'est, une fois encore, une illustration du peu de cas qui est fait, nous semble-t-il, de la représentation nationale. En effet, l'irrecevabilité dont j'ai parlé frappait indistinctement les amendements qui ne prévoyaient pas de ressources correspondantes et ceux qui en proposaient.

Cela dit, conscients des problèmes qui se posent aux familles, je tiens à vous faire part des objections de mon groupe à propos de votre projet et de ses propositions pour y porter remède.

Depuis plus de deux ans, le regroupement de plusieurs prestations familiales était prévu et le coût en était chiffré. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter aux travaux préparatoires du VII<sup>e</sup> Plan.

Vous nous présentez maintenant, madame le ministre, une réforme incomplète qui prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 1978, c'est-à-dire, à notre avis, sans que le calendrier annoncé par le Gouvernement ait été respecté, et cela contrairement à ce que vous affirmiez dans votre propos introductif.

En effet, les annexes à la loi de finances pour 1977 — les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de sécurité sociale en particulier — prévoyaient la mise en œuvre du complément familial en 1977 et inscrivait en dépenses les sommes que vous annoncez pour 1978. Le bilan, si l'on se réfère aux promesses qui avaient été faites, c'est un an de retard, c'est une nouvelle fois le Parlement et les familles abusés !

Vous annoncez un surcoût de 2,6 milliards de francs résultant de la mise en œuvre du complément familial ; comme s'il fallait créer de nouvelles recettes pour le financer ! Pourtant, madame le ministre, dans la logique des ordonnances de 1967, les prestations familiales sont financées par les cotisations perçues au titre de cette branche. C'est donc une petite partie de l'excédent, évalué entre 7 et 8 milliards de francs, prévu pour 1978 qui sera utilisée. A ne considérer que ces chiffres, on constate que les familles sont encore volées de quelque 5 milliards de francs, qui certes se réduisent à quatre si l'on prend en considération la « rallonge » que vous avez annoncée il y a quelques instants.

Avançant des arguments diamétralement opposés à ceux qu'utilisaient à cette tribune, en novembre 1971, le Premier ministre de l'époque et le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale — maintenant ministre délégué à l'économie et aux finances — vous revenez sur des niveaux différents d'allocations selon les revenus. En revanche, vous maintenez l'exigence d'un plafond de ressources pour le service du complément familial.

Faut-il vous rappeler que l'U. N. A. F., toutes les associations familiales, les organisations syndicales refusent, comme les socialistes et radicaux de gauche et comme toute la gauche, la condition que vous tenez à maintenir ? Au-delà de ces oppositions, le rapporteur vous a fait part du sentiment d'hostilité unanime de la commission concernant le maintien du plafond de ressources.

On ne peut vous suivre dans la voie que vous empruntez. Les prestations familiales constituent un droit de la famille et de l'enfant. Subordonner leur versement à quelque condition que ce soit, à situation égale, revient à le nier. Bien plus, accepter cette condition de ressources pour cette prestation nouvelle, ne serait-ce pas conduire, à terme, à la même attitude pour les allocations familiales elles-mêmes ? Vous savez que, sur ce point, des organisations s'interrogent et sont inquiètes.

Pour vous justifier, vous faites valoir le coût supplémentaire qu'engendrerait la suppression de ce critère : 3,4 milliards. J'ai indiqué tout à l'heure que, selon les prévisions, il resterait 5,4 milliards de francs de ressources inemployées à la C. N. A. F. en 1978. L'argent existe donc, mais vos raisons sont ailleurs.

Conformément à l'esprit des textes et des promoteurs de la sécurité sociale, nous affirmons que les prestations familiales constituent un droit, le même pour tous. Donnez à tous, et, par une fiscalité juste, c'est-à-dire dans un autre cadre fiscal, reprenez à certains. Nous sommes sûrs que chacun est prêt à accepter une telle mesure de justice.

Vous affirmez que deux tiers, voire davantage, des familles concernées bénéficieront du complément familial. Peut-être n'est-ce pas là le plus important, non seulement pour le tiers restant, mais aussi pour les plus nombreuses des familles concernées.

En effet, vous comptez fixer à 340 francs par mois le montant du complément familial. Il faut avoir présent à l'esprit le fait que les sommes ainsi distribuées représentent une majoration de 10 p. 100 des allocations familiales. Il faut se rappeler aussi les chiffres que vous nous avez indiqués : avec 340 francs par mois, 250 000 familles bénéficieront mensuellement de quelque 300 francs de plus, 680 000 familles se retrouveront dans la situation d'avant 1972, qui ne leur avait pas permis de profiter du salaire unique majoré, et les autres bénéficiaires percevront un supplément mensuel allant de 2,50 à quelque 30 francs.

On ne peut donc pas parler d'un grand projet et encore moins d'un grand progrès, d'autant que ces 340 francs représentent le chiffre qu'auraient dû atteindre, en janvier 1978, le montant de l'allocation de salaire unique majorée et l'indemnité compensatrice.

Le groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche estime, quant à lui — et je reprends le texte d'un amendement déclaré irrecevable — qu'au minimum « le montant du complément familial ne saurait être inférieur à la somme des prestations auxquelles il se substitue ». En effet, comme vos services, notre groupe a remarqué que certaines familles allaient bénéficier de sommes inférieures à celles qu'elles percevaient actuellement avec les allocations remplacées. La garantie de l'article 13 à ce propos ne fait qu'introduire la confusion, rend complexe et onéreuse la gestion de la prestation nouvelle. C'est l'inverse d'une simplification nécessaire, de celle à laquelle notre amendement aurait pu conduire.

