

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, instituant le complément familial dans les Départements d'Outre-Mer,

Par M. Georges DAGONIA,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Robert Schwint, président ; Lucien Grand, Jacques Henriot, Bernard Lemaire, Hector Viron, vice-présidents ; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, secrétaires ; Jean Amelin, Hamadou Barakat Gourat, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Michel Darras, Jean Desmaretz, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Henri Goetschy, Jean Gravier, Marceau Hamecher, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, Serge Mathieu, Marcel Mathy, André Méric, Michel Moreigne, Mme Rolande Perlican, MM. Jean-Jacques Perron, Guy Robert, Victor Rotini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Georges Treille, Jean Varlet, Jacques Verneuil.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 3213, 3238 et in-8° 788.

Sénat : 127 (1977-1978).

Prestations familiales. — Départements d'Outre-Mer (DOM) - Famille - Enfants - Complément familial - Code de la Sécurité sociale - Code rural.

SOMMAIRE

	Pages.
	—
Introduction	3
I. — Présentation du projet de loi	5
1. — Les catégories de familles concernées.....	5
2. — Le plafond de ressources.....	5
3. — Le montant du complément familial.....	6
II. — Harmonisation entre le régime des prestations familiales applicable dans les DOM et le régime métropolitain : progrès et limites	9
1. — Le champ d'application des prestations familiales s'est élargi dans les DOM	10
2. — Cependant, toute une partie de la population n'est pas couverte..	11
3. — La plupart des prestations instituées en Métropole ont été introduites dans les DOM.....	12
4. — Le montant des prestations servies a été amélioré.....	13
5. — Mais les conditions d'attribution, le mode de calcul et le montant des prestations familiales y font l'objet d'adaptations dont il est permis de se demander si elles sont toujours justifiées..	13
III. — Examen des articles	19
Tableau comparatif	25
Amendements	31

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi fait suite à un engagement pris par le Gouvernement devant les Assemblées, lorsqu'a été discutée la loi du 12 juillet 1977 instituant le complément familial.

Notre commission avait fait écho à la préoccupation de nos collègues d'Outre-Mer et déposé un amendement tendant à permettre l'attribution du complément familial dans les départements d'Outre-Mer, selon des conditions fixées par voie réglementaire.

Nous avons accepté de retirer cet amendement compte tenu des déclarations de Mme le Ministre de la Santé. Elle avait annoncé qu'un projet de loi *ad hoc* serait déposé au cours de la session d'automne. Ce projet, avait-elle exposé, était déjà fixé dans ses grandes lignes mais n'avait pu, étant donné la nécessité d'une concertation entre les différents ministres concernés, être prêt pour être discuté en même temps que le projet de loi concernant la Métropole.

Le Gouvernement a tenu sa promesse dans les délais annoncés.

Le présent projet de loi a été adopté par l'Assemblée Nationale le mardi 6 décembre.

..

Nous présenterons tout d'abord les grandes lignes du dispositif proposé, en faisant ressortir les principales différences entre la prestation de complément familial métropolitaine et celle qui sera applicable dans les Départements d'Outre-Mer.

Puis nous tenterons de replacer ce projet de loi dans l'ensemble du régime de prestations familiales dont bénéficient ces derniers.

Enfin, nous examinerons les articles.

I. — PRESENTATION DU PROJET DE LOI

Le complément familial versé dans les Départements d'Outre-Mer ne sera pas identique à la prestation métropolitaine. Les différences portent sur trois points : les familles concernées, le plafond de ressources et le montant de la prestation.

1. — Les catégories de familles concernées.

En métropole, deux types de familles peuvent prétendre au complément familial ; celles qui ont à charge un enfant de moins de trois ans et celles qui ont au moins trois enfants.

Dans les Départements d'Outre-Mer, la prestation sera servie aux familles qui ont à charge un enfant de moins de cinq ans. Elle n'aura donc pas le caractère d'incitation à la constitution de familles nombreuses que présente la prestation métropolitaine. Mais elle correspondra tout à fait à l'objectif d'aide à l'éducation des enfants d'âge préscolaire, compte tenu des conditions de scolarité particulières des jeunes enfants dans les Départements d'Outre-Mer. Peu d'entre eux vont à l'école avant l'âge de cinq ans, car les maternelles y sont moins développées qu'en Métropole. C'est cette différence essentielle relative à la « cible » visée qui nécessite le dépôt d'un projet de loi. Un simple décret d'adaptation de la législation métropolitaine n'aurait pas suffi à atteindre le but recherché. Le critère retenu est finalement plus avantageux car il permettra de toucher une proportion de familles allocataires relativement plus élevée qu'en métropole.

2. — Le plafond de ressources.

Le complément familial sera attribué sous condition de ressources. Le plafond, variable en fonction du nombre d'enfants, sera fixé à un montant plus bas qu'en Métropole, compte tenu des différences relatives entre les niveaux des rémunérations. Ce plafond

sera le même que celui de l'allocation de rentrée scolaire, qui correspond au plafond de ressources utilisé en Métropole pour l'allocation de salaire unique majoré.

