

N°R  
385,15

*Que  
sais-je?*

# LES PRESTATIONS FAMILIALES

PHILIPPE STECK



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

1831153 MC

QUE SAIS-JE ?

# *Les prestations familiales*

PHILIPPE STECK

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris  
Directeur des prestations familiales. Caisse nationale des allocations familiales  
Ancien élève du Centre national d'études supérieures  
de la Sécurité sociale

*Deuxième édition corrigée*

*10<sup>e</sup> mille*



16°R  
37515

DL-30 12 1994-43494

Les prestations  
familiales

PHILIPPE FÉRET

Travaux de l'Institut d'études politiques de Paris  
Institut des prestations familiales. Cours tenu en 1993-1994.  
Paris, 1994. 120 p. (Collection des Cahiers de l'Institut d'études  
politiques de Paris)

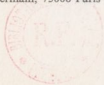
Deuxième édition corrigée

12<sup>e</sup> mille

ISBN 2 13 045643 X

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1993  
2<sup>e</sup> édition corrigée : 1994, juin

© Presses Universitaires de France, 1993  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris



## INTRODUCTION

Pour le grand public ce sont les « allocs »... Ce terme irrite autant l'auteur que celui de « la Sécu », parce que le social est peut-être aussi important au bout du compte que l'économique, et parce que injecter plus de justice dans les rapports sociaux est une chose sérieuse.

Les prestations familiales, donc, ce sont tout à la fois, une histoire, ce sont des règles juridiques de conditions d'ouverture de droit, ce sont des montants mensuels de prestations et ce sont des objectifs précis, et donc une politique. Ce sont aussi, en ce début d'année 1994, des problèmes de fond, des débats d'actualité, des chocs d'idées et partant, peut-être aussi, une croisée des chemins.

L'histoire, qu'elle soit événementielle ou structurale, qu'elle soit happée par des forces sociologiques, économiques ou financières, ou qu'elle soit accélérée par l'impact de la conviction de femmes et d'hommes, personne ne peut l'écrire avec exhaustivité et une totale neutralité. Néanmoins, nous nous sommes efforcés de mettre en perspective l'événement. Pour les conditions de droit aux prestations, nous nous sommes attachés, alors que le droit est complexe, à nous placer dans une logique d'accès de l'allocataire aux prestations sans tomber dans un excès d'approche de communication bien à la mode. La complexité du système — qui constitue un de ses vrais problèmes — appelait la nécessité de le rendre lisible. Car ledit système est sain dans ses grandes orientations, tout sauf neutre, et finalement intelligent.

Les problèmes existants, les projets pour les résoudre appelaient quant à eux une clarification. Elle se veut la plus simple possible — elle aussi — sans esprit partisan. C'est le Politique qui devra trancher. Etre gestionnaire, à l'heure de la charte des services publics, crée d'autres devoirs.

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

*L'HISTOIRE  
DES PRESTATIONS  
FAMILIALES  
EN FRANCE  
DEPUIS LA LIBÉRATION*

Nées au XIX<sup>e</sup> siècle, comme en Belgique, les prestations familiales françaises vont connaître jusqu'à leur inclusion à la Libération dans le système français de Sécurité sociale une histoire en trois étapes qui s'emboîtent les unes dans les autres. Les premières initiatives isolées, notamment patronales, auraient été vouées à l'échec si n'avaient pas été créées des caisses de compensation égalisant l'effort des entreprises vers les salariés chargés de famille et permettant de rétablir l'égalité de l'effort dans le domaine de la compétitivité économique. Les caisses de compensation appelèrent la légalisation du système par la loi du 11 mars 1932 et l'extension progressive des prestations familiales à l'ensemble de la population. L'Institution était condamnée à continuer à progresser ou bien aurait connu un déséquilibre, facteur de repli. Ce long processus historique distingue la France de la Grande-Bretagne où la création des prestations familiales s'est effectuée plus tard, tout en couvrant d'emblée l'ensemble de la population, avec des niveaux d'aide, des modalités de financement et des modes d'administration et de gestion totalement différents.

