

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi  
de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

POLITIQUE FAMILIALE

Par M. Jean CHÉRIOUX,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, vice-présidents ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Deacours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, secrétaires ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialaki, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, M. Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Frayasse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simoe Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujaa, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e légial.) : 536, 580, 581 et T. A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 2) (1993-1994).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

|   | Pages |
|---|-------|
| TRAVAUX DE LA COMMISSION .....  | 5     |
| 1. Audition du ministre .....   | 5     |
| 2. Examen de l'avis .....   | 6     |
| INTRODUCTION .....  | 11    |
| Evolution des crédits relatifs à la politique familiale .....   | 13    |
| TITRE PREMIER - L'ETAT DES LIEUX DE LA POLITIQUE<br>FAMILIALE - INTERVENANTS, ACTIONS ET FINANCEMENT .....  | 14    |
| A. UN EFFORT BUDGETAIRE RELATIVEMENT FAIBLE ET<br>DIFFICILE A APPREHENDER A METTRE EN PARALLELE AVEC<br>LES AIDES FINANCIERES ET LES PREMISSES D'UNE POLITIQUE<br>FISCALE PLUS FAVORABLE AUX FAMILLES ..... | 14    |
| 1. Un effort budgétaire relativement faible et difficile à<br>appréhender... ..   | 14    |
| a) <i>Les programmes d'action sociale de l'Etat en faveur des<br/>        familles : un effort en faveur des aides déconcentrées</i> .....  | 15    |
| b) <i>Les subventions d'investissement : vers une synthèse des<br/>        crédits ?</i> .....  | 16    |
| 2. ... à mettre en parallèle avec les aides financières et les<br>prémises d'une politique fiscale plus favorable aux familles .  | 17    |
| a) <i>La majoration exceptionnelle de rentrée scolaire</i> .....  | 17    |
| b) <i>Les dispositions contenues dans le présent projet de loi de<br/>        finances</i> .....  | 17    |
| B. LE PROBLEME DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE<br>FAMILIALE DONT LA CNAF EST ET DOIT RESTER UN ACTEUR<br>ESSENTIEL A COTE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES .....  | 19    |
| 1. Le problème du financement de la politique familiale... ..   | 19    |
| a) <i>La budgétisation progressive du financement des prestations<br/>        familiales</i> ... ..   | 19    |
| b) <i>... et la dégradation inquiétante de la situation financière de<br/>        la Caisse nationale d'allocations familiales</i> .....  | 21    |
| 2. ... dont la CNAF est et doit rester un acteur essentiel à côté<br>des collectivités territoriales .....  | 22    |
| a) <i>... dont la CNAF est et doit rester un acteur essentiel</i> .....   | 22    |
| 1. Les prestations et le problème de leur revalorisation .....  | 22    |
| 2. L'accueil à la petite enfance : tentative de bilan .....   | 27    |

|  | Pages |
|--|-------|
|  | -     |
| <i>b) ... à côté des collectivités territoriales</i> .....   | 32    |
| 1. L'action des communes : fiscalité et accueil à la petite enfance .....  | 32    |
| 2. L'aide sociale à l'enfance, toujours premier poste du budget d'aide sociale des départements, même si son poids est en décroissance .....                             | 33    |
| <b>TITRE II - VERS UN RENOUVEAU DE LA POLITIQUE FAMILIALE : QUELLE POLITIQUE FAMILIALE - POUR QUELLE FAMILLE ?</b> .....   | 35    |
| <b>A. ANALYSE DES PROPOSITIONS RECENTES EN ATTENDANT LA LOI "FAMILLE"</b> .....  | 37    |
| 1. Analyse des propositions récentes ... ..  | 37    |
| <i>a) "Vers un nouveau code de la famille" : l'ambition de la revue "Population et Avenir"</i> .....   | 37    |
| <i>b) Le rapport préparatoire à la loi "Famille" dit Codaccioni : favoriser la conciliation et la liberté de choix entre vie professionnelle et vie familiale"</i> ..... | 39    |
| 2. ... en attendant la loi "Famille" .....   | 41    |
| <b>B. LES PISTES SUGGEREES PAR VOTRE COMMISSION</b> .....  | 41    |
| 1. Prendre en compte les propositions de la Haute Assemblée lors du débat sur la loi quinquennale relative à l'emploi .....  | 42    |
| 2. Les différents axes de cette réforme .....  | 42    |
| <b>CONCLUSION</b> .....  | 44    |
| <b>ANNEXE</b> .....  | 45    |