A la différence de la Métropole, il n'y aura qu'un seul plafond, que le ménage dispose d'un seul ou de deux revenus. Il n'a pas paru nécessaire de prévoir un plafond de ressources plus élevé lorsque la mère de famille travaille, ce qui aurait introduit une complication inutile du dispositif mis en place. En effet, le montant prévu pour le plafond unique n'élimine que 15 % des familles remplissant les autres conditions exigées. Ce pourcentage est de 20 % en Métropole.

3. — Le montant du complément familial.

Le Gouvernement envisage de fixer le montant de la prestation à 200 F par mois, soit environ 60 % du taux du complément familial applicable en Métropole (340 F).

Cet abattement par rapport à la prestation métropolitaine est comparable à celui qui existe pour le montant des allocations familiales des familles de quatre enfants et à celui qui est envisagé pour l'allocation de parent isolé.

Votre commission formulera ultérieurement un certain nombre de réserves quant au bien-fondé de ce type de calcul.

∴

L'avantage ainsi accordé aux familles des départements d'Outre-Mer sera, malgré les adaptations prévues, très substantiel, dans la mesure où ne leur sont versées actuellement ni l'allocation de salaire unique ou de la mère au foyer, ni l'allocation de frais de garde, que le complément familiale a remplacées en Métropole. La réforme apporte donc un gain net à 50 000 familles.

Toutefois, il faut bien voir que seront exclues de son bénéfice toutes les familles qui n'entrent pas dans le champ d'application du régime des prestations familiales, c'est-à-dire les chômeurs — sauf dans certains cas — et les travailleurs indépendants non agricoles.

Il s'agit là d'une importante restriction par rapport à la Métropole ; nous aurons l'occasion d'y revenir dans la suite du présent rapport.

Le coût brut de la réforme est évalué à 128 millions de francs en année pleine. En réalité, il convient de déduire de cette somme 38 millions de francs d'économies qui seront réalisées, du fait de l'attribution du complément familial, sur les sommes versées au titre de l'allocation de parent isolé. Soit, au total, un coût net de 90 millions de francs.

II. — L'HARMONISATION ENTRE LE REGIME DES PRESTATIONS FAMILIALES APPLICABLE DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET LE REGIME METROPOLITAIN : PROGRES ET LIMITES

L'extension du bénéfice du complément familial à nos compatriotes d'Outre-Mer s'inscrit à la suite d'un ensemble de mesures législatives et réglementaires qui tendent à rapprocher leur situation en matière de prestations familiales de celle des Français de Métropole.

En 1946, les Départements d'Outre-Mer n'ont pas été inclus dans le champ d'application du nouveau régime de prestations familiales institué en Métropole. S'il convenait d'encourager la natalité à l'intérieur de l'hexagone, il n'était pas souhaitable d'aggraver le déséquilibre démographique en Guyane, en Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, où les enfants naissent très nombreux. Aussi y demeurent en vigueur la loi de 1932 et les décrets pris en 1938 pour son application, abrogés en métropole, qui prévoyaient seulement le versement d'allocations familiales aux salariés.

Depuis trente ans, le champ d'application des prestations familiales s'est élargi dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer. Cependant, de nombreuses catégories de personnes restent encore à l'écart. A l'heure de la généralisation de la Sécurité sociale, il devient difficilement acceptable que toute une partie de leur population soit exclue du bénéfice des prestations.

D'autre part, la plupart des prestations familiales instituées en métropole ont été étendues à ces départements. Le montant des prestations servies a été amélioré. Mais le mode de calcul, les conditions d'attribution et le montant des prestations servies font l'objet d'un certain nombre d'adaptations. Certes, ces adaptations sont fondées sur les données humaines et économiques spécifiques aux Départements d'Outre-Mer et compensées dans le cadre de la « parité globale ». Mais il est permis de se demander si elles sont toujours justifiées.

1. — Le champ d'application des prestations familiales s'est élargi dans les Départements d'Outre-Mer.

Dans les Départements d'Outre-Mer, les prestations familiales ne sont servies qu'à certaines catégories d'actifs. Peuvent en bénéficier, outre les salariés du secteur industriel et commercial, inclus depuis l'origine, et les fonctionnaires qui bénéficient d'un statut particulier :

- les gens de maison depuis 1960 ;
- les marins-pêcheurs non salariés et inscrits maritimes embarqués au cabotage et à la navigation côtière, également depuis 1960 ;
- les exploitants agricoles depuis 1969.

L'octroi des prestations est subordonné à des conditions d'emploi effectif très rigoureuses. En cas de suspension temporaire d'activité, le versement des prestations est maintenu aux malades, aux accidentés du travail, aux femmes en congé de maternité et pendant la durée du service militaire du chef de famille. En cas de suspension définitive, les titulaires d'une rente d'incapacité permanente, les titulaires d'une pension d'invalidité des deuxième et troisième groupes, les retraités de la Sécurité sociale et les bénéficiaires de l'allocation aux vieux travailleurs salariés continuent de toucher les prestations. Les survivants de la victime d'un accident de travail et les veuves de marins disparus en mer sont également inclus, sous certaines conditions et dans certaines limites, dans le régime.

Jusqu'à une date récente, les chômeurs et les mères de famille inactives ne pouvaient pas bénéficier des prestations.

Un décret du 9 juin 1975 a ouvert le droit aux prestations aux mères ayant deux enfants à charge. Un décret du 14 juillet 1975, modifié très récemment par le décret n° 77-1328 du 2 décembre 1977, permet le maintien du versement des prestations aux travailleurs privés d'emploi pendant un an, s'ils ont travaillé pendant quatre-vingt-dix jours au cours de l'année civile de référence.

