

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 1969.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, concernant l'octroi d'une allocation exceptionnelle à caractère familial,

Par M. Roger MENU,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre du plan de redressement économique, le Gouvernement a proposé un certain nombre de mesures destinées à atténuer la part de sacrifices que risquent de supporter les catégories sociales les plus défavorisées. En matière familiale,

(1) Cette commission est composée de : MM. Lucien Grand, président ; Léon Messaud, Roger Menu, Marcel Lambert, vice-présidents ; François Levacher, Hubert d'Andigné, Georges Marie-Anne, secrétaires ; André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jean-Pierre Blanchet, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, Martial Brousse, Pierre Brun, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Charles Cathala, Roger Courbatère, Louis Courroy, Marcel Darou, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Jean Gravier, Louis Guillou, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Henry Loste, Jean-Baptiste Mathias, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Paul Piales, Alfred Poroï, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Marcel Souquet, Henri Terré, René Travert, Robert Vignon, Hector Viron, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 819, 843 et In-8° 149.

Sénat : 16 (1969-1970).

Prestations familiales.

il propose d'attribuer une allocation exceptionnelle de 100 F payable à partir du 1^{er} novembre aux familles comptant au moins trois enfants à charge et qui n'ont pas été soumises à l'impôt sur le revenu au titre de l'exercice 1967. Cette allocation sera majorée de 30 F par enfant au-delà du troisième.

*
* *

Le 23 octobre, à l'unanimité de ses membres, l'Assemblée Nationale a voté ce texte, après l'avoir très justement amendé, en supprimant la discrimination envisagée initialement entre les prestataires des Départements métropolitains et ceux des Départements d'Outre-Mer.

Le nombre exact de familles qui bénéficieront de cette mesure est difficile à déterminer. Le rapporteur à l'Assemblée Nationale, M. Cressard, a cité de nombre de 1.000.000 alors qu'oralement, il a, au cours du débat, avancé le chiffre de 1.400.000.

*
* *

Le Sénat voudra certainement accepter lui aussi le projet de loi soumis à ses délibérations. Il est difficile de refuser une amélioration, si modique soit-elle. Mais votre Commission des Affaires sociales s'est montrée, à la fois inquiète de l'orientation nouvelle donnée aux critères d'attribution des prestations familiales et peu confiante quant au résultat de la mesure envisagée, trop fragmentaire.

Par le versement de cette allocation de circonstance et pour la première fois, il y a rupture de la solidarité entre les familles. Une discrimination est faite entre familles modestes et familles plus aisées. Nous pouvons craindre que ceci soit l'amorce d'une politique familiale totalement différente de celle qui existe actuellement et qui repose sur l'égalité des charges.

Avec l'Union nationale des Allocations familiales, il nous est difficile d'admettre que cette mesure soit subordonnée à la non-imposition au titre des revenus de l'année 1967. Une

telle pratique risque d'introduire, de manière détournée et sans débat au fond, un critère de ressources pour l'attribution de l'ensemble des allocations familiales.

Deux exemples permettent de souligner les inconvénients du choix hâtif d'un critère apparemment commode :

1° Dans les ménages où un enfant travaille, l'allocation exceptionnelle pourrait ne pas être accordée si la déclaration des revenus est unique, alors qu'elle serait sans doute versée si les déclarations étaient distinctes ;

2° Le critère de non-imposition est déjà pratiqué pour le service de certaines prestations particulières comme l'aide aux vacances. On lui donne ainsi des effets d'autant plus nocifs qu'ils sont cumulatifs. Cette politique risque de freiner les efforts de promotion professionnelle des allocataires de revenus modestes.

C'est pourquoi, dans sa séance du 23 septembre dernier, la Caisse nationale d'Allocations familiales s'est prononcée, à la majorité, pour le versement de cette prestation à partir du deuxième enfant et sans critère de ressources, les disponibilités actuelles des caisses d'allocations familiales étant suffisantes pour faire face au surcroît de dépenses.

*
* *

Dans de nombreux cas, le franchissement du seuil de non-imposition et l'application de la règle du « tout ou rien » peut se traduire par des situations inévitables.

C'est pourquoi nous estimons que l'aide accordée est à la fois :

- *fugace*, car elle est non renouvelable ;
- *partielle*, car il n'est pas certain que toutes les familles qui en ont besoin seront parmi les bénéficiaires.

Seule une étude approfondie, à partir d'une connaissance réelle du coût de chaque enfant, pourrait autoriser la fixation de seuils appropriés.

Si nous poussons notre raisonnement plus avant, nous craignons que cette mesure soit une porte ouverte à la modulation des prestations familiales en fonction des ressources. M. Chaban-Delmas, Premier Ministre, ne déclarait-il pas à l'Assemblée Nationale le 16 septembre 1969 :

« Cette programmation sociale tendra à redéployer une partie des transferts dans le sens d'une plus grande efficacité pour les plus défavorisés. »

Certes, devant l'Assemblée Nationale, M. Boulin, Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale a répondu au rapporteur du projet de loi :

« Monsieur le Rapporteur a dit que ce projet de loi pourrait constituer l'amorce d'une modulation dans les prestations familiales. Je dois lui dire, en toute objectivité, qu'il n'y a pas eu sur ce point de délibération gouvernementale et qu'il n'y a pas eu non plus de position arrêtée... Par conséquent, je ne crois pas que l'on puisse dire que cette allocation « *sui generis* », qui a un caractère temporaire et précis préjuge pour l'avenir une modulation. Rien n'est rejeté ni adopté. Je tenais à le préciser à l'Assemblée. »

Malgré cette assertion, votre Commission reste donc inquiète sur les perspectives d'avenir.