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I - AUDITION DU MINISTRE

*La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 17 novembre 1993 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville et de M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé, sur les crédits de leurs départements ministériels pour 1994.*

*Pour renforcer la cohésion du tissu social, Mme Simone Veil, ministre d'Etat, a annoncé la présentation d'un projet de loi-cadre relatif à la famille, lors de la prochaine session parlementaire ainsi qu'un texte sur la dépendance des personnes âgées.*

*Puis M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis du budget de la politique familiale, a rappelé que cette politique concernait divers domaines et notamment la fiscalité qui ne sont pas du ressort du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville. Evoquant les nombreuses propositions émises par le Sénat à propos de la famille, lors de la récente discussion sur le projet de loi quinquennale pour l'emploi, que le Gouvernement avait déclaré préférer examiner dans le cadre de la future loi sur la famille, il a demandé à Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, si effectivement tel serait bien le cas. Compte tenu de la budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales et de la réduction prévisible des excédents de la branche famille, pour 1993, il s'est interrogé sur la possibilité financière de mettre en oeuvre une loi-cadre sur la famille ambitieuse qui pourrait notamment reposer sur la création d'une allocation parentale de libre choix.*

*Mme Marie-Claude Beaudeau a regretté que la base mensuelle des allocations familiales (EMAF) n'ait pas été augmentée au 1er juillet 1993. Elle s'est enquis auprès de Mme le ministre d'Etat du taux d'augmentation de cette base au 1er janvier 1994 et de la possible pérennité de la majoration exceptionnelle d'allocation de rentrée scolaire intervenue en septembre 1993. Elle s'est inquiétée du devenir de l'institut de puériculture du boulevard Brune à Paris.*

*M. François Delga a demandé à Mme le ministre d'Etat si serait envisagée, dans le cadre de la loi "famille", en cas de travail à temps partiel à la suite de la naissance d'un enfant, la possibilité d'obtenir une retraite à taux plein.*

*En réponse à M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis pour le budget de la politique familiale, Mme le ministre d'Etat a précisé que les couples mariés n'étaient pas pénalisés systématiquement sur le plan fiscal. Elle a confirmé les engagements*

*du Premier ministre visant à garantir le financement de la politique familiale.*

*En réponse à M. François Delga, elle a souligné combien elle se montrait attentive au problème des retraites des femmes qui pourraient s'arrêter de travailler partiellement afin d'élever leurs enfants. Elle s'est déclarée favorable à l'accroissement de l'aide au logement des familles, au développement des modes d'accueil pour la petite enfance et à une action en direction des grands adolescents et des jeunes adultes.*

*Soulignant l'importance des emplois familiaux et de la qualification des aides à domicile, elle a exprimé le désir "d'aller plus loin" en ce domaine.*

## II - EXAMEN DE L'AVIS

*Réunie le mercredi 24 novembre 1994 sous la présidence de M. Claude Huriet, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis sur les crédits consacrés à la loi de finances pour 1994 à la politique familiale.*

*A titre liminaire, M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, s'est félicité de l'intérêt renouvelé pour la politique familiale dû, en partie, à la remise du rapport élaboré par Mme Colette Codaccioni au Premier ministre dans la perspective d'une loi d'orientation pour la famille prévue pour le printemps 1994. Après avoir souligné l'attachement de la commission à cet aspect de la politique sociale, qu'elle a démontré lors de la discussion récente du projet de loi quinquennale pour l'emploi, il s'est interrogé sur le contenu à donner à cette politique familiale, compte tenu des évolutions démographiques et sociologiques de ces trente dernières années.*

*Rappelant que les crédits d'Etat étaient très limités, il a noté, cependant, l'accroissement non négligeable de ceux des programmes d'action sociale en direction de la famille qui subventionnent, en partie, les grandes associations familiales dont il a, par ailleurs, souligné le rôle essentiel.*