Pour les catégories concernées que nous venons d'énumérer, le versement des prestations est également subordonné à des conditions relatives aux enfants. Depuis le décret du 9 juin 1975,

l'alignement sur la Métropole est complet. La notion d'enfant à charge est la même en Métropole et dans les Départements d'Outre-Mer, alors qu'auparavant ouvraient seuls droit aux prestations les enfants ayant un lien juridique avec leur famille (enfants naturels reconnus, légitimes, adoptifs ou pupilles). Les conditions d'âge et de résidence étaient déjà identiques.

2. — Cependant, toute une partie de la population n'est pas couverte.

En Métropole, la loi de généralisation de 1975 a supprimé toute condition d'activité pour bénéficier des prestations familiales à partir du 1^{er} janvier 1978.

Mais cette loi n'est pas applicable dans les Départements d'Outre-Mer où, malgré l'élargissement du champ d'application des prestations familiales, restent encore en dehors du régime 20 000 travailleurs non salariés non agricoles (artisans, commerçants et membres de professions libérales), ainsi que 20 000 inactifs (chômeurs qui ont cessé leur activité depuis plus d'un an, détenus, handicapés adultes, etc.) ; les artisans, les commerçants et les chômeurs sont nombreux dans les Départements d'Outre-Mer, compte tenu des structures de leur économie.

Cette disparité de traitement devient donc de plus en plus inacceptable, particulièrement en ce qui concerne les artisans et commerçants d'Outre-Mer qui, pour la grande majorité, disposent de moyens d'existence tout à fait précaires.

Aussi, votre commission des affaires sociales joint-elle sa voix à celle de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale pour demander au Gouvernement qu'au moins dans un premier temps les employeurs et travailleurs indépendants soient inclus dans le champ d'application du régime des prestations familiales.

Certes, nous sommes conscients des difficultés pratiques qui doivent être résolues pour parvenir à ce résultat et qui sont liées au problème de la collecte des cotisations. Comme le rappelle notre collègue Bonhomme, rapporteur du présent projet de loi devant

l'Assemblée Nationale, les cotisations du régime d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés ne sont recouvrées, dans les Départements d'Outre-Mer, qu'à hauteur de 8 %. Mais cet obstacle est-il suffisant pour se résigner à laisser quelque 20 000 familles en dehors du bénéfice des prestations familiales ?

3. — La plupart des prestations instituées en Métropole ont été introduites dans les Départements d'Outre-Mer.

Nos compatriotes d'Outre-Mer reçoivent, outre les allocations familiales, l'allocation d'orphelin, l'allocation d'éducation spéciale, l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation de rentrée scolaire et, depuis 1976, l'allocation de logement et la prime de déménagement.

La loi du 9 juillet 1976, qui a institué en Métropole l'allocation de parent isolé les concerne également. Le décret d'application relatif à l'adaptation de cette prestation dans les Départements d'Outre-Mer devrait paraître dans des délais rapprochés.

En revanche, ni les allocations pré et postnatales, qui ont un caractère nataliste accentué, ni les allocations de salaire unique, de la mère au foyer et de frais de garde n'y sont servies.

Ces deux lacunes de notre législation vont être comblées dans le cadre du présent texte et du projet de loi (n° 3232 AN) relatif à la protection de la maternité dans les Départements d'Outre-Mer, soumis concurremment à l'examen du Parlement.

En effet, le complément familial se substitue en Métropole aux allocations de salaire unique, de la mère au foyer et de frais de garde. Puisqu'il va être étendu aux Départements d'Outre-Mer, il n'y aura plus de disparité en ce qui concerne ces prestations.

Quant au projet de loi n° 3232, il prévoit le versement d'une prime à l'occasion des examens pré et postnataux, dans le cadre de la protection maternelle et infantile. Toutes les femmes enceintes des Départements d'Outre-Mer pourront en bénéficier, qu'elles ressortissent ou non du régime des prestations familiales. Cette formule bien adaptée aux territoires en cause compensera dans une certaine mesure le fait que les allocations pré et postnatales n'y sont pas servies.

4. — Le montant des prestations a été amélioré.

Pour compléter ce bilan des mesures prises qui tendent vers une harmonisation croissante de la législation applicable dans les Départements d'Outre-Mer, indiquons que la majoration exceptionnelle de 300 F de l'allocation de rentrée scolaire y a été attribuée cet automne.

D'autre part, Mme le Ministre de la Santé avait annoncé que le même taux d'augmentation des allocations familiales serait appliqué, au 1^{er} janvier 1978, en Métropole et dans les Départements d'Outre-Mer. Ce projet deviendra-t-il effectif ? De plus, la revalorisation de l'allocation d'orphelin, prévue également pour le 1^{er} janvier 1978, y sera-t-elle répercutée ? Votre commission souhaiterait, sur ces différents points, obtenir des éclaircissements de la part du Gouvernement.

5. — Le mode de calcul, le montant et les conditions d'attribution des prestations familiales y font l'objet d'adaptations dont il est permis de se demander si elles sont toujours justifiées.