De surcroît, décider de ne substituer le complément familial aux anciennes prestations que lorsque le montant de ces dernières sera devenu inférieur à la nouvelle prestation — c'est-à-dire au complément familial — cela revient à reconnaître que les familles les plus démunies, celles qui pouvaient prétendre simultanément à plusieurs des allocations remplacées, seront celles que feront effectivement les frais de la réforme proposée. Cet article 13 est bien l'un des meilleurs révélateurs de la grave insuffisance de vos propositions.

Votre projet ne nous satisfait pas non plus parce que, même si le niveau de l'allocation était relevé, même si le plafond de ressources était supprimé, la situation des mères isolées demeurerait préoccupante.

En effet, c'est parmi elles que l'on trouvera, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978, celles qui, ne pouvant justifier de droits acquis, ne pourront prétendre à l'application de l'article 12, et seront le plus durement touchées par ce texte.

Celles qui n'auront qu'un enfant de plus de trois ans ne bénéficieront ni d'allocations familiales ni de l'ancien salaire unique et seront privées d'aides subordonnées à la perception de prestations familiales.

Celles qui auront deux enfants de plus de trois ans perdront 77,80 francs de salaire unique, ce qui ne pourra que déséquilibrer gravement leur petit budget.

La mesure de revalorisation de l'allocation orphelin que, retenant une suggestion de notre commission, vous venez d'annoncer, tend sans doute à pallier cette lacune et ses conséquences.

Mais cette allocation était si faible que son relèvement s'imposait depuis longtemps et indépendamment du texte dont nous débattons.

Aussi, madame le ministre, nous vous disons : revenez sur l'article L. 534 du code de la sécurité sociale qui établit une discrimination selon le sexe du parent isolé, selon le nombre de ses enfants, pour le service du complément familial ; admettez qu'un père isolé sans emploi est dans une situation identique à celle d'une mère isolée sans emploi ; admettez que le deuxième enfant, parce qu'il ouvre droit aux allocations familiales, n'apporte pas pour autant des revenus suffisants pour exclure son parent du bénéfice du complément familial ; acceptez, comme le prévoyait l'amendement que nous avons présenté en commission et qui a été déclaré irrecevable comme tous les autres, qu'un parent isolé bénéficiant du complément familial, qu'il ait un ou deux enfants à charge, de plus ou de moins de trois ans.

Votre projet de loi participe, enfin, selon vos propres termes devant la commission, à la mise en place d'un statut social de la mère de famille par la reconnaissance de droits propres en matière de retraite. qu'ouvrira, dans certains cas, la prestation nouvelle.

La loi du 3 janvier 1972 affiliait déjà obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général les femmes bénéficiant de la majoration de l'allocation de salaire unique. Il apparaît, à la lecture des travaux préparatoires de cette loi, que le Gouvernement et le Parlement entendaient reconnaître beaucoup plus de droits propres aux femmes ; seule une première étape était franchie.

Mais il semble que vous en restiez là puisque vous maintenez le plafond précédent et refusez d'élargir ce droit aux bénéficiaires du complément familial, même servi sous conditions de ressources. Sauf à porter atteinte aux droits acquis, vous ne pouvez faire moins !

A la demande de notre groupe, la commission a adopté un amendement aux termes duquel les mères d'enfants handicapés sont, sans condition de plafond de revenus, affiliées à l'assurance vieillesse du régime général. Cet amendement a, bien entendu, été déclaré irrecevable. Mais si vous le repreniez, madame le ministre, ce serait la seule extension réalisée. Pour les autres mères, vous me faites un peu penser à tel de vos collègues pour qui la place des femmes est au foyer pour élever les enfants. La différence entre vous et lui, c'est qu'il n'avait pas dit que cela ne constituait pas un travail, ce que vous faites en refusant de reconnaître un droit propre à affiliation au régime vieillesse.

Pour nous, ce sont toutes les bénéficiaires du complément familial qui n'ont pas, à un autre titre, de droit propre en matière de vieillesse qui devraient être affiliées à l'assurance vieillesse du régime général. C'est donc à un million de mères supplémentaire qu'il faudrait ouvrir ce droit. Quant au surcoût de un milliard et demi de francs, j'ai rappelé quelles étaient les possibilités de le financer sur les fonds appartenant aux familles.

Vous vous contentez d'un certain replâtrage, en dépit du caractère généreux et réformiste de votre discours. Laissez-moi vous dire que, pour nous, le temps n'est plus à ce type d'attitude.

Les familles veulent, comme nous, plus de justice, plus d'efficacité, plus de simplicité dans une authentique politique familiale, dont le Gouvernement ne semble pas avoir une idée d'ensemble.

C'est cette approche globale, indispensable, que retient la proposition de loi des socialistes et radicaux de gauche, qui porte le numéro 2536, qui aborde le problème des droits économiques et sociaux liés à la présence d'enfants dans la famille.

Un Parlement reconnu majeur, c'est-à-dire non menacé en permanence par le couperet de l'article 40, aurait pu engager un débat sérieux sur un tel texte, fût-ce en reprenant les principales dispositions de notre projet sous forme d'amendements destinés à transformer en profondeur le projet du Gouvernement.