*Hors le cadre des crédits du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a évoqué la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire qui est ainsi passée de 403 francs à 1.500 francs et, en matière fiscale, la simplification du nombre des tranches de l'impôt sur le revenu qui devrait, en particulier, bénéficier aux familles ainsi que l'accroissement du montant du quotient familial. S'il a constaté, avec satisfaction, que ces mesures allaient dans "le bon sens", il a déclaré qu'elles "n'allaient pas assez loin" pour assurer une non-pénalisation du mariage par rapport à d'autres situations matrimoniales. Souhaitant que soit préservé le rôle essentiel de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), quel que soit son mode de financement, il a posé le problème du maintien du pouvoir d'achat des prestations familiales en 1993, indiquant que Mme*

*Simone Veil, lors de son audition par la commission le 17 novembre, avait garanti celui-ci pour 1994. De même, il a soulevé la question de la non revalorisation des allocations de logement au 1er juillet 1993. Rappelant la mise en oeuvre progressive de la budgétisation des cotisations d'allocations familiales et l'inquiétude qu'elle avait pu soulever au sein des caisses des allocations familiales, il a cité les propos de Mme Simone Veil confirmant le maintien de la gestion de la CNAF par les partenaires sociaux. Mentionnant à nouveau Mme Simone Veil, puis M. Edouard Balladur et le texte même de la loi du 27 juillet 1993, il a précisé que les ressources de la CNAF seraient complétées par des versements de l'Etat correspondant au montant des exonérations opérées. Il s'est toutefois interrogé sur la pérennité de l'engagement de l'Etat, en cas de changement de Gouvernement. Il a alors suggéré la formule d'un budget annexe, qui offrirait, à son sens, plus de garantie pour le financement à long terme de la politique familiale. Concernant le financement à court terme, il a évoqué la dégradation de la situation financière de la CNAF qui lui a semblé inquiétante.*

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a, ensuite,** évoqué l'action des collectivités territoriales, et notamment des communes, par le biais des impôts locaux, grâce à la possibilité peu utilisée des majorations d'abattement pour les familles, et par celui de l'accueil de la petite enfance avec le système des "contrats enfance". Il a indiqué, à cet égard, qu'il faudrait peut-être revoir le système des barèmes dans la mesure où les familles aisées étaient actuellement incitées à utiliser les structures collectives alors que des familles plus modestes ne pouvaient obtenir des places pour leurs enfants, eu égard à l'inadéquation des moyens aux besoins.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a rappelé que** cette année 1993 avait été particulièrement fructueuse en propositions de qualité sur le renouveau de la politique familiale, citant, à cet égard, celles de la revue "population et avenir" et intitulée "pour un nouveau code de la famille". Il a ensuite explicité les propositions qu'avait faites Mme Colette Codaccioni dans son rapport, et notamment le projet de création de l'allocation parentale de libre choix dont il a rappelé qu'elle faisait partie du programme de la majorité. Toutefois, compte tenu de la conjoncture présente et du coût de cette mesure, environ 60 milliards de francs, il a estimé qu'elle serait difficile à assumer financièrement. Il a évoqué, également, les "solutions de repli" que proposait le rapport, comme la généralisation du congé pour enfant malade, l'aménagement du temps de travail et la diversification des modes de garde.

**A propos de la future loi d'orientation sur la famille dont la** représentation nationale devrait être saisie à la session de printemps 1994, il a mentionné les mesures que celle-ci devrait comporter, selon les déclarations mêmes de Mme Simone Veil, comme l'amélioration du taux de réversion pour les veuves, l'aide accrue aux familles qui ont de grands enfants et la prise en compte des difficultés de logement.

**Se félicitant de l'organisation prochaine d'un début** parlementaire sur la situation familiale et démographique de la

*France, dans le cadre de la loi sur la famille, M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a esquissé lui-même quelques propositions que cette dernière pourrait contenir, outre les suggestions faites par plusieurs sénateurs de la majorité, à l'occasion de la discussion relative à la loi quinquennale pour l'emploi. Rappelant qu'une véritable politique familiale ne pouvait se concevoir sans un environnement plus favorable, il a souligné la nécessité d'associer davantage les associations familiales à la prise de décision dans nombre d'instances, dont le Conseil supérieur de l'audiovisuel, et celle d'une réforme fiscale qui ne pénaliserait plus le mariage. Afin de mieux garantir le financement de la politique familiale, il s'est déclaré favorable à la création d'un budget annexe. Partisan d'une simplification des prestations familiales et d'une appréciation plus réaliste du coût de l'enfant, il s'est prononcé en faveur d'une aide accrue aux familles qui élèvent de grands enfants et de modalités plus justes de calcul des ressources des familles en ce qui concerne l'attribution du RMI. Il a estimé qu'une étude devrait être menée sur l'harmonisation du RMI et de l'allocation au parent isolé. Il s'est déclaré favorable à la création d'une ligne budgétaire destinée à subventionner les associations venant en aide aux femmes en grande détresse économique ainsi qu'à la révision du système des barèmes que doivent appliquer les communes pour les structures d'accueil à la petite enfance.*