Si l'on rationalise, peut-être un peu trop, cet historique, on peut dire qu'en 1945 tout était prêt pour l'inclusion des prestations familiales dans la Sécurité sociale. Il fallait un dernier pas pour passer à la généralisation de l'ensemble de la population. Pousée par un militantisme démocrate chrétien, modelée par

des hommes imaginatifs et généreux<sup>1</sup>, épousée par un patronat social (même s'il y défendait aussi quelques intérêts), à peine marquée par un certain paternalisme vichyssois (mais qui a privilégié les intérêts des familles), la vivacité de l'institution était certaine.

Avec la création de la Sécurité sociale à la Libération, les prestations familiales françaises vont connaître pendant pratiquement deux décennies leur apogée. Un effort social sans précédent va accompagner le baby-boom et le développement économique. Il apporte une sécurité, un appui à une population qui renoue avec le goût de l'effort et l'attention portée à l'enfance. Pas à pas aussi, le système français se forge ses spécificités, ses priorités. Il se caractérise même par une certaine simplicité, un nombre limité de prestations. Parce qu'il embrasse beaucoup, il peut se permettre de ne pas, outre mesure, cibler les actions sur des besoins sociaux pointus spécifiques. Ainsi l'allocation de salaire unique, pendant longtemps, jouera le rôle d'une aide aux veuves. Mais tout a un revers : la politique de la vieillesse est sacrifiée à la politique de la famille. Les prestations familiales françaises ne voient pas venir le papy-boom, la croissance exponentielle de l'assurance maladie, l'émergence de la nouvelle pauvreté, la crise des banlieues et de l'adolescence.

Certes, les ordonnances de 1967 viennent jeter le trouble. Mais qu'il était beau le temps où dans un monde rural non encore en voie de désertification, les deux moments de fête, pour cause d'arrivée d'argent en liquide, étaient ceux du paiement de la retraite du combattant et des prestations familiales par l'agent payeur des caisses, à qui on laissait même la monnaie...

A l'orée des années 1970, pour cause de besoin de financement des autres branches de la Sécurité sociale, pour cause de montée en puissance de nouveaux besoins sociaux (cf. les handicapés), pour cause de retour depuis 1964 au repli démographique, le système va être remis en question. L'apparition assez systématique d'une condition de revenu, l'interrogation du rôle à tenir vis-à-vis du travail féminin, la relance d'une politique nataliste, vont faire apparaître la spécialisation, la multiplicité des prestations, la complexité.

Le septennat de M. Giscard d'Estaing sera marqué par quelques idées fortes : priorité importante donnée au troisième enfant devenu pour des raisons tant sociales que démographiques le « petit prince » de notre politique familiale, généralisation des

1. Léon Harmel créateur de premières prestations familiales. MM. Marcesche, Romanet et Houzet fondateurs des premières caisses de compensation.

prestations à l'ensemble de la population, expérimentation de l'idée de revenu minimum garanti (avec l'allocation de parent isolé et le supplément de revenu familial), ancrage de la politique du logement dans la politique familiale avec la création de l'aide personnalisée au logement.

La « décennie » Mitterrand commencera par une forte poussée sur la politique familiale. Partie intégrante d'une politique économique keynésienne de relance de l'économie, les allocations familiales et les aides au logement sont très fortement revalorisées. Les résultats de cette politique étant ce que nous en savons, le plan Mauroy-Delors viendra sonner l'heure de la rigueur et des économies. Le plan famille de Mme Dufoix redonnera en 1985 à la politique familiale ses traditions. Celui de Mme Barzach sera quasiment entièrement redéployé, c'est-à-dire que les nouvelles dépenses seront gagées par des suppressions ou diminutions de prestations. Mais cette action est marquée par des axes forts. Le plan Dorlhac redonne, après une courte phase de disette, un certain frémissement à la politique familiale.

Celle-ci demeure à un niveau très élevé en Europe. Mais prise dans l'étau des besoins sociaux nouveaux, sécrétant des excédents qu'elle n'est pas autorisée à dépenser, hésitante sur la part à consacrer à la redistribution horizontale classique entre chargés de familles et ceux qui ne le sont pas et la redistribution verticale entre riches et pauvres, hésitante encore sur la pertinence de son option démographique, la politique familiale française est en question.

Un consensus émerge sur la fiscalisation du financement des prestations familiales. Au cours de la campagne des élections législatives de mars 1993, avec des tonalités différentes, seuls le RPR et le Front national parlent vraiment de politique familiale.

