

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1984.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,
ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN
NOUVELLE LECTURE, *relatif aux mesures en faveur des jeunes*
familles et des familles nombreuses.

Par M. Jean CAUCHON,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de :* MM. Jean-Pierre Fourcade, *président ;* Bernard Lemarié, Victor Robini, Jean Chérioux, Robert Schwint, *vice-présidents ;* Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, *secrétaires ;* MM. Jean Amelin, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beauveau, MM. Henri Belcour, Paul Bénard, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Louis Boyer, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, André Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriel, Roger Husson, André Jouany, Paul Kauss, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Marc Plantegenest, Raymond Poirier, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1^{re} lecture : 2429, 2470 et in-8° 708.

Commission mixte paritaire : 2532.

Nouvelle lecture : 2529, 2541 et in-8° 750.

Sénat : 1^{re} lecture : 119, 149 et in-8° 54 (1984-1985).

Commission mixte paritaire : 176 (1984-1985).

Nouvelle lecture : 186 (1984-1985).

Famille.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat a examiné le 18 décembre le projet de loi relatif aux jeunes familles et aux familles nombreuses, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence.

Il a adopté l'ensemble du texte, après avoir au préalable rejeté les dispositions relatives à l'allocation parentale d'éducation, le Gouvernement ayant refusé tout dialogue à ce sujet.

Réunie le mercredi 19 décembre dans l'après-midi, la commission mixte paritaire n'a pu que constater que les divergences entre les deux Assemblées concernant l'allocation parentale d'éducation étaient fondamentales parce qu'elles traduisaient deux choix de société radicalement opposés.

L'Assemblée nationale a procédé à une nouvelle lecture le jeudi 20 décembre : elle a repris pour l'essentiel les dispositions qu'elles avaient adoptées primitivement ainsi que des amendements proposés par le Gouvernement. Elle est donc restée fidèle à ses propres conceptions, profondément éloignées de celles du Sénat.

Il convient de rappeler en quelques mots les positions de la commission des Affaires sociales sur ce texte.

Elle a examiné ce projet de loi dans un esprit très positif et constructif. Au cours des nombreuses auditions auxquelles, tant la Commission elle-même que son Rapporteur, ont procédé, les associations familiales et l'ensemble des partenaires sociaux ont reconnu que ce texte comportait beaucoup d'éléments positifs, qui pouvaient encore être améliorés, mais tous se sont inquiétés et élevés contre le principe même d'une allocation parentale d'éducation, exclusivement réservée aux personnes ayant une activité professionnelle au moment d'une troisième naissance. Il s'agissait là d'une mesure discriminatoire à l'égard des femmes ne travaillant pas, et plus profondément, de la projection d'un modèle familial qu'il convenait de dénoncer. Dans cette cellule, les parents doivent exercer une activité professionnelle, la société prenant le relais auprès des enfants par tout moyen de garde collective. Dans ce schéma, il convenait seulement de permettre à la mère d'interrompre quelque temps son activité professionnelle pour se consacrer à la toute petite enfance de ses enfants. Ce modèle familial nie de toute évidence l'existence de femmes, qui par choix, ou parfois contraintes, il faut le reconnaître, se consacrent exclusivement à l'éducation de leurs enfants. Le Sénat, défenseur des familles, et tout particulièrement des familles stables et légitimes ne pouvait admettre une telle philosophie.

C'est pourquoi votre Assemblée a travaillé selon deux orientations :

— une orientation réformatrice sur un certain nombre de dispositions du texte qui pouvaient être améliorées ;

— une position de principe, qui l'amenait à proposer un dispositif très différent de celui du Gouvernement. Celui-ci sans aucun esprit d'ouverture, voire de conciliation, a refusé tout dialogue. Se heurtant à ce refus, le Sénat a alors adopté une attitude très ferme sur les dispositions de ce texte relatives à l'allocation parentale d'éducation.

1. Le Sénat a tout d'abord, et avec l'accord du Gouvernement sur beaucoup de points, amélioré certaines des dispositions du texte.