Ces adaptations sont fondées sur la situation démographique, sur les conditions de l'emploi et sur le niveau relatif des rémunérations.

La situation démographique des Départements d'Outre-Mer est trop connue pour nécessiter de longs développements : la population est très jeune et les taux de natalité y sont beaucoup plus élevés qu'en Métropole.

Aussi les allocations familiales n'y sont pas versées dans les mêmes conditions. Au lieu de connaître un taux croissant au fur et à mesure que la famille s'agrandit, leur montant est fortement dégressif à partir du quatrième enfant, de façon à décourager la constitution de familles trop nombreuses. Cependant, elles sont versées dès le premier enfant, ce qui est un avantage par rapport à la Métropole.

Nous avons vu que, dans le même esprit, le critère du nombre d'enfants par famille ne serait pas retenu pour l'attribution du complément familial.

Nous devons nous interroger sur l'opportunité du maintien de ces discriminations dans l'avenir. En effet, la démographie évolue dans les Départements d'Outre-Mer. La politique de planing familial commence à porter ses fruits. Sauf en Guyane, la diminution des taux de natalité a été spectaculaire au cours des dix dernières années. Ces taux sont passés, entre 1965 et 1975 :

- de 35,3 % à 24,8 % en Guadeloupe ;
- de 42,9 % à 28 % à la Réunion ;
- de 34,9 % à 20,4 % à la Martinique.

Ils tendent donc à se rapprocher du taux métropolitain (18,1 % en 1964, avant la baisse récente de la natalité). Si ces tendances se confirmaient, l'argument selon lequel la situation démographique appelle des différences de traitement avec la Métropole perdrait de sa valeur et de sa force de conviction, et il conviendrait sans doute, à terme, de reviser les modalités d'attribution des allocations familiales et peut-être du complément familial.

La situation du marché du travail dans les Départements d'Outre-Mer se caractérise par un fort taux de chômage et une grande irrégularité et précarité des emplois, souvent temporaires ou saisonniers. Cet état de fait se traduit dans le mode de calcul des prestations, et dans les conditions de durée d'activité exigées.

Les allocations familiales, ainsi que la plupart des autres prestations, ne sont pas mensualisées mais journalières, et calculées au prorata du nombre de journées de travail effectif ou assimilé effectuées par l'allocataire.

Ce système présente deux inconvénients. Le premier, évident, est de rendre très *aléatoire* le versement des prestations, alors que les charges qu'elles sont destinées à couvrir restent immuables, quelle que soit la durée de travail effective. On peut même dire que plus l'emploi est précaire, plus il serait normal que l'irrégularité du revenu soit compensée par la certitude de recevoir des prestations de montant invariable. Mais il est vrai qu'il faut tenir compte de certaines données psychologiques et qu'à l'inverse le système en vigueur a l'avantage d'être incitatif au travail. Le problème est trop complexe pour qu'il soit possible à votre commission de se prononcer délibérément en faveur de l'abandon du système des allocations journalières, du moins dans l'immédiat.

Le second inconvénient du système est qu'il aboutit à une grande complexité et à une absence d'harmonie entre les conditions de durée de travail exigée pour l'*ouverture* ou le *maintien* du droit aux différentes prestations.

Tantôt la prestation, strictement journalière, est due dès la première journée de travail. Tantôt elle est versée intégralement si l'allocataire travaille quinze jours par mois. S'il ne justifie pas de quinze jours de travail, tantôt la prestation est fractionnée en fonction du nombre effectif de journées d'activité, tantôt elle n'est pas versée du tout (allocation de logement) ; de plus, l'allocation de logement peut être attribuée à l'allocataire qui a travaillé cent cinquante jours au cours de l'année de référence.

S'agissant non de l'ouverture du droit aux prestations mais de leur maintien aux chômeurs, nous avons vu que quatre-vingt-dix jours de travail au cours de l'année de référence suffisent.

Il serait hautement souhaitable de mettre en place un système simple, clair et cohérent, valable pour toutes les prestations, à l'exception peut-être des allocations familiales, et qui pourrait être inspiré des modalités d'attribution de l'allocation de logement :

— ouverture des droits : quatre-vingt-dix jours de travail effectif ou assimilé dans l'année civile ou quinze jours dans le mois précédant la demande ;

— montant de la prestation uniforme dès que l'une ou l'autre des conditions ci-dessus sont remplies ;

— maintien des droits en cas de chômage : quatre-vingt-dix jours de travail effectif ou assimilé dans l'année civile précédant la cessation d'activité.

Après la situation démographique et celle de l'emploi, un troisième facteur est à la base de l'adaptation du régime métropolitain aux Départements d'Outre-Mer : *le niveau des rémunérations*, relativement plus bas qu'en Métropole, a une incidence sur les plafonds de ressources retenus pour l'attribution de certaines prestations et sur le montant même des prestations.

S'agissant de prestations sous condition de ressources — allocation de rentrée scolaire, allocation de logement et complément familial — la logique impose, si l'on veut toucher le même pourcentage de familles qu'en Métropole, de fixer les plafonds à un niveau inférieur.