Le gouvernement Balladur accélère le processus de budgétisation du financement des prestations familiales. A l'automne 1993, la majoration exceptionnelle et substantielle de l'allocation de rentrée scolaire marque la relance de la consommation dans un contexte de poursuite de la montée du chômage et de sinistrose économique.

A la veille de l'année internationale de la famille et alors que les pouvoirs publics travaillent à une future loi-cadre sur la politique familiale, qui sera discutée au Parlement au printemps 1994, un débat est lancé au cours du dernier trimestre 1993 sur le problème de la conciliation par les femmes entre l'activité professionnelle et l'activité familiale. La chute brutale de la natalité est passée par là...

Les prestations familiales n'échappent décidément jamais tout à fait en France à la démographie, à la politique économique et à une part d'idéologie.

## Chapitre I

### DE LA LIBÉRATION AUX ORDONNANCES DE 1967

#### I. — L'entrée des prestations familiales dans la Sécurité sociale

1. **Les nouvelles prestations familiales.** — La nouvelle législation relative au régime des prestations s'inscrit tout à la fois dans une continuité et l'approfondissement de l'action antérieure. La loi du 22 août 1946 est la « charte » de base en la matière. Elle a été préparée par d'importants travaux des ministères de la Population d'une part, du Travail et de la Sécurité sociale d'autre part, et d'un Haut Comité consultatif de la population et de la famille. M. Landry présentera un important rapport au nom du Haut Comité.

A) *Le nouveau système se caractérise d'abord par la forte densité de la politique familiale française.* — La branche famille de la Sécurité sociale va mobiliser à elle seule plus de 40 % des dépenses totales de cette dernière, ce qui constitue un choix totalement différent d'autres pays européens. Notre voisin allemand, par exemple, est plus généreux sur la branche vieillesse. Les nouvelles dispositions conduisent en fait, immédiatement, à augmenter les prestations existantes de 64 %. Cette augmentation sera même beaucoup plus forte si l'on tient compte de l'évolution des salaires qui progressent de 25 % (puisque les prestations sont au départ indexées sur les salaires).



B) *La deuxième caractéristique du système est sa relative simplicité.* — L'effort est important (il était nécessaire tant pour des raisons sociales que pour des raisons démographiques), et il est réalisé à travers quatre grandes prestations seulement :

a) Les allocations familiales proprement dites, qui :

- ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant à charge ;
- font l'objet d'abattements de zone (maximum : 49 %), pour tenir compte des différences de niveau des prix selon les départements.

b) L'allocation de salaire unique qui pendant des années sera la prestation familiale qui touchera le plus grand nombre de familles et ceci pour deux raisons :

- la faiblesse relative alors du taux d'activité féminin ;
- le fait qu'elle est perçue par les familles d'un enfant.

c) Les allocations prénatales, qui marquent l'intérêt de la collectivité, immédiat lors d'un « heureux événement », à travers une aide pendant la période de grossesse. De plus, c'est l'occasion, à travers un système de sanctions de non-passation d'examen médicaux prénataux d'entamer une lutte, qui sera efficace, contre des taux de mortalité infantile qui faisaient ressembler la situation de la France à celle d'un pays sous-développé.

d) L'allocation de maternité qui est somme toute le prolongement des allocations prénatales dans leurs caractéristiques essentielles, pour la période entourant la naissance.

Il faut y ajouter le congé de naissance qui a été créé par la loi du 18 mai 1946. Celui-ci a été institué sous la forme d'un congé rémunéré de trois jours en faveur des chefs de famille pour leur permettre d'aider efficacement la mère à l'occasion des soins qui précèdent ou suivent l'accouchement et d'effectuer les démarches nécessitées par la naissance d'un enfant. Ce congé payé est supporté par les Caisses d'allocations familiales.

L'adoption sera plus tard prise en compte comme la naissance.