Il a précisé les conditions du transfert au système bancaire, du dispositif relatif aux prêts au jeunes ménages. Il a notamment inscrit dans le texte de l'article 7, que les organismes débiteurs de prestations familiales prenaient en charge les bonifications permettant la réduction des taux d'intérêts ainsi que les remises de dette en cas de naissance et ce sans aucune limitation.

— En ce qui concerne les cas où l'allocation de logement peut être versée directement au bailleur ou au prêteur, le Sénat a adopté, à l'article 8, un dispositif associant l'allocataire à cette procédure de versement direct, et permettant que cette procédure puisse intervenir sans délai, afin d'éviter que la dette de l'allocataire ne s'alourdisse.

— De plus, sur les dispositions de l'article 10, qui autorisent les caisses d'allocations familiales à contrôler les déclarations des allocataires, le Sénat, suivant en cela les orientations de l'Assemblée nationale, a maintenu des dispositions protégeant les allocataires, inspirées de la loi Informatique et Liberté.

Il a néanmoins atténué l'obligation faite aux caisses d'informer personnellement les allocataires de ce contrôle, lui préférant la solution d'une information préalable et générale.

— Enfin, elle a adopté sans les modifier, des amendements du Gouvernement, modifiant les règles applicables en cas de fraude et de récidive.

— Sur les dispositions relatives aux départements d'outre-mer, après de très longs débats au cours desquels fut demandée avec insistance au Gouvernement l'application immédiate et dans toutes ses dispositions de l'allocation au jeune enfant, le Sénat a enregistré l'engagement du Gouvernement d'étudier d'ici à la nouvelle lecture les modalités de cette mise en place, compte tenu des particularités inhérentes à ces départements.

2. Votre Assemblée a, dans le même esprit, étudié les dispositions relatives à l'allocation au jeune enfant — cette allocation ne constituant en fait que le redéploiement d'allocations existantes à savoir les allocations prénatales et postnatales —, et le complément familial.

Elle a reconnu qu'à défaut d'impliquer un réel effort financier cette allocation constituait une simplification de l'actuel dispositif.

Le Sénat a tenu à réaffirmer, à l'occasion de ce débat, son opposition de principe à voir toute prestation familiale soumise à condition de ressources, puisque ceci entraîne une confusion dans les objectifs recherchés. Une politique familiale doit en effet être recentrée autour de la famille et des enfants exclusivement. Elle ne doit pas avoir pour objet la redistribution des revenus, qui ne peut être correctement menée qu'au travers de la politique fiscale.

Mais il a néanmoins adopté les dispositions relatives à cette allocation, reconnaissant ainsi les points positifs du dispositif. Il a amélioré ces derniers, notamment en ce qui concerne l'appréciation des ressources pour le mécanisme du plafond et les modifications du nombre d'enfants à charge notamment en cas de décès.

3. Mais en ce qui concerne l'allocation parentale d'éducation, le Sénat, se référant à ses convictions en matière de société et de famille, a proposé son propre dispositif. Il s'est heurté à l'intransigeance du Gouvernement et à son refus de dialogue. Votre Assemblée, dans ces conditions, ne pouvait que rejeter le dispositif proposé par le projet de loi.

Votre commission des Affaires sociales vous avait soumis un dispositif qui ne soit discriminatoire envers quiconque.

L'allocation parentale d'éducation était versée à l'occasion d'une troisième naissance à toute personne qui en avait la charge.

Le principe du non-cumul de cette allocation perçue à taux plein avec une activité professionnelle était cependant maintenu. Un décret fixait les modalités d'octroi de cette allocation à mi-taux en cas de travail à temps partiel.

Ce dispositif vous était proposé, compte tenu d'un contexte financier et économique très rigoureux que personne n'ignore. C'est pour ces raisons qu'il vous était proposé un arbitrage responsable en matière de politique familiale.