Il est plus discutable, en revanche, de réduire également en proportion le montant des prestations. En effet, ce n'est pas en fonction du revenu qu'il convient d'apprécier leur avantage pécuniaire relatif mais en fonction des prix. Or chacun sait que le niveau des prix est élevé dans les Départements d'Outre-Mer, particulièrement en ce qui concerne les prix des produits manufacturés. Les salaires étant peu élevés, le pouvoir d'achat est d'autant plus réduit qu'en Métropole. Votre commission n'est donc pas favorable à ce que le montant des prestations fasse l'objet d'abattements par rapport aux taux métropolitains.

Nous aurons l'occasion dans la suite du présent rapport de confirmer cette position à propos du montant envisagé pour le complément familial.

Du fait que toutes les prestations familiales ne sont pas servies dans les Départements d'Outre-mer, du fait que les modalités d'attribution et le montant de certaines prestations diffèrent, du fait que celles-ci sont calculées sur des bases moins avantageuses, il résulte que le montant global des prestations versées est moins élevé qu'en Métropole.

La différence constatée — selon des modalités de calcul qu'il n'est pas utile d'exposer — est compensée, dans le cadre de la « **parité globale** », sous forme d'aides aux familles, en nature ou en espèces, qui transitent par les fonds d'action sociale des caisses d'allocations familiales et par le FASO (Fonds d'action sociale obligatoire).

L'action sociale des caisses représente 15 % du montant des cotisations versées par les allocataires pour financer le régime des prestations familiales. Ce taux est plus élevé qu'en Métropole.

Les ressources du FASO, alimenté par l'Etat, sont calculées en pourcentage du volume des prestations versées au titre des allocations familiales et de l'allocation d'orphelin (47,3 %).

Grâce aux améliorations introduites dans le régime des prestations familiales et compte tenu du présent projet de loi, la « **parité globale** » devrait être dépassée au cours des prochaines années.

Sans doute les actions financées par l'intermédiaire du FASO sont-elles adaptées aux besoins des Départements d'Outre-Mer. En effet, les fonds du FASO sont principalement utilisés pour les cantines scolaires, la formation et la rémunération des travail-

leurs sociaux, la formation professionnelle et la promotion du planing familial. Encore voudrions-nous être certains que ces fonds ne sont plus détournés de leur objet, comme ce fut malencontreusement le cas dans le passé.

Mais même si l'action sociale est utile, d'autant plus qu'à la différence des prestations familiales elle touche l'ensemble de la population, on doit souhaiter que l'harmonisation entre le régime métropolitain et celui des Départements d'Outre-Mer soit poussée aussi loin que le permettra l'évolution démographique, économique et plus généralement sociologique de ces départements.

L'assistance doit progressivement céder le pas devant l'aspiration légitime des familles d'Outre-Mer à accéder à plus d'autonomie, à plus de responsabilité dans la gestion de leur budget. Le versement de prestations en espèces directement aux allocataires répond à cet objectif.

Sans doute serait-il encore plus efficace de donner à nos lointains compatriotes des moyens d'existence normaux, non par la voie de transferts qui, certes, sont le fruit de la solidarité nationale, mais en leur offrant les emplois auxquels ils sont en droit de prétendre. L'immigration vers le territoire métropolitain ne peut être qu'une solution partielle, d'autant plus limitée d'ailleurs étant donné les difficultés conjoncturelles du marché du travail. C'est sur place, sur le sol des Départements d'Outre-Mer, que tout doit être entrepris pour créer des emplois et contribuer ainsi à l'amélioration réelle et durable du niveau de vie des familles.

III. — EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Clef de voûte du projet de loi, cet article a pour objet d'instituer le complément familial dans les départements visés à l'article L. 714 du Code de la Sécurité sociale, c'est-à-dire la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion. Il fixe, dans leur cadre général le champ d'application, les conditions d'attribution et le montant de la nouvelle prestation, qui seront précisés par voie réglementaire.

Rappelons que le *champ d'application* sera celui du régime des prestations familiales dans les Départements d'Outre-Mer. Il sera cependant élargi aux femmes seules n'ayant qu'un enfant à charge, ce qu'édicte expressément l'avant-dernier alinéa de l'article.

L'*attribution* du complément familial sera subordonnée à l'*âge du ou des enfants* (au moins un enfant âgé de moins de cinq ans à charge) et aux *ressources* de la famille. Le plafond de ressources, variable selon le nombre des enfants, sera fixé par décret.

La commission de l'Assemblée Nationale a, sur ce point, voulu préciser que le plafond varierait en fonction de l'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance. Mais le Gouvernement a préféré traduire cette intention sous la forme d'une autre rédaction qui fait simplement référence au plafond d'attribution de l'allocation de rentrée scolaire, actuellement égal à 22 850 F pour un ménage avec enfant, auxquels s'ajoutent 4 750 F par enfant supplémentaire.

Ce plafond est lui-même identique à celui qui est utilisé pour l'allocation de salaire unique ou de la mère au foyer majoré qui continuera d'être versée en Métropole, malgré l'institution du complément familial, dans le cadre du maintien des droits acquis. Certes, son évolution suit celle du SMIC. Il peut donc sembler, à première vue, que la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale permet d'atteindre le but recherché par sa Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales. En réalité, il n'en est rien. En effet, l'indexation de ces différents plafonds sur le SMIC est prévue par voie

réglementaire. Dès lors, le Gouvernement étant libre de modifier le décret en cause, il n'existe aucune garantie légale que le plafond d'attribution du complément familial suivra l'évolution du SMIC.