C) *Le troisième élément marquant du système est sa quasi-généralisation à l'ensemble de la population.* —

Certes, le droit aux prestations familiales reste subordonné à l'exercice d'une activité professionnelle. Cette activité professionnelle, qui pouvait être salariée ou non salariée, devait être une activité « normale » en France, c'est-à-dire que l'allocataire devait lui consacrer le temps moyen qu'elle requiert et en tirer des moyens normaux d'existence. Pour un salarié, il devait justifier avoir travaillé 1 200 heures au cours de l'année civile précédente ou à défaut 18 jours ou 120 heures au cours d'un même mois. Pendant longtemps, la pièce justificative essentielle pour l'octroi des prestations familiales a été le fameux « bulletin de présence ». Cependant cette règle de principe était largement tempérée par :

- l'existence d'une longue liste des situations (maladie, chômage, position sous les drapeaux, etc.) où l'intéressé était présumé être dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle et ouvrait droit à ce titre aux prestations familiales ;
- la possibilité, en sus de cette liste, de justifier, devant le conseil d'administration des caisses, être dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle normale afin que lui soit accordé le droit aux prestations familiales au titre de la population non active ;
- le fait que les allocations prénatales et l'allocation de maternité n'étaient pas soumises à une condition d'activité professionnelle.

L'« emboîtement » de cette législation a pendant longtemps expliqué une ventilation comptable des dépenses dans les sections respectives des salariés, des employeurs et travailleurs indépendants et de la population non active.

En fait, cette législation complexe ne doit pas masquer le fait que seuls étaient exclus du droit les « oisifs volontaires », car il importait d'éviter, comme le précise l'exposé des motifs de la loi du 22 août 1946, que « des

parents non scrupuleux vivent dans l'oisiveté sur le produit des prestations familiales que leur valent leurs enfants ». Le système couvrait donc pratiquement l'ensemble de la population.

**2. Les structures.** — L'ordonnance du 4 octobre 1945 qui institue le régime de la Sécurité sociale substitue aux caisses patronales diversifiées par régions et par professions, des caisses ayant la responsabilité du service des prestations dans une circonscription et administrées par un conseil d'administration. L'ordonnance prévoit le principe de la caisse unique et la fusion des caisses d'allocations familiales dans les structures de la Sécurité sociale. L'unité de caisses est assortie d'une unité de financement. Une cotisation nationale patronale uniforme sur les salaires, fixée par l'Etat au départ à 12 % sous plafond, se substitue à la diversité d'assiettes et des taux des cotisations existantes. Un grand service public unifié, géré par des organismes décentralisés de droit privé est né.

Le 3 décembre 1946, l'Assemblée des caisses d'allocations familiales se prononce pour la constitution d'une Fédération autonome des caisses d'allocations familiales. Le 18 janvier 1947 se tient l'Assemblée générale constitutive de l'Union nationale des caisses d'allocations familiales.

Très vite les conseils d'administration des CAF essaient d'obtenir l'autonomie au sein de la Sécurité sociale. Très vite ils l'obtiennent. La loi du 21 février 1949 consacre cette autonomie. La proposition de loi Cayeux est adoptée à l'unanimité tant à l'Assemblée nationale qu'au Conseil de la République.

Reste que les Caisses d'allocations familiales ne sont pas les organismes débiteurs uniques des prestations familiales. En sus du régime agricole, une kyrielle de régimes particuliers subsiste : Etat, SNCF, RATP, EDF-GDF, etc. Toutefois, sous réserve de détails, les taux des prestations sont les mêmes pour l'ensemble de la population française.

Au niveau des hommes, en sus des ministres successifs chargés de la Sécurité sociale, il faut rappeler l'action essentielle de Pierre Laroque, père fondateur de la Sécurité sociale. L'institution va avoir aussi un grand responsable gestionnaire — et même plus — en la personne de Roland Lebel, directeur de l'UNCAF (puis plus tard de la CNAF) et un homme « réflexif », Jacques Hochard, directeur de la CAF de Chambéry, qui va inlassablement publier ouvrages et articles de fond.

## II. — L'évolution des prestations familiales de 1946 à 1967

Pendant cette période qui est marquée, répétons-le, par une haute densité de politique familiale, le système va demeurer relativement simple. Toutefois, six axes de développement peuvent être notés :

- des nouvelles prestations affectées vont être créées ;
- une amélioration des allocations familiales proprement dites va être effectuée par la création de majorations par âge ;
- les abattements de zone pour le calcul des allocations vont être progressivement réduits ;
- l'allocation de salaire unique va décliner ;
- les prestations entourant la naissance vont être réduites ;
- l'indexation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales sur les salaires va être abandonnée.