Puisque, hélas ! cette possibilité ne nous est pas donnée, sachez au moins que la politique globale de la famille que nous proposons s'inscrit dans une tout autre logique, et ne vous étonnez pas qu'elle n'ait pratiquement rien à voir avec ces mesures fragmentaires et insuffisantes qui, même lorsqu'elles se veulent simplificatrices, sont à l'origine de complications supplémentaires et de certains reculs inadmissibles : nous pensons, en particulier, et aux articles 12 et 13 voulant préserver les droits acquis, et à ces familles qui, sans droits acquis au 31 décembre 1977, seront perdantes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1978, ce qui est tout spécialement intolérable, pour des familles monoparentales aux ressources modestes.

Pour nous, une politique familiale ne doit pas devenir un ensemble de mesures d'assistance ; or c'est dans cette direction que l'engage le complément familial avec attribution subordonnée à un critère de ressources.

Madame le ministre, votre texte réserve, sans doute, à la branche « allocations familiales » le rôle de « bouche-trou » des autres branches, et notamment de la branche « maladie ». Dans ces conditions nous ne pourrions l'approuver, car les familles de notre pays y perdront, non seulement une part importante de ce qui leur est dû, mais encore la dignité que doit leur reconnaître une réelle politique familiale. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.)*

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

**M. Emmanuel Aubert.** Madame le ministre, mesdames, messieurs, pourquoi faut-il que tout projet de loi traitant d'un problème social, toute mesure nouvelle apportant, certes, des améliorations sensibles à la situation actuelle laisse un sentiment d'insatisfaction, un sentiment d'inachevé ?

Le projet de complément familial que vous nous présentez aujourd'hui, madame le ministre, ne fait pas exception à la règle.

Certes, nous nous réjouissons qu'après les efforts déjà consentis ces dernières années en matière de politique familiale un nouveau pas soit accompli dans ce sens.

Certes, nous ne méconnaissons ni les mérites ni le coût du projet qui nous est présenté, surtout après les estimations faites par le ministère des finances.

Certes, nous reconnaissons les efforts que vous entreprenez, au nom du Gouvernement, pour apporter des solutions concrètes aux problèmes de la famille.

Il n'en reste pas moins que nous ne pouvons manquer d'éprouver un sentiment de déception, d'inachevé, d'incertitude et, dans une certaine mesure, d'arbitraire, à l'égard d'une démarche qui n'est qu'un compromis entre ce qui existe et ce qui devrait être.

Il manque à votre texte la volonté de définir une politique globale de la famille, d'affirmer une orientation nouvelle de notre législation sociale, qui donnerait à la famille la place qui doit plus que jamais être la sienne dans notre société si nous voulons en maintenir les valeurs essentielles.

Qu'on nous entende bien. Notre attitude n'est inspirée, vous le savez, ni par une quelconque démagogie, ni par une ignorance des implications financières d'une telle mesure — ou de mesures de cet ordre — et, plus généralement, d'une politique familiale globale, ni, par conséquent, par une méconnaissance des limites du possible que trop souvent l'opposition franchit allégrement, n'étant pas confrontée aux réalités du pouvoir, ni inspirée par un quelconque procès d'intention à votre égard, madame le ministre. Nous saluons d'ailleurs, à cette occasion, vos efforts, votre clairvoyance et votre détermination.

Mais, disons-le tout net : quels qu'en soient les mérites et les aspects positifs incontestables, le projet présenté, à notre sens, trois points faibles. D'abord, il ne définit pas une politique globale de la famille. Ensuite, il ne va pas au bout des principes qu'il veut poser et mélange des mesures d'inspiration sociale à des mesures de politique familiale. Enfin, et en conséquence de ces deux points, il est marqué par une absence de continuité dans la démarche, par des disparités et des lacunes qui compliquent ce que l'on prétend simplifier et débouchent sur des risques graves d'iniquité, notamment à l'égard des plus défavorisés et des familles monoparentales.

Votre projet ne définit pas une politique globale de la famille.

Je n'en veux pour preuve que l'exposé des motifs ; en effet, il se borne à rappeler que le Gouvernement a défini en décembre 1975 les grandes lignes d'une politique familiale, il poursuit en donnant l'analyse des mesures contenues dans un texte dont l'ambition n'est que de mettre en œuvre une réforme importante, mais incomplète du régime des prestations familiales.

Je tiens ici à rendre hommage à l'excellent rapport de notre collègue Etienne Pinte qui a eu le mérite de poser le problème de la finalité des prestations familiales dans notre législation actuelle et dans son devenir.

Mais je voudrais aussi rappeler les positions que n'a cessé de prendre Michel Debré et le groupe du rassemblement pour la République sur les problèmes de la famille et qui ont débouché sur une série de propositions de loi dont certains points — et certains points seulement — ont inspiré les mesures gouvernementales.

Enfin, et surtout, j'appelle l'attention sur la récente prise de position du rassemblement pour la République sur la famille.

Il s'agit là d'un document essentiel qui, sans sous estimer les importantes mesures qui ont déjà été prises au cours des six dernières années ni sous-évaluer le projet dont nous discutons aujourd'hui, pose le principe d'une politique globale de la famille permettant, dans le cadre de la communauté et de la solidarité nationales, d'apporter aux familles non seulement l'aide matérielle dont elles ont besoin pour vivre, mais aussi le concours moral qui est indispensable à leur épanouissement.