*Pour conclure, M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a suggéré à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la politique familiale.*

*Mme Hélène Missoffe est alors intervenue pour souligner la double dimension du problème à la fois nataliste et d'aide aux familles. Rappelant l'exemple de la Suède, qui depuis l'allongement du congé maternité avait vu son indice de fécondité croître d'une manière notable, elle a déclaré qu'on ne disposait pas de données fiables pour juger de la justesse du propos et que ce pays, du fait de son petit nombre d'habitants, était peu comparable à la France. Elle a salué l'impartialité du rapporteur pour avis à propos de l'allocation parentale de libre-choix, rappelant qu'elle n'y était, elle-même, pas favorable. Elle a, par ailleurs, souligné la nécessité d'impliquer davantage les associations familiales.*

*En réponse, M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a rappelé que les choix actuels étaient dictés par la conjoncture et qu'il fallait oeuvrer, dans un premier temps, pour favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. De même, il a souligné la nécessité de se préoccuper des droits à la retraite des femmes qui choisissent de travailler à temps partiel pour s'occuper de leurs enfants. Selon lui, il importe donc d'être réaliste, ce qui n'empêche pas, dans une perspective de long terme, d'envisager la possibilité d'offrir aux femmes qui le souhaitent une allocation de libre-choix.*

*M. Pierre Louvot s'est inquiété de l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales et de la santé financière de la branche famille. Il a rappelé que, même si cela s'avérait coûteux, l'allocation parentale de libre-choix restait un objectif à atteindre.*

**M. Louis Souvet** a soulevé le problème des services de proximité destinés à favoriser la mise en oeuvre de la politique familiale comme la construction de squares et l'amélioration des cantines scolaires. Il a évoqué la possible prise en charge par les villes-centres des besoins, en ce domaine, des petites villes ou villages.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a approuvé l'idée d'un partenariat grandes villes/petites communes. Toutefois, il s'est interrogé sur le financement de ce type d'actions, évoquant la possibilité de l'aide de l'Etat, notamment dans le cadre des "contrats-enfance".

**Mme Marie-Claude Beaudeau**, soulignant que l'avis permettait un débat très concret, a relevé l'inquiétante dégradation de la natalité. Elle a cité, à cet égard, une enquête récente qui démontrait qu'un français sur deux disait craindre l'exclusion, et hésiter, en conséquence, à s'engager dans un projet parental.

Elle a, par ailleurs, souligné cinq points qui lui ont semblé essentiels : l'aide au premier enfant, le problème du logement, le rôle intégrateur des crèches collectives, l'insuffisance du pouvoir d'achat des prestations familiales et la nécessité de revoir le calcul des ressources des familles dans le cadre de l'attribution du RMI.

Concernant ces deux derniers points, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'ils avaient été mentionnés dans son propos. Il a toutefois ajouté que l'on ne pouvait pas demander à un Gouvernement, compte tenu de la situation économique actuelle, d'opérer un rattrapage du pouvoir d'achat des prestations familiales que les gouvernements antérieurs avaient laissé se dégrader.

Concernant le financement de la politique familiale, il a ajouté qu'il ne fallait pas nourrir d'illusions et que l'assise des cotisations sur les salaires n'offrait pas une garantie absolue dans la mesure où la dégradation de la situation économique tarissait le montant de ces ressources. Il a insisté toutefois sur la nécessité de maintenir la gestion des prestations par les caisses d'allocations familiales et le rôle des associations familiales.

**Mme Michelle Demessine** s'est également exprimée sur l'opportunité d'une allocation au premier enfant.

En réponse, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, s'est demandé si le problème de l'allocation au premier enfant ne pouvait pas plutôt être vu sous l'angle de l'aide au dernier enfant, lorsque les autres ont quitté le foyer familial, mesure à laquelle il souscrivait tout à fait.

**M. Jean Madelain** a déploré l'injustice du régime fiscal actuel qui pénalise les couples mariés et a demandé plus de neutralité de l'impôt vis-à-vis des différentes situations matrimoniales, étant toutefois conscient du coût probable d'une telle mesure.