Si nécessaire soit-elle, la loi que nous examinons doit conserver son caractère exceptionnel. Elle ne peut constituer une amorce de politique familiale, celle-ci devant former un tout qu'il importe de définir en accord avec les Associations familiales, qu'il faudra ensuite soumettre au Conseil économique et social puis aux Assemblées parlementaires.

A ce sujet, qu'il me soit permis de m'étonner que la Commission supérieure des Allocations familiales, reconstituée au début de la présente année, n'ait pas été consultée sur le projet de loi. Le Sénat m'ayant fait l'honneur de me désigner depuis plusieurs années comme son représentant au sein de cet organisme, je dois constater que cela fait très longtemps qu'il ne s'est réuni.

*

* *

Le projet de loi ne résoud pas le problèmes des retards accumulés des prestations familiales en matière de pouvoir d'achat. En effet, malgré les récentes augmentations intervenues, les allocations familiales continuent à ne suivre que très imparfaitement le coût de la vie. On constate que le pouvoir d'achat des prestations familiales régresse.

D'après les statistiques de l'U. N. A. F., tandis que l'indice en pouvoir d'achat des salaires (base 100 en 1962) passait à 132,10, en juillet 1969, celui du pouvoir d'achat des prestations familiales n'atteignait que :

- 89,53 pour les familles de deux enfants ;
- 99,20 pour les familles de trois enfants, dont un est âgé de plus de dix ans ;
- 104,17 pour les familles de cinq enfants, dont deux ont plus de dix ans.

On voit que l'écart continue à se creuser régulièrement par rapport au pouvoir d'achat des salaires.

L'augmentation appréciable des prestations versées aux familles de deux enfants, dont l'un a moins de deux ans, ne doit pas faire illusion. D'une part, cela ne concerne qu'un nombre limité de familles, d'autre part, ces mêmes prestations avaient enregistré précédemment une baisse du pouvoir d'achat non négligeable : — 5 % pour la période 1959-1967, — 0,8 % de décembre 1967 à décembre 1968.

Il est bien certain que depuis cette époque et la dévaluation aidant, ces chiffres sont largement dépassés. Ce n'est pas la majoration de 4,5 % des seules allocations familiales intervenue le 1^{er} août dernier qui a revalorisé le pouvoir d'achat des familles ou compensé sa dégradation progressive. On notera que l'augmentation pour une famille de trois enfants de moins de dix ans par exemple, s'élève à 11 centimes par jour et par enfant. C'est pourquoi votre Commission des Affaires sociales estime qu'il est temps de définir une véritable politique familiale. Elle souhaite vivement que les inquiétudes dont elle se fait l'écho puissent se trouver apaisées par les déclarations que voudra bien lui faire le Gouvernement.

En conclusion, votre Commission des Affaires sociales vous demande d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale et dont la teneur suit :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Une allocation exceptionnelle payable à partir du 1^{er} novembre 1969 est attribuée aux personnes résidant dans un département français à la date du 1^{er} septembre 1969, qui, au titre du mois de septembre 1969, ont bénéficié des prestations familiales pour au moins trois enfants à charge et qui n'ont pas été imposées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques à raison de leurs revenus de l'année 1967.

Le montant de cette allocation est de 100 F pour trois enfants ; elle est majorée de 30 F par enfant au-delà du troisième.

Art. 2.

Les organismes qui assurent le service des allocations familiales effectuent le paiement de l'allocation exceptionnelle.

Le financement des dépenses relatives à l'allocation exceptionnelle est assuré dans les mêmes conditions que pour les allocations familiales.

Art. 3.

Lorsque, par application des dispositions de l'article L. 551 du Code de la Sécurité sociale, les allocations familiales sont versées, en tout ou partie, à un tuteur aux prestations sociales, l'allocation exceptionnelle est également versée à celui-ci dans la même proportion que les allocations familiales.

Les dispositions de l'article L. 553 du Code de la Sécurité sociale, relatives à l'incessibilité et à l'insaisissabilité de certaines prestations familiales sont applicables à l'allocation exceptionnelle.

Le montant de l'allocation exceptionnelle n'est pas compris dans les revenus passibles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe complémentaire.

Les administrations financières sont déliées de l'obligation au secret professionnel à l'égard des organismes assurant le paiement de l'allocation exceptionnelle, pour le contrôle de la condition de non-imposition prévue à l'article premier.

Les dispositions des articles L. 557 à L. 560 du Code de la Sécurité sociale, relatives aux pénalités en matière de prestations familiales, sont applicables à l'allocation exceptionnelle.

Les différends auxquels pourra donner lieu l'application de la présente loi seront réglés suivant les dispositions régissant le contentieux général de la Sécurité sociale.

Art. 4 (*nouveau*).

Le montant des sommes représentées par l'allocation exceptionnelle n'entrera pas en ligne de compte dans le calcul des ressources du Fonds d'action sanitaire et sociale spécialisé des caisses générales de Sécurité sociale des départements d'outre-mer.