Tout, en matière familiale, ne se traduit pas en terme de prestations familiales ; d'autres aspects ne sont pas moins essentiels dans tous les domaines de la qualité de la vie, dont la solution doit permettre un épanouissement, synonyme de liberté et de bonheur, de cette institution familiale, de cette cellule familiale qui a su résister aux bouleversements de notre époque et que l'Etat doit tout faire pour protéger car elle est la condition essentielle de la continuité de la nation et du bonheur des hommes.

Tel est le cadre dans lequel nous souhaiterions que s'inscrivent toutes les mesures, forcément partielles en raison de leurs implications financières, qui nous sont proposées en matière de politique familiale et sociale.

Les impératifs financiers peuvent limiter et retarder la mise en œuvre d'une politique et l'application d'un principe, mais il ne doivent pas les déformer ou interdire qu'on les exprime.

Or c'est malheureusement trop souvent ce qui se passe.

Je ne connais, dans ces dernières années, qu'un seul texte qui ait posé un principe global en matière d'aide à la famille, dans un domaine limité, mais cependant important. C'est celui, madame le ministre, que vous avez fait voter par l'Assemblée l'année dernière, et qui concerne l'allocation de parent isolé.

J'avais à l'époque — et je le fais volontiers encore une fois aujourd'hui — souligné tout l'intérêt de ce texte instituant un minimum garanti pour les parents isolés. Les considérations financières trop strictes qui en limitaient l'application n'en altéraient nullement le principe.

Telle est à mon sens la bonne démarche dans ce domaine, qui devrait servir d'exemple. J'aurai d'ailleurs l'occasion de revenir tout à l'heure sur cette allocation.

Le deuxième point faible de ce texte est précisément qu'il ne va pas au bout des principes qu'il veut poser et mélange des mesures d'inspiration sociale et des mesures de politique familiale.

S'il s'était agi d'affirmer une politique familiale, en se dégageant de toute contingence d'ordre social et en tenant compte des limitations financières, il eût fallu se libérer de toute notion de plafond de ressources, quitte à se limiter aux familles ayant au moins trois enfants. Ou bien, afin d'accorder une aide à la famille quel que soit le nombre d'enfants, il eût été préférable et plus simple d'unifier toutes les prestations en une seule, les allocations familiales, qui auraient pu alors être modulées dans certaines situations particulières, notamment celles des familles monoparentales, suivre une progressivité et non une proportionnalité et qui auraient eu l'avantage d'assurer la continuité, la globalité de votre réforme à toutes les familles, quel que soit le nombre d'enfants.

Là encore, la notion d'allocations familiales aurait fait disparaître le plafond de ressources, donnant à cette mesure sa pleine signification d'aide à la famille.

Nous comprenons fort bien qu'aussi longtemps que la fiscalisation du système national de protection sociale ne sera pas réalisée, il vous sera difficile, sous peine de créer des situations choquantes, de déplaçonner le complément familial. Mais nous le regrettons.

Il n'en reste pas moins que ce déplaçonnement est un objectif essentiel qui doit être atteint dans les meilleurs délais en même temps que sera réalisée la fiscalisation et la réforme globale de la protection sociale. Car c'est à ce moment-là seulement que vous pourrez déboucher sur des mesures d'ordre exclusivement familial, simples, justes et efficaces.

Mais il découle aussi de cet état de choses que vous avez été conduite à élaborer un texte qui, pour être plus équitable, mélange la politique familiale, qui ne devrait tenir compte que de l'enfant, et la politique sociale qui, elle, tient compte des ressources et des situations particulières.

C'est ainsi que vous avez introduit pour l'obtention du complément familial une condition d'âge pour les familles de moins de trois enfants, comme si un enfant de quatre ans coûtait moins cher à sa famille qu'un enfant de trois ans.

C'est ainsi que vous avez voulu tenir compte, à juste titre d'ailleurs, de la situation des familles monoparentales en prévoyant pour elles une augmentation de 50 p. 100 du complément familial.

Mais ces mesures d'ordre social comportent évidemment des limitations d'ordre financier, dont je ne puis vous faire grief, si bien que votre texte crée des situations irréductibles soit au plan de la politique familiale, soit au plan de la politique sociale.

C'est là le troisième point que je voudrais aborder.

Ce projet, ai-je dit, est marqué par une absence de continuité dans la démarche, des disparités et des lacunes qui compliquent ce que l'on prétend simplifier et débouchent sur des risques graves d'iniquité, notamment à l'égard des plus défavorisés et des familles monoparentales.

Simplicité d'abord. Certes, la création du complément familial fait disparaître cinq prestations. Mais cela n'est vrai que dans une certaine mesure puisque, pour conserver les droits acquis, vous maintenez ces prestations aux familles qui en jouissent actuellement et qui n'ont pas droit au complément familial.

Je signale à ce sujet qu'il serait souhaitable d'amender l'article 1<sup>er</sup> pour le rendre cohérent avec l'article 13, car il est bien vrai que ces prestations subsisteront pendant plusieurs années.

Le maintien des droits acquis, à l'article 13, est une mesure juste, mais qui sera mal ressentie par ceux qui n'en profiteront pas : les nouvelles familles mono ou biparentales qui, avec un ou deux enfants de plus de trois ans, perdront dans l'avenir ce que continueront de percevoir les familles bénéficiaires de la législation antérieure.

Certes, il ne s'agit pas de sommes importantes ; mais pour des familles modestes, cette disparition, si minime soit-elle, constitue une régression.