**M. Claude Huriet, président**, a relevé le problème des cinq années pendant lesquelles la société n'aide plus les familles, c'est-à-

*dire lorsque les enfants ont 20 à 25 ans, puisqu'ils ne peuvent plus prétendre à des prestations familiales mais n'ont pas encore droit au rmi. il s'est interrogé sur la corrélation possible entre natalité et politique familiale, selon les pays. il s'est, enfin, inquiété de la mise en sommeil, depuis deux ans, de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques.*

***La commission a alors décidé à la majorité d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique familiale et figurant au projet de loi de finances pour 1994.***

Ad verbum caro factum est

Mesdames, Messieurs,

La perspective d'une loi cadre sur la famille au printemps 1994 et la remise, début novembre, du rapport de Mme Colette Codaccioni, député du Nord et parlementaire en mission, au Premier ministre, ont remis la notion même de politique familiale à l'ordre du jour. A cet égard, le Sénat et sa commission des Affaires sociales qui oeuvre continuellement depuis des années en faveur d'un renouveau de la politique familiale souhaitent que cette attention subite ne soit pas qu'un feu de paille mais qu'elle soit réellement, l'occasion de "renforcer la place de la famille dans la Nation" selon l'expression employée par M. Edouard Balladur, Premier ministre, lors de sa déclaration de politique générale en avril 1993.

La Haute Assemblée a, d'ailleurs, particulièrement montre son intérêt pour cette question, lors de la discussion de la loi quinquennale pour l'emploi, en faisant nombre de propositions visant, notamment, à permettre aux parents de pouvoir bénéficier d'une allocation parentale d'éducation plus longue, s'ils le désirent, et à favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle par des possibilités accrues de recours aux emplois familiaux.

Il y a quelque paradoxe à présenter un avis sur le budget de la politique familiale dans la mesure où, précisément, les crédits qui lui sont affectés sont faibles et difficilement analysables. Le principal acteur de la politique familiale est et restera, malgré la budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales, la Caisse nationale d'allocations familiales, même si le rôle des collectivités territoriales et, en particulier, des municipalités, n'est pas à négliger.

A cet égard, il convient, en premier lieu, de s'interroger sur le financement présent et futur de la politique familiale. En effet, la budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales

pose le problème du respect par l'Etat de ses engagements financiers vis-à-vis de la Caisse nationale d'allocations familiales. Sur ce point, le précédent de l'abaissement du taux de cotisation d'allocations familiales qui devait être compensé par l'Etat pourrait faire douter de la parole de ce dernier si le Premier ministre ne s'était engagé fermement à ce que la dotation budgétaire à la CNAF fût strictement identique à ce que cette dernière aurait perçu dans le système antérieur. Du fait de l'aggravation de la conjoncture économique, les rentrées de cotisations et les apports dus à la CSG s'amenuisent, réduisant de manière drastique les excédents traditionnels de la branche famille. A cet égard, 1994 devrait même être déficitaire.

Or, la CNAF doit rester l'acteur essentiel de notre politique familiale, mais il faut, pour cela, lui donner les moyens d'accomplir sa mission.

Votre rapporteur ne saurait trop insister sur le rôle structurant pour la société que joue la famille. Aujourd'hui, plus personne ne le conteste vraiment. Mais il faut s'interroger sur le point de savoir quelle politique familiale on souhaite mettre en oeuvre et pour quelle famille. La famille d'aujourd'hui n'est plus celle d'il y a vingt ou trente ans. Une politique familiale pragmatique et efficace ne peut pas ne pas tenir compte de ce facteur. Il ne s'agit bien évidemment pas de condamner les évolutions constatées ou de les accompagner. Il faut, et c'est une grande ambition, permettre la convergence entre le nombre souhaité d'enfants, qui, depuis 1978, selon un certain nombre d'enquêtes, est compris entre 2,4 et 2,5 -ce qui est au-delà du renouvellement des générations- et l'indice de fécondité réellement constaté. Mais, il faut aussi noter que, même si l'état de la démographie en France est préoccupant, notre pays se trouve dans les trois pays de tête en Europe, dans une situation autrement moins dramatique que les pays d'Europe du sud ou l'Allemagne, dont l'indice de fécondité, à l'ouest, est de 0,8 et où les femmes qui n'ont pas d'enfants sont de plus en plus nombreuses.