Cet arbitrage s'appuyait de plus sur des études très sérieuses faites en matière de natalité. Nul n'ignore que l'avenir de notre pays est gravement menacé si nous n'enrayons pas la chute du nombre des enfants de rang trois et plus. Parallèlement à cette évolution très préoccupante, on a pu constater que les enfants de rang un, voire même de rang deux, étaient toujours désirés, conçus et accueillis.

S'appuyant sur ces données, et consciente du pari fait sur notre avenir, votre Commission vous proposait des orientations en matière de politique familiale, qui financièrement n'alourdissaient pas les dépenses actuelles de la branche « famille ».

— D'une part, l'allocation parentale d'éducation était donnée à toute personne à l'occasion de son troisième enfant. Il s'agit là de restaurer un climat, un environnement qui prédispose à l'accueil de ce troisième enfant, encore désiré, mais que des contraintes tant matérielles que financières empêchent de naître.

— D'autre part, cet effort financier consenti en faveur du troisième enfant était compensé par une modulation d'une partie des prestations liées à la petite enfance en fonction du rang de l'enfant.

Il s'agit là du même esprit, qui en 1978 avait conduit à décider d'une majoration sensible de l'allocation postnatale pour le troisième enfant, et que le Gouvernement actuel vient de supprimer totalement.

Le dispositif adopté par le Sénat permettait de moduler les règles et le niveau du plafond de ressources, dans le cadre du complément familial et de l'allocation au jeune enfant, en fonction non seulement du nombre d'enfants dans la famille, mais également du rang de l'enfant qui donne droit à ces deux allocations.

Le Gouvernement, sans aucun esprit ni d'ouverture ni de concertation et encore moins de dialogue, a refusé de débattre de ce dispositif qui lui était soumis. Il a immédiatement invoqué l'article 40, empêchant ainsi tout débat et explication. Dans ces conditions, il était difficile à votre Assemblée de poursuivre l'examen des dispositions relatives à l'allocation parentale d'éducation. Le Sénat a, par un vote à scrutin public, exprimé son désaccord sur les options fondamentales traduites par ce type d'allocation et rejeté l'ensemble du dispositif mettant en place l'allocation parentale d'éducation.

L'Assemblée nationale en deuxième lecture a repris l'essentiel de son dispositif, acceptant cependant quelques mesures adoptées par votre Assemblée.

— Elle a notamment accepté les amendements portant sur l'allocation au jeune enfant, et visant à la prise en compte du rang de l'enfant pour la fixation du plafond de ressources.

— Elle a également retenu les dispositions visant les cas de modifications intervenues dans le nombre des enfants.

— Mais elle a repris son texte de première lecture en ce qui concerne les prêts aux jeunes ménages, le rôle des caisses d'allocations familiales auprès des allocataires. De même elle a supprimé le dispositif permettant d'associer l'allocataire dans la procédure de versement direct de l'allocation de logement au bailleur.

— Enfin, et fidèle en cela à sa position de principe, elle a rétabli l'allocation parentale d'éducation, telle que nous la proposait le Gouvernement. Il lui apparaît essentiel que cette allocation traduise un lien étroit entre l'activité professionnelle et la fonction parentale. Elle s'est contentée d'aménager quelque peu les règles de prise en compte des périodes d'activité salariée.

Estimant dans ces conditions que les positions des deux Assemblées divergent sur des questions fondamentales, votre Commission considère qu'il est inutile de reprendre l'examen de ce texte, étant donné le refus systématique opposé par le Gouvernement à toute ouverture lors de la première lecture.

Elle le regrette vivement et vous propose en conséquence d'opposer au texte qui nous est transmis la **question préalable**.

**MOTION PRÉSENTÉE PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES
SOCIALES TENDANT A OPPOSER LA QUESTION
PRÉALABLE (1)**

En application de l'article 44, troisième alinéa, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, et relatif aux jeunes familles et aux familles nombreuses.

(1) En application de l'article 44, troisième alinéa, du Règlement, l'auteur demande que cette motion soit soumise au Sénat à la fin de la discussion générale, avant le passage à la discussion des articles.