L'absence de continuité dans la mise en œuvre du complément familial est certainement le point le plus faible de ce projet, car il exclut brutalement, soit pour une question de ressources, soit en raison de l'âge de l'enfant, les familles modestes du bénéfice du complément familial.

L'effet de seuil, tant en ce qui concerne les ressources que l'âge des enfants, conduira à des situations injustes, et cela sera particulièrement ressenti pour les familles monoparentales.

Le maintien de la législation antérieure, pour ce qui est de l'assurance vieillesse obligatoire de la mère de famille, exclura du bénéfice de cette mesure les mères bénéficiaires du complément familial qui n'entrent pas dans le cadre des critères de l'ancienne législation.

Enfin, bien que l'effort financier soit loin d'être négligeable puisqu'il représenterait, avant que vous ne montiez à la tribune, madame le ministre, plus de deux milliards et demi de francs en année pleine, on peut regretter que le niveau du montant du complément familial n'apporte, en fait, pour les familles les plus défavorisées aucune amélioration sensible par rapport à ce qu'elles perçoivent dans le cadre de la législation actuelle.

Or il s'agit tout de même de 400 000 familles.

Comprenez, madame le ministre, que cette analyse, que je fais au nom du groupe du rassemblement pour la République, n'a nullement pour objet de minimiser l'effort certain que le Gouvernement et vous-même consentez aujourd'hui en faveur des familles.

Elle n'a pour but — et je suis persuadé que vous y serez sensible — que de vous aider à améliorer, dans toute la mesure du possible, c'est-à-dire grâce à un effort financier important supplémentaire, les lacunes d'un texte qui ne peut laisser dans l'ombre des situations dignes d'intérêt.

Bien entendu, en raison de l'article 40 de la Constitution, nous n'avons pu présenter, au nom du groupe du rassemblement pour la République, aucun amendement, et cela est normal. Mais nous avons suggéré un certain nombre d'améliorations, parmi lesquelles certaines sont essentielles ; d'ailleurs, vous avez bien voulu, madame le ministre, nous indiquer que vous les reteniez.

Il appartenait au Gouvernement de comprendre que ce texte ne serait bon que si l'effort que nous vous demandons était accompli.

En effet, pour marquer davantage le caractère familial de cette mesure et pour annoncer son évolution future, il convenait d'élever le plafond de ressources, même dans des proportions limitées, puisqu'il s'agit d'une mesure ayant une grande amplitude financière.

Il convient également d'atténuer les effets de seuil, qu'il soit dû à l'âge des enfants ou à leur nombre, ou au plafond des ressources.

femmes chefs de famille ; il serait hautement regrettable qu'un Il s'agit, enfin et surtout, de tenir le plus grand compte de la situation particulière des familles monoparentales.

Certes, le projet de loi en a tenu compte en ce qui concerne la femme seule. Mais peut-on laisser les familles monoparentales sans aucune aide familiale, surtout lorsqu'il s'agit des veuves et des femmes chefs de famille, pour la simple raison que leurs deux enfants ont plus de trois ans ?

Une telle discrimination irait à l'encontre de l'ensemble des mesures qui ont déjà été prises en faveur des veuves et des texte qui se veut d'ordre familial oublie que ces femmes doivent assumer dans des conditions morales et matérielles difficiles l'éducation de leurs enfants, leur propre insertion dans la société, et qu'elles ont la lourde responsabilité d'être chefs de famille au plein sens du terme.

D'ailleurs, madame le ministre, vous l'avez compris et vous avez annoncé des améliorations qui s'imposaient.

À ce sujet, je voudrais revenir sur l'allocation de parent isolé. A juste titre, pour maintenir le principe auquel je me réfère tout à l'heure, vous considérez qu'elle doit être fondée sur un minimum garanti incluant le complément familial. Autrement dit, en termes plus simples, le complément familial sera inclus dans le calcul des ressources du minimum garanti au parent isolé.

Je partage entièrement votre point de vue, mais à une condition : c'est que ce plafond soit relevé sensiblement à l'occasion du vote de ce texte.

Je rappelle que ce minimum garanti est actuellement de 1 200 francs par mois pour un enfant, et de 1 500 francs pour deux enfants, ce qui est toujours noloteirement insuffisant.

D'autre part, madame le ministre, les premières informations que nous avons eues sur l'application de cette mesure montrent que le nombre des bénéficiaires est très inférieur à celui que l'on avait estimé au moment du vote du texte ; par conséquent, l'enveloppe financière prévue est loin d'être absorbée.

**M. Henri Lucas.** Vous faites une découverte !

**M. Emmanuel Aubert.** Pourtant cette enveloppe n'était pas très importante. Mais il est bien évident qu'à partir du moment où le complément familial serait inclus dans le calcul du plafond de ressources nombre de parents isolés dépasseraient ce plafond. L'effet de l'allocation de parent isolé deviendrait dérisoire.

En outre, si le plafond du minimum garanti n'était pas relevé pour atteindre au moins 1 600 francs pour un enfant et 1 900 francs pour deux enfants, le texte que nous allons voter accentuerait encore son caractère inéquitable à l'égard des plus défavorisés.

C'est pourquoi, madame le ministre, je vous félicite d'avoir annoncé le relèvement du plafond du minimum garanti pour l'allocation de parent isolé. Certes, ce relèvement aurait dû être concomitant au vote du texte, afin d'éviter que celui-ci ne soit marqué d'une grande injustice. Mais l'annonce d'une mesure prochaine en ce sens rend ce texte plus acceptable.