C'est pourquoi votre commission propose, par voie d'**amendement**, de prévoir une référence explicite au SMIC dans le texte même du projet de loi.

L'attribution du complément familial sera également subordonnée à des *conditions de durée d'activité précises* qui, quoique cela n'apparaisse pas explicitement dans le texte adopté par l'Assemblée Nationale, devront être fixées par voie réglementaire. Nous évoquerons cette question — qui fait l'objet d'un amendement de votre commission — à propos de l'article 4 du projet de loi.

Le *montant* de la prestation, fixé également par décret, sera invariable quel que soit le nombre d'enfants.

Votre commission souhaiterait que le chiffre retenu soit égal au montant de la prestation métropolitaine, soit 340 F, et non à 200 F comme, semble-t-il, le Gouvernement l'envisage. Elle estime, en effet, que ce montant ne doit pas être fixé par rapport au niveau relatif de rémunération dans les Départements d'Outre-Mer, mais plutôt compte tenu des charges d'entretien que le complément familial est destiné à couvrir, et qui, compte tenu du niveau des prix, sont comparables dans ces départements et en métropole.

L'Assemblée Nationale a complété le texte en prévoyant que l'évolution du complément familial suivrait celle des allocations familiales. Cette précision, qui tend à garantir le maintien du pouvoir d'achat de la prestation, reçoit le total agrément de votre commission.

Le dernier alinéa de l'article premier, qui prévoit que les conditions d'octroi et le montant du complément familial sont identiques pour l'ensemble des ménages ou des personnes bénéficiaires, mérite quelques explications. Il s'agit d'aligner la situation des fonctionnaires sur celle des autres allocataires, par dérogation avec l'article L. 763 du Code de la Sécurité sociale, qui prévoit que « le taux des prestations familiales pour les fonctionnaires est le même que celui en vigueur dans la Métropole ». Il va de soi que cet alinéa perdrait tout intérêt si le Gouvernement acceptait, comme le demande votre commission, de porter à 340 F le montant du complément familial dans les Départements d'Outre-Mer.

Les dispositions proposées sont introduites dans le Code de la Sécurité sociale au titre V (Prestations familiales) du livre IX (Départements d'Outre-Mer).

Votre commission propose d'adopter l'article premier sous réserve de l'amendement présenté ci-dessus.

Article 2.

Cet article a pour objet de compléter l'article 1142-12 du Code rural dans lequel sont énumérées les prestations familiales auxquelles peuvent prétendre les exploitants agricoles dans les départements d'Outre-Mer. Il s'agit d'y faire figurer, outre le complément familial, l'allocation d'éducation spéciale et l'allocation de parent isolé qui, par omission du législateur, n'y avaient pas encore été mentionnées.

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers, et votre commission propose de l'adopter sans modification.

Article 3.

Les fonctionnaires de l'Etat et les agents des collectivités locales en fonction dans les départements d'Outre-Mer bénéficient d'un régime de prestations familiales plus favorable que celui des autres salariés et des exploitants agricoles, sauf sur un point : ils n'ont pas encore droit à l'allocation de logement.

Mais ils reçoivent, outre l'allocation d'orphelin, l'allocation d'éducation spéciale et l'allocation de rentrée scolaire, une prime à la première naissance, ainsi que l'allocation de salaire unique sans condition de ressources. Ils bénéficient, par ailleurs, d'allocations familiales calculées selon le même taux qu'en Métropole.

Dans la mesure où le projet de loi prévoit, à l'article premier, d'aligner leur situation sur celle des autres allocataires en ce qui concerne le complément familial, il est cohérent d'abroger les dispositions en vertu desquelles les fonctionnaires ont droit à l'allocation de salaire unique, c'est-à-dire l'article 2 d'une loi du 6 juillet 1943.

Tel est l'objet du présent article, qui prévoit, cependant, le maintien des droits acquis, jusqu'à extinction, en faveur des fonctionnaires qui ne rempliraient pas les conditions d'âge des enfants et de ressources auxquelles le versement du complément familial sera subordonné.

Votre commission propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4.

Cet article, qui prévoit l'intervention d'un décret d'application, a été complété par l'Assemblée Nationale par un amendement fixant au plus tard au 1^{er} juillet prochain la date d'entrée en vigueur du projet de loi.

Votre commission propose, par voie d'amendement, d'inscrire expressément dans la loi que le décret devra notamment prévoir à quelles conditions de durée d'activité sera subordonnée l'attribution du complément familial.

Comme nous l'avons exposé dans la deuxième partie du présent rapport, il n'existe pas, sur ce point, de règle universellement valable pour l'ouverture des droits à toutes les prestations attribuées dans les Départements d'Outre-Mer.

Il semble donc à votre commission que des conditions particulières devront être prévues en ce qui concerne le complément familial.

Elle suggère que la prestation soit versée par analogie avec l'allocation de logement, lorsque l'allocataire justifie :

— soit de quatre-vingt-dix jours de travail (1) au cours de l'année civile de référence :

— soit — ce qui, semble-t-il, n'a pas été envisagé au cours du débat à l'Assemblée Nationale — de quinze jours de travail au cours du mois précédent la demande.