En tenant compte de cette analyse, votre rapporteur examinera, donc, en seconde partie, les propositions récentes qui ont été faites et visent à redonner un véritable dynamisme à la politique familiale. Il se permettra, à cet égard, certaines suggestions à l'aube de l'année internationale pour la famille.

\*

\* \* \*

**POLITIQUE FAMILIALE: EVOLUTION DES CREDITS**  
(en millions de francs)

| CHAPITRES                                | CREDITS  | Loi de finances<br>initiale pour<br>1993 | Loi de finances<br>initiale pour<br>1994 | EVOLUTION            |               |
|--|--|--|--|----------------------|---------------|
|  |  |  |  | en valeur<br>absolue | en %          |
| Programmes d'action<br>sociale de l'Etat |  | 508,96                                   | 515                                      | + 6,04               | + 1,18        |
| Chapitre 47 21<br>article 29             | Action sociale en faveur des<br>familles, de l'enfance et des<br>jeunes - action nationales<br>(nouveau)   |  | + 31,4                                   | + 31,4               |               |
| Chapitre 47 21<br>article 50             | Action sociale en faveur des<br>familles et de l'enfance<br>(ancien)   | 58,39                                    | 0  | 58,39                | 100           |
| Chapitre 47 21<br>article 60             | Action sociale en faveur des<br>jeunes (ancien)  | 238,05                                   | 0  | - 238,05             | - 100         |
| Chapitre 47 21<br>article 70             | Développement social et<br>prévention de l'exclusion<br>Action sociale en faveur des<br>familles, de l'enfance et des<br>jeunes - actions<br>déconcentrées (nouveau) |  | + 322,600                                | + 322,6              |               |
| Chapitre 47 21<br>article 10             | Développement social et<br>prévention de l'exclusion<br>sociale Actions nationales   | 212,52                                   | 161,00                                   | - 51,52              | - 24,25       |
| Chapitre 36 21<br>article 30             | Institut de l'enfance et de la<br>famille  | 8,83                                     | 8,96                                     | 0,13                 | 1,5           |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                     |  | <b>517,79</b>                            | <b>523,96</b>                            | <b>+ 6,17</b>        | <b>+ 1,19</b> |

## TITRE PREMIER

### L'ETAT DES LIEUX DE LA POLITIQUE FAMILIALE : INTERVENANTS, ACTIONS ET FINANCEMENT

Les différents intervenants de la politique familiale sont respectivement l'Etat, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et les collectivités territoriales, en particulier les communes et les départements. Toutefois, il est bien évident que le rôle essentiel revient à la CNAF, à la fois par le montant des prestations familiales versées, environ 132 milliards en 1992, et par les actions mises en oeuvre, surtout si l'on compare avec la relative faiblesse des crédits de l'Etat dans ce domaine.

#### A. UN EFFORT BUDGETAIRE RELATIVEMENT FAIBLE ET DIFFICILE A APPREHENDER A METTRE EN PARALLELE AVEC LES AIDES FINANCIERES ET LES PREMISSES D'UNE POLITIQUE FISCALE PLUS FAVORABLE AUX FAMILLES

##### 1. Un effort budgétaire relativement faible et difficile à appréhender

Au total, si l'on conjugue les crédits de l'article 30 du chapitre 36-21 relatifs à l'institut de l'enfance et de la famille, ceux-ci s'élèvent à 8,96 millions, en augmentation de 1,5 % par rapport à 1993, et ceux ressortissant des programmes d'action sociale de l'Etat concernant la famille, soit 515 millions de francs en croissance de 1,8 % par rapport à l'année précédente, le total s'élève à 523,96 millions, en hausse de 1,19 %, soit une croissance juste parallèle à celle du budget général de l'Etat. En ce qui concerne les subventions d'équipement, du fait du changement de nomenclature, comme on le verra, il est impossible de distinguer ce qui pourra ressortir de l'aide aux familles. L'effort budgétaire de l'Etat en faveur des familles apparaît donc bien modeste au regard de la masse de prestations versées par la CNAF et très difficile à appréhender.