Telles sont les remarques importantes qu'au nom du groupe du rassemblement pour la République je me devais de présenter à l'occasion de l'examen de ce projet de loi.

Vous avez évoqué dans votre intervention certaines décisions qui répondent à nos préoccupations. Si, comme nous l'espérons, malgré notre impuissance réglementaire due à l'article 40 de la Constitution, vous voulez bien retenir au cours de la discussion des articles certaines de nos suggestions, ce texte sur le complément familial, bien que n'ayant pas, comme je l'ai indiqué au début de mon intervention, abordé le problème de la famille dans son ensemble, mais seulement par le biais des prestations familiales, pourra jouer, en attendant des réformes plus profondes, un rôle important dans l'effort de solidarité entrepris à l'égard des familles françaises. Mais, madame le ministre, il ne marquera qu'une étape, même s'il est frappé de votre sceau. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

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

**M. Louis Joanne.** Madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, à l'occasion de la discussion de ce projet de loi, je me permettrai, au nom du groupe des républicains, quelques réflexions sur la situation de la famille et sur la politique familiale.

La famille est-elle une simple survivance du passé ? Est-elle, au contraire, bien vivante et toujours nécessaire à notre société ? La dimension de la famille, étendue autrefois très au-delà du père, de la mère et des enfants, s'est considérablement réduite. La dispersion est maintenant la règle, d'où un énorme bouleversement.

La démographie est en chute libre. D'une moyenne, en 1964, de 2,9 enfants par femme, on tombe aujourd'hui à 1,7 ou 1,8. La famille nombreuse devient exceptionnelle. Elle est mal aimée. On la regarde souvent avec une commiseration quelque peu ironique. La pyramide des âges va se renverser et si notre peuple n'a plus le désir de donner la vie, il risque la mort ou la décadence.

La famille est dévalorisée. Le taux des mariages diminue. Nombre de ménages se dissolvent. L'enfant est privé alors de vrai foyer. La famille n'est plus, comme autrefois, un centre de décisions économiques et éducatives importantes.

La famille pourrait être menacée si les mœurs ou les habitudes évoluaient vers plus d'égoïsme, moins de rigueur et moins de courage. Le poids et la gêne qu'apporte l'enfant pèseraient alors plus lourd que les joies qu'il procure.

La famille est menacée par les conditions de la vie moderne. Le travail féminin à l'extérieur, souhaitable à certains égards, compromet fortement la qualité de l'accueil au foyer familial. La disparité des horaires, l'éloignement des lieux de travail et l'urbanisation ne facilitent pas la réunion des parents autour des enfants.

La famille est menacée par l'insécurité qu'entraîne une situation économique difficile. Elle est menacée par les mass media, qui prennent une place de plus en plus grande dans l'éducation ou l'anti-éducation.

La famille est également menacée par les théories collectivistes qui tendent à établir sur elles la prédominance de l'Etat...

**M. Jean Delaneu.** Très bien!

**M. Louis Joanne.** ... disposant alors d'un droit souverain sur les enfants et sur l'éducation : le patrimoine disparaît ; la culture est transmise par l'école et la télévision ; la maison n'est plus qu'un dortoir, les enfants étant élevés à la crèche.

Sur ce point, nous enregistrons, sans étonnement d'ailleurs, les positions des tenants du programme commun de la gauche, les déclarations récentes contenues dans un rapport du parti socialiste et celles du président de la fédération des parents d'élèves Cornec tendant à supprimer aux familles toute liberté de choix scolaire et aux enseignants, si on en croit le secrétaire général de la fédération de l'éducation nationale, la liberté d'enseigner s'ils ne sont pas de la gauche. (Applaudissements sur les bancs du groupe républicain.)

**M. Louis Besson.** Cela n'a rien à voir avec le projet de loi !

**M. Louis Joanne.** En face de ces menaces, nous affirmons nettement que la famille doit être la cellule vivante, la cellule de base de la société. Elle a une priorité de nature, et donc de droit, par rapport à la société civile. Elle est antérieure à l'Etat. C'est donc l'Etat qui doit être à son service et non l'inverse. C'est à la famille que revient la première place.

La cellule familiale est le lieu d'intensité de la vie, le centre privilégié de l'affectivité. Dans la famille, les êtres s'expriment avec vérité et liberté.

C'est d'abord dans les familles que les caractères se forment, que l'intelligence s'épanouit, que les premières relations sociales se créent. La famille, c'est l'accueil, le refuge, la sécurité, la rencontre.

Sans famille, l'enfant, déraciné, est désemparé, instable, caractériel avant de devenir sans doute plus tard délinquant.

Dans une société de masse elle reste, à l'échelle humaine, un modèle unique impossible à comparer à d'autres. Elle a son histoire propre.

La vie de famille est l'une des dernières aventures d'un monde qui a bientôt tout exploré, qui n'a plus de grands desseins et qui perd parfois toute croyance.

En dépit des difficultés qu'elle rencontre, des problèmes aigus auxquels elle est confrontée et des menaces qui pèsent sur elle, la famille résiste bien aux chocs. Il faut la soutenir de toute notre vigueur.

Le groupe des républicains, au nom duquel je parle, est soucieux de voir le Gouvernement continuer de mettre en œuvre par priorité une politique familiale vigoureuse.

Quelle politique familiale ?