Si l'une ou l'autre de ces conditions étaient remplies, le complément familial serait versé intégralement. La prestation ne pourrait pas être fractionnée. Bien entendu, aucune condition d'activité ne sera exigée des mères de famille sans emploi.

(1) La durée annuelle actuellement retenue pour l'allocation de logement n'est pas de quatre-vingt-dix jours mais de cent cinquante jours.

Il est, semble-t-il, juridiquement indispensable de donner une base légale à ces règles qui seront précisées par décret. Tel est l'objet de l'amendement, de caractère technique, inspiré par une disposition analogue inscrite à l'article L. 542-1 du code relatif à l'attribution de l'allocation de logement dans les Départements d'Outre-Mer.

Sur le fond, votre commission serait favorable à la suppression de toute condition d'activité pour l'attribution des prestations familiales à nos compatriotes d'Outre-Mer dès que cela s'avérera possible. Mais il nous faut bien nous placer, pour l'instant, dans le contexte de la législation actuelle.

Article 5 (nouveau).

Cet article, introduit par l'Assemblée Nationale, a pour objet de permettre qu'entre en application dans les Départements d'Outre-Mer l'assurance vieillesse des mères de famille assumant au foyer la charge d'un enfant handicapé, instituée par l'article 10 de la loi d'orientation du 30 juin 1975.

Il prévoit que le plafond de ressources ouvrant droit à l'assurance vieillesse sera celui utilisé pour l'attribution du complément familial instauré par le présent projet de loi.

Votre commission propose d'adopter cet article sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la commission.
	Article premier.	Article premier.	Article premier.
	Il est ajouté au livre XI du Code de la sécurité sociale un article L. 758-3 :	<i>Alinéa sans modification.</i>	Alinéa sans modification.
	« Le complément familial est attribué au ménage ou à la personne qui remplit, d'une part, les conditions générales d'ouverture du droit aux prestations familiales en application dans les départements visés à l'article L. 714 dudit code, d'autre part, une condition relative à l'âge du ou des enfants, lorsque ses ressources n'excèdent pas un plafond variable selon le nombre des enfants à charge.	« Art. L. 758-3. — Le complément... ... enfants à charge.	Alinéa sans modification.
		Le plafond de ressources est identique à celui retenu pour l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire.	« Le plafond de ressources, identique à celui retenu pour l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire, évolue en fonction de la variation du salaire minimum interprofessionnel de croissance. »
		Le montant du complément familial est calculé en pourcentage d'une base mensuelle qui varie comme les allocations familiales visées à l'article L. 758 du présent livre.	Alinéa sans modification.
	« La personne seule qui n'exerce aucune activité professionnelle et qui n'a qu'un enfant à charge remplissant la condition d'âge définie à l'alinéa ci-dessus bénéficie également du complément familial.	« La personne seule... ... définie au premier alinéa ci-dessus... ... familial.	Alinéa sans modification.

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la commission.
Code rural.	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
<p>« Art. 1142-12. — Les exploitants agricoles exerçant leur activité dans les départements d'outre-mer bénéficient des allocations familiales dans les conditions prévues par le présent chapitre.</p>	<p>Les conditions d'octroi et le montant du complément familial sont identiques pour l'ensemble des ménages ou des personnes bénéficiaires.</p>	<p><i>Alinéa sans modification.</i></p>	<p><i>Alinéa sans modification.</i></p>
<p>Ils bénéficient de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation de logement, de l'allocation d'éducation spécialisée des mineurs infirmes, de l'allocation des mineurs handicapés et de l'allocation d'orphelin dans les conditions prévues aux articles L. 532-4, L. 542-1, L. 543-4 et L. 543-9 du Code de la sécurité sociale.</p>	<p>Le deuxième alinéa de l'article 1142-12 du Code rural est modifié ainsi qu'il suit :</p>	<p><i>Sans modification.</i></p>	<p><i>Sans modification.</i></p>
Loi du 6 juillet 1943.	Art. 3.	Art. 3.	Art. 3.
<p>Art. 2. — La loi du 29 mars 1941 est abrogée et remplacée par les dispositions suivantes :</p>	<p>L'article 2 de la loi validée n° 396 du 6 juillet 1943 est abrogé.</p>	<p><i>Sans modification.</i></p>	<p><i>Sans modification.</i></p>
<p>Article premier. — Une allocation dite de salaire unique est attribuée aux familles des salariés, des fonctionnaires et agents des services publics et des services concédés, qui ne bénéficient que d'un seul revenu</p>	<p>Les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'ouverture du droit au complément familial institué par la présente loi mais qui, à la date d'entrée en vigueur de ladite loi, perçoivent l'allocation de</p>		