*a) Les programmes d'action sociale de l'Etat en faveur des familles : un effort en faveur des aides déconcentrées*

En ce qui concerne ces programmes, d'un montant global de 515 millions de francs, contre 508,96 millions en 1993, la comparaison est malaisée par rapport à l'an passé, dans la mesure où plusieurs articles qui étaient individualisés sous un intitulé précis comme "action sociale en faveur des familles et de l'enfance", et "action sociale en faveur des jeunes" qui étaient crédités de, respectivement, 58,34 et 238,05 millions de francs, sont maintenant redéployés en deux nouveaux articles, l'un qui traite des actions nationales et nommé "action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes" abondé par 31,4 millions de francs, l'autre qui traite d'actions déconcentrées appelées "développement social et prévention de l'exclusion, action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes", crédité de 322,6 millions de francs. On constate donc un effort particulier pour déconcentrer ces crédits et les rapprocher des besoins des populations ainsi qu'un accroissement non négligeable de ceux-ci, globalement, puisqu'ils passent d'environ 296 millions à 354 millions, soit une augmentation de 19,6 %. Toutefois, cette hausse est à relativiser dans la mesure où l'on doit réintroduire, en toute rigueur, les crédits de l'article 10 du chapitre 47-21 qui traitent, eux, également du développement social et de la prévention de l'exclusion, mais au niveau national cette fois et qui accusent une baisse de 51,52 millions en chiffres absolus et de 24,25 en pourcentage, passant de 212,52 millions à 161 millions. La hausse globale n'est donc plus que voisine de celle du budget de l'Etat.

Au plan national, selon les informations qui ont été données à votre rapporteur, on peut estimer que, sur l'ensemble de ces sommes, environ 7 millions de francs servent à subventionner des organismes à vocation familiale et les maisons familiales de vacances. Il faut préciser, à cet égard, que l'UNAF (1), elle, bénéficie d'un mécanisme de financement spécifique qui repose sur un prélèvement sur les ressources de la CNAF, conformément aux dispositions du décret du 21 avril 1976. A ce propos, votre rapporteur ne saurait trop souligner le rôle essentiel que jouent et doivent jouer les grandes associations familiales, dans la mise en oeuvre d'une politique familiale vigoureuse. Il se demande d'ailleurs s'il ne serait pas opportun, dans le cadre de ce chapitre 47-21, de prévoir un article spécifique (2), destiné à verser des subventions aux associations qui aident les femmes en grande détresse économique, femmes qui sont parfois contraintes d'assumer des choix moraux qu'elles déplorent.

(1) Union nationale des associations familiales.

(2) Mme Veil l'a d'ailleurs promis devant le bureau de l'UNAF.

En ce qui concerne la ventilation des crédits déconcentrés, on peut estimer à environ 11 millions de francs la contribution de l'Etat au financement des établissements d'information ou de conseil familial et a celui d'actions de médiation familiale.

*b) Les subventions d'investissement à destination des établissements sociaux d'aide à l'enfance, à l'adolescence et à la famille*

Du fait du changement de nomenclature, il semble quelque peu périlleux à votre rapporteur de tenter de ventiler les crédits pour 1994, puisque l'on trouve au chapitre 66-20 consacré aux subventions d'équipement social, un article 41, intitulé "autres équipements sociaux" qui se substitue, entre autres, aux articles 30, "établissements sociaux d'aide à l'enfance, à l'adolescence et à la famille", 70, "aménagement social concerté" et 80, "mode de garde de la petite enfance". Toutefois, on doit mentionner que l'aide sociale à l'enfance, depuis l'intervention des lois de décentralisation, est du ressort du département dont les dépenses pour les établissements augmentent un rythme soutenu.

Les dépenses au titre du chapitre 66-20 en crédits de paiement s'établissaient en 1992 et 1993 comme suit (en millions de francs).

|   | 1992 | 1993 |
|---|------|------|
| <i>Article 30 :</i><br>Etablissements sociaux d'aide à l'enfance, à l'adolescence et à la famille | 2    | 1,3  |
| <i>Article 70 :</i><br>Aménagement social concerté  | 2,4  | 1,8  |
| <i>Article 80 :</i><br>Mode de garde de la petite enfance   | 0,7  | 0,8  |

Pour 1994, en ce qui concerne l'article 41 du même chapitre intitulé fort peu explicitement "autres équipements sociaux", les crédits de paiement seront égaux à 1 million et les autorisations de programme à 2 millions, sans que l'on puisse savoir ce qui ressortira des actions en faveur de la famille.