Il s'agit d'abord de mettre la famille au centre de la vie nationale, de l'honorer, de penser « famille », qu'il s'agisse de l'école, de l'organisation du travail, des loisirs, de la santé, de la culture, du logement. Il faut replacer la famille dans tous les domaines de la vie nationale, en restaurer l'image dans l'opinion publique.

La famille ne peut se développer sans une reconnaissance sociale qui consacre le lien unissant les époux entre eux et les enfants aux parents. Il convient donc de revaloriser le mariage.

Les jeunes ménages doivent faire l'objet de particulières préoccupations. Une politique en leur faveur a d'ailleurs été largement amorcée avec les prêts aux jeunes ménages et les mesures pour le premier emploi.

Le travail de la mère à l'extérieur pose un problème singulièrement difficile. Le congé maternel de deux ans ne le résout pas. Pour permettre à la maman de remplir son rôle irremplaçable au foyer familial, il faut s'orienter résolument vers des aménagements d'horaires : horaire à la carte, travail à temps partiel, travail à mi-temps, à définir selon la nature des entreprises et les nécessités familiales.

S'agissant du statut de la mère de famille, on parle de plus en plus de salaire maternel. L'idée est à première vue séduisante, l'Etat versant directement ou indirectement une rémunération à la femme en raison de la fonction maternelle et éducatrice qu'elle assume, assimilant ainsi cette fonction à un métier. Certes, le travail de la mère de famille est l'un des plus pénibles car il ne permet aucun repos. Mais il est assurément le plus noble et, pour cette raison, il paraît difficile et choquant de créer une dépendance entre le métier de mère et l'Etat. Soyons prudents dans cette voie. La maman, par ses fonctions éducatives et maternelles, joue un rôle social et économique évident mais évitons, pour ce travail, d'en faire une salariée au service de l'Etat.

En revanche, il serait tout à fait souhaitable de la faire bénéficier de droits propres en matière de maladie, de retraite et de formation professionnelle.

Nous avons parlé des menaces pesant sur la vie de famille par suite de la disparité des horaires entre époux, de l'éloignement des lieux de travail, de l'urbanisation exagérée. Il y a dans ces domaines, de même qu'en matière d'enseignement et de loisirs, une politique courageuse à promouvoir et des décisions à prendre.

Des dispositions s'imposent aussi pour le logement des familles.

La famille est comme une plante : elle ne se développe pas sans air et sans lumière. Tout effort en sa faveur serait vain si nous n'arrivions pas à lui réserver un cadre de vie vaste et sain, un logement convenable. La construction exclusive d'appartements minuscules et non insonorisés ne saurait être en accord avec les exigences d'une politique favorable aux familles, tout particulièrement aux familles nombreuses.

L'aide personnalisée au logement, que nous avons décidée, devrait permettre ce progrès, ainsi que l'accession à la propriété qui est éminemment souhaitable.

Reste la question de l'aide aux familles et des prestations familiales.

Le projet de loi sur le complément familial nous place au cœur même de ce problème essentiel. Il se situe dans le cadre de la politique familiale globale voulue par le Gouvernement et le Parlement.

Ce projet présente quatre aspects positifs :

Tout d'abord, il apporte une simplification administrative notable en regroupant et en harmonisant les allocations de frais de garde, de salaire unique et l'indemnité compensatrice.

Ensuite, il supprime la condition d'activité professionnelle pour avoir droit à cette prestation familiale, ce qui va tout à fait dans le sens que nous souhaitons, car une allocation familiale nous paraît devoir être attribuée essentiellement en fonction de l'enfant ou des enfants, et pour eux.

En outre, il étend le bénéfice de ces allocations, ainsi regroupées, à 1 400 000 familles qui n'en bénéficiaient pas auparavant.

Enfin, l'attribution de cette allocation constitue un encouragement au premier enfant et aux familles de trois enfants au moins ; elle est donc favorable au développement de la natalité.

Le projet veut être neutre en ce qui concerne l'incitation ou non de la mère de famille soit à rester à son foyer, soit à travailler à l'extérieur.

Au nom du groupe des républicains, nous avons demandé à M. le Premier ministre et à vous-même, madame le ministre, de compléter et d'améliorer ce projet par un effort budgétaire complémentaire. Vous avez bien voulu donner suite à nos souhaits. Soyez-en sincèrement remerciés au nom des familles.

Mais nous vous avons fait part aussi des aspects négatifs de ce projet.

Le montant de l'allocation, tel qu'il est prévu dans les textes annexes et d'après vos déclarations, est insuffisant, ne permettant pas véritablement à un ménage de renoncer au double salaire. Dès lors, on ne peut parler de neutralité absolue.

Il serait donc nécessaire de doubler le taux de l'allocation pour la porter au moins à la moitié du S. M. I. C. ; mais nous nous heurtons à un problème financier auquel il semble impossible de faire face pour le moment.

La fixation d'un plafond de ressources pour l'attribution de l'allocation tend à assimiler une prestation familiale à une aide sociale. Nous sommes en désaccord sur ce principe. Nous estimons, en effet, que toute prestation familiale doit être attribuée uniquement en fonction de l'enfant et pour lui, à l'exclusion de tout autre critère.

Il ne s'agit pas, cependant, d'aider les familles aisées autant que les familles aux ressources modestes. Nous sommes donc favorables à une reprise éventuelle du complément familial par l'impôt.