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la commission.
<p>professionnel provenant soit de l'activité du père ou de la mère, soit de l'activité de l'un des ascendants, lorsque l'enfant est à la charge de ce dernier.</p>	<p>salaire unique instituée par la loi mentionnée à l'alinéa précédent, continuent à en bénéficier, dans les conditions prévues par la législation antérieure, au titre des enfants dont elles ont la charge à ladite date.</p>	<p>Art. 4.</p>	<p>Art. 4.</p>
<p>Ouvrent droit au bénéfice de ladite allocation :</p>	<p>Art. 4.</p>	<p>Un décret en...</p>	<p>Un décret...</p>
<p>1 Les enfants issus du mariage des époux et ceux que les époux ou l'un d'eux pourraient avoir d'une précédente union, ainsi que les enfants légitimés ;</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur de la présente loi ainsi que ses modalités d'application, notamment le montant de la prestation et le plafond de ressources au-delà duquel cette dernière n'est pas due.</p>	<p>... loi au plus tard au 1^{er} juillet 1978 ainsi que...</p>	<p>... montant de la prestation. le plafond de ressources au-delà duquel cette dernière n'est pas due, ainsi que la durée minimum de travail exigible des bénéficiaires.</p>
<p>2 Les petits-enfants à la charge effective des grands-parents ;</p>			
<p>3 Les enfants adoptifs ;</p>			
<p>4 L'enfant naturel reconnu par sa mère, lorsque celle-ci en assume seule par son salaire la charge effective</p>		<p>Article additionnel 5 (nouveau).</p>	<p>Article 5 (nouveau). Sans modification.</p>
<p>L'allocation est réservée aux familles dont les enfants ont la nationalité française. Elle est décomptée en pourcentage du salaire moyen départemental applicable en matière d'allocations familiales, dans la commune de résidence, suivant les modalités ci-après :</p>		<p>Les mères de famille et les femmes résidant dans les départements visés à l'article L. 714 du Code de la Sécurité sociale, qui ont la charge d'un enfant handicapé ou d'un handicapé adulte dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 242-2 dudit code, sont affiliées obligatoirement à l'assurance vieillesse du régime général de la Sécurité sociale, pour autant que cette affiliation ne soit pas acquise à un autre titre et que leurs ressources ou celles du ménage ne dépassent pas le plafond du complément familial applicable dans les départements visés ci-dessus.</p>	
<p>20 % pour un enfant à charge ou pour celui des enfants qui reste le dernier à charge ;</p>			
<p>10 % pour l'enfant unique à partir de l'âge de cinq ans, sauf dans le cas où la mère ou l'ascendante salariée, ayant la garde de l'enfant, en assume seule par son salaire l'entretien effectif ;</p>			
<p>25 % pour deux enfants à charge ;</p>			
<p>30 % pour plus de deux enfants à charge.</p>			

Texte en vigueur.

L'allocation est servie, s'il y a plusieurs enfants, tant que le dernier enfant n'a pas atteint les limites d'âge fixées par l'article 12 (modifié par la loi du 15 février 1941) du décret-loi du 29 juillet 1939, et, s'il y a un enfant unique, jusqu'à l'âge de quinze ans ; toutefois, l'allocation continuera d'être versée jusqu'aux âges limites fixés par l'article 12 ci-dessus visé, à la mère ou à l'ascendante salariée qui, ayant la garde de l'enfant, en assume seule, par son salaire, la charge effective. Elle ne peut, en aucun cas, se cumuler avec l'allocation de la mère au foyer prévue par l'article 23 du décret du 29 juillet 1939.

Art. 2. — L'allocation de salaire unique continue à être versée à la veuve chargée de famille de l'avant droit prévu à l'article premier lorsque celle-ci, n'étant pas salariée, n'a pas elle-même un droit propre à cette allocation

Art. 3. — L'allocation de salaire unique est versée dans les mêmes conditions aux familles des salariés, des fonctionnaires et agents des services publics et des services concédés qui ne bénéficient que d'un seul revenu professionnel provenant de l'activité soit d'un frère ou d'une sœur, soit d'un oncle ou d'une tante, pour les enfants dont ceux-ci assument seuls la charge effective et permanente.

Art. 4. — L'allocation de salaire unique est également versée au tuteur, ainsi qu'à toute personne qui en a reçu, à titre gratuit, la

Texte du projet de loi.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

**Texte proposé
par la commission.**

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la commission.
<p>garde ou le dépôt, par une décision judiciaire ou administrative, pour les pupilles ou les enfants dont ils assument seuls la charge effective permanente, lorsqu'il n'entre à leur foyer qu'un seul revenu professionnel au titre de salarié, de fonctionnaire, d'agent des services publics ou des services concédés.</p>			
<p>« Art. 5. — Le bénéfice de l'allocation de salaire unique est conservé, en cas d'interruption de travail, au salarié malade, pendant la période durant laquelle il reçoit les prestations maladie au titre des assurances sociales, s'il est assuré social, et, dans le cas contraire, pendant une période de six mois à compter de la première constatation médicale ; à la femme salariée pendant douze semaines dans la période qui précède et dans la période qui suit l'accouchement ; à l'accidenté du travail pendant les périodes d'incapacité temporaire et permanente.</p>			
<p>« Art. 6. — L'allocation de salaire unique est servie par les caisses de compensation, par l'Etat, par les collectivités locales ou par les services publics concédés, dans les mêmes conditions que les allocations familiales. »</p>			

*
**

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission demande au Sénat de *modifier* le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale en *adoptant les amendements* suivants :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 758-3 du Code de la Sécurité sociale :

« Le plafond de ressources, identique à celui retenu pour l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire, évolue en fonction de la variation du salaire minimum interprofessionnel de croissance. »

Art. 4.

Amendement : Rédiger comme suit la fin de cet article :

« ... montant de la prestation, le plafond de ressources au-delà duquel cette dernière n'est pas due, ainsi que la durée minimum de travail exigible des bénéficiaires ».