### 1. La création de nouvelles prestations.

A) *L'allocation de logement.* — Les premières initiatives en la matière datent de 1938, lorsque M. Pierre Kula tente de faire transformer l'allocation de la mère au foyer en une allocation de logement. Il n'y réussira pas au niveau national mais une expérimentation aura lieu sur les sites de Paris et de Roubaix-Tourcoing.

Avec la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, la branche famille de la Sécurité sociale va rencontrer la politique du logement. Les deux politiques ne se quitteront plus. La loi de 1917 sur le blocage des loyers, bien compréhensible en état de guerre, aura été la cause d'un marasme profond de la construction entre les deux guerres mondiales. Ce blocage décourage l'investissement dans le secteur immobilier. Prenant totalement le contre-pied de la loi de 1917, la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 libère les loyers (sous certaines réserves) et crée une allocation de logement à caractère familial pour en compenser les

effets sur les familles modestes. Cette allocation certes un peu complexe tient compte dans son mode de calcul de trois paramètres : le niveau des revenus, le montant du loyer ou de la mensualité d'accession à la propriété et le nombre d'enfants à charge. Ouverte en 1948 aux familles ayant au moins deux enfants à charge, elle sera étendue dès 1949 à toutes les familles bénéficiaires d'une autre prestation familiale.

Dans le même temps, est créée une prime de déménagement.

L'allocation de logement à caractère familial va connaître une ascension fulgurante (près du doublement de sa masse financière tous les trois ans), l'amenant à devenir la troisième grande prestation familiale. Cette progression n'est pas tant due à une revalorisation forte de son barème qu'à l'essor de la construction et à l'urbanisation qui marquèrent les « Trente Glorieuses » de l'économie française.

Dans les premières années de son existence, les autorités ministérielles autorisèrent les organismes débiteurs à octroyer des prêts à l'amélioration de l'habitat. Un décret législatif du 20 mai 1955 légalisa ces prêts.

B) *L'indemnité compensatrice.* — Cette nouvelle prestation, issue du décret législatif du 6 octobre 1948, est la conséquence d'une réforme fiscale. Au mois de septembre 1948, le gouvernement tient sa promesse d'une revalorisation des salaires en supprimant l'impôt céduaire sur les salaires. Or, celui-ci comportait pour les familles, une réduction d'impôt. Afin qu'elles ne soient pas pénalisées par la réforme, les pouvoirs publics créent en fait un complément d'allocations familiales pour les salariés sous la forme de cette indemnité compensatrice dont le montant est fixé à l'époque à 650 F pour deux enfants et à 1 000 F pour chacun des suivants.

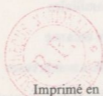
C) *L'allocation de la mère au foyer.* — Issue de la loi du 6 août 1955, cette prestation est le pendant pour les non-

Chapitre VII — L'aide à la rentrée scolaire	94
Chapitre VIII — L'aide aux enfants handicapés	96
Chapitre IX — Les transferts familiaux vers les autres branches de la Sécurité sociale	99
Chapitre X — Les prestations familiales dans les départements d'outre-mer	101

TROISIÈME PARTIE

*LES AXES DIRECTEURS  
DES PRESTATIONS FAMILIALES.  
PROBLÈMES ET PERSPECTIVES*

Chapitre I — Les axes directeurs	103
Chapitre II — Problèmes et perspectives	118
Conclusion — Un nouveau plan famille	124



Imprimé en France  
Imprimerie des Presses Universitaires de France  
73, avenue Ronsard, 41100 Vendôme  
Juin 1994 — N° 40 485

K

Participant d'une démarche de transmission de fictions ou de savoirs rendus difficiles d'accès par le temps, cette édition numérique redonne vie à une œuvre existant jusqu'alors uniquement sur un support imprimé, conformément à la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à l'exploitation des Livres Indisponibles du XX<sup>e</sup> siècle.

Cette édition numérique a été réalisée à partir d'un support physique parfois ancien conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal. Elle peut donc reproduire, au-delà du texte lui-même, des éléments propres à l'exemplaire qui a servi à la numérisation.

Cette édition numérique a été fabriquée par la société FeniXX au format PDF.

La couverture reproduit celle du livre original conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal.

\*

La société FeniXX diffuse cette édition numérique en accord avec l'éditeur du livre original, qui dispose d'une licence exclusive confiée par la Sofia – Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit – dans le cadre de la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012.

Avec le soutien du