Nous estimons que, d'une façon générale, la redistribution des revenus doit se faire en priorité par l'impôt. Nous souhaitons d'ailleurs vivement le rapprochement des salaires, estimant qu'il serait préférable, pour la dignité des travailleurs, de vivre plus de la rémunération de leur travail que d'allocations.

Sur le plan pratique, la fixation d'un plafond de ressources pour l'attribution du complément familial présente de sérieux inconvénients. La connaissance des revenus sur dossier est toujours très difficile, souvent imparfaite, administrativement compliquée. Elle entraîne maintes fois des décisions inéquitables. Nous en avons l'expérience dans les commissions d'aide sociale. Nous croyons savoir que vous avez l'intention, madame le ministre, de porter le plafond des ressources à un niveau plus élevé. Est-ce une étape vers la suppression du plafond ? Nous le souhaitons.

Le complément familial est le même quel que soit le nombre des enfants. Les familles nombreuses n'ont donc pas d'avantages particuliers. Nous comprenons que la mesure prévue procède d'un souci d'uniformité et, donc, de simplification. Nous l'admettons.

Mais nous souhaitons vivement que les allocations familiales de base soient par ailleurs activement majorées. Ce mouvement est amorcé par la décision prise par le Gouvernement d'accorder une majoration de 10,6 p. 100 au 1<sup>er</sup> juillet prochain, ce qui représente un effort tout à fait notable, accueilli avec faveur.

Les dispositions que nous sommes appelés à examiner ne doivent pas être en retrait par rapport à la législation existante. Or, actuellement l'allocation de salaire unique ou de mère au foyer est attribuée pour un ou plusieurs enfants à charge sans condition d'âge. Ce ne sera pas le cas pour le complément familial.

Nous demandons donc au Gouvernement un effort en ce sens et plus particulièrement en faveur des parents isolés : femmes seules, veuves ou séparées, veuves civiles. L'allocation « complément familial » ne leur permettra pas, dans de nombreux cas, de faire face à une situation difficile. Il conviendrait donc de prendre des mesures spéciales en leur faveur en prévoyant, par exemple, une majoration généralisée de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation d'orphelin. Mon collègue le docteur Bourson et plusieurs autres de mes amis sont très préoccupés par la situation des parents isolés et notamment des veuves. Vous nous avez indiqué, madame le ministre, qu'un effort particulier serait consenti dans ce sens par le Gouvernement ; nous vous en remercions.

La chute sévère des ressources liée à la perte des allocations pose également un problème.

Lorsque le droit au complément familial ou aux allocations familiales de base disparaît et qu'il en résulte une diminution importante de ressources pour la famille, il convient soit d'attribuer une allocation différentielle si le plafond de ressources imposé est dépassé, soit de maintenir temporairement le complément familial si le nombre d'enfants à charge diminue. Sur ce point encore, nous vous sommes reconnaissants d'avoir accepté nos propositions.

Par ailleurs, différentes dispositions doivent être prises pour généraliser l'affiliation à l'assurance vieillesse des mères de famille, de préférence selon un système forfaitaire de cotisation, en particulier lorsqu'il s'agit de familles de handicapés.

Nous avons déposé nombre d'amendements pour défendre ces différentes positions. Ils avaient pour objet d'améliorer ou de compléter le projet de loi et d'en modifier certains principes. Ils avaient tous une incidence financière. Ils ont donc été déclarés irrecevables.

Nous vous demandons, madame le ministre, de les reprendre et de montrer ainsi votre souci à la fois de faire l'effort maximum en faveur des familles et d'aller dans le sens de nos préoccupations.

Ce projet de loi généreux, nécessaire, mais discutable à beaucoup d'égards, pose le problème plus général de l'ensemble des prestations familiales, de leur objet, de leur mode d'attribution.

La caisse nationale d'allocations familiales vient de publier une étude assez complète sur ce sujet. Nous faisons nôtres ses conclusions.

Sur le principe, nous sommes en accord complet : les prestations familiales ont pour objet essentiel d'atténuer l'inégalité frappant les familles ayant charge d'enfants par rapport aux célibataires et aux ménages sans enfant. Mais elles n'ont pas pour but de redistribuer les revenus entre les familles.

Les vingt-deux prestations actuelles doivent être simplifiées et clarifiées. Ce sera fait pour les allocations de salaire unique, de la mère au foyer, de frais de garde et l'indemnité compensatrice lorsque nous aurons voté le présent projet.

Ce doit être fait pour les autres prestations. Celles-ci pourraient être regroupées de la manière suivante : une allocation de naissance se substituant aux actuelles allocations pré et post-natales ; une allocation d'entretien regroupant les allocations familiales, l'allocation d'éducation spéciale, l'allocation d'orphelin et celle de rentrée scolaire ; enfin, une prestation destinée à compenser les charges de logement.

La mise en place de ce nouveau dispositif serait l'occasion d'harmoniser les droits des employeurs et des travailleurs indépendants, de la population non active et des salariés.

Mais, bien au-delà des mesures que nous prendrons en faveur des familles, bien au-delà de l'effort social que nous consentirons et quel que soit cet effort, rien ne remplacera jamais, pour la vigueur et le développement de nos familles, le courage des Françaises et des Français, leur générosité, leur espérance en l'avenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe républicain, des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux et du rassemblement pour la République.*)

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

— 4 —

#### ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 2829 instituant le complément familial (rapport n° 2924 de M. Pinte, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

La séance est levée.

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

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

JACQUES RAYMONO TEMIN.

(Le compte rendu intégral de la 2<sup>e</sup> séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)