Globalement, les crédits de l'Etat à destination de la famille sont donc peu importants et difficiles à appréhender.

## **2. ... à mettre en parallèle avec les aides financières et une politique fiscale qui semble devenir plus favorable aux familles**

En effet, ce n'est pas seulement par l'octroi de crédits et de subventions que l'Etat peut agir mais également en accordant des aides aux familles modestes, comme la majoration exceptionnelle de rentrée scolaire qui tente de mieux compenser le coût de l'enfant à une période où il peut être source de dépenses importantes et en menant une politique fiscale plus favorable aux familles et plus neutre au regard des situations matrimoniales. C'est dans ce sens qu'oeuvre actuellement le Gouvernement issu des élections de mars 1993 ; toutefois, votre rapporteur souhaiterait qu'il mette en place une véritable neutralité fiscale afin que le mariage ne soit plus, comme cela semble être le cas actuellement, pénalisé.

### *a) La majoration exceptionnelle de rentrée scolaire*

Cette majoration a, en effet, été décidée par le Gouvernement en juillet 1993 (1) afin d'aider plus substantiellement les familles les plus modestes à supporter les surcoûts de la rentrée. Versée aux familles bénéficiaires d'une prestation familiale, de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation aux adultes handicapés ou du RMI, pour chaque enfant âgé de 6 à 17 ans révolus, celle-ci passe, en effet, à titre exceptionnel, de 403 francs à 1.500 francs. Elle représente pour l'Etat un effort financier important de l'ordre de 5 milliards de francs. Il faut rappeler, à cet égard, que l'allocation de rentrée scolaire est perçue par 60 % des familles de deux enfants et plus. Ainsi, cette majoration a pu bénéficier à près de 3 millions de familles pour 5,5 millions d'enfants environ.

### *b) Les dispositions contenues dans le présent projet de loi de finances*

Il faut remarquer, à cet égard, que la simplification du nombre des tranches de l'impôt sur le revenu bénéficiera, outre aux classes moyennes, surtout aux familles. En effet, lorsque l'on combine la situation familiale et le niveau de revenu, il apparaît que la quasi-totalité des familles de 1 à 3 enfants -97 %- qui ont un revenu imposable inférieur à 150.000 francs et 75 % de celles qui ont un revenu compris entre 150.000 et 300.000 francs, vont bénéficier d'un allègement de leur impôt de plus de 10 %.

(1) Le décret relatif à cette majoration est paru au Journal officiel du 26 août 1993.

Concernant maintenant le quotient familial, le présent projet de loi de finances ne se contente pas, comme chaque année, d'actualiser le montant des plafonds des réductions résultant de l'application de celui-ci en fonction de la hausse des prix à la consommation prévisionnelle. Il en modifie, de plus, le plafonnement des effets afin de tenir compte des conséquences conjuguées de la réduction des tranches du barème de l'impôt sur le revenu et de la suppression des minorations, ceci afin de ne pas défavoriser les contribuables concernés.

Ainsi, conformément au deuxième de l'article 2 du projet de loi de finances pour 1994, en ce qui concerne les contribuables mariés soumis à imposition commune, le montant maximal de la réduction d'impôt qui résulte de l'application du quotient familial passe de 12.910 francs à 15.400 francs (1). Concernant les contribuables célibataires, divorcés ou séparés qui ont plusieurs enfants à charge, le montant maximal de cette réduction s'élèvera à 19.060 francs contre 16.500 francs précédemment.

Toutefois, si ces mesures sont intéressantes, il semble à votre rapporteur qu'elles ne "vont pas assez loin", notamment au regard de la neutralité entre les différentes situations matrimoniales.

Par ailleurs, il faut noter que les frais de garde d'enfants hors du domicile familial ouvrent droit à une déduction d'impôt de 25 % sur les sommes versées, dans la limite d'un plafond de 15.000 francs par an et par enfant, tandis que les sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile ouvrent droit à une déduction de l'impôt sur le revenu pouvant aller jusqu'à 50 % des sommes versées dans la limite d'un montant de 25.000 francs par an et par enfant.

Enfin, si l'action de l'Etat peut être fondamentale à la fois sur le plan législatif et réglementaire - nous le verrons, votre rapporteur l'espère, avec l'élaboration de la loi-cadre sur la famille-, l'acteur essentiel de cette politique est et doit rester la CNAF, quel que soit le mode de financement des prestations familiales.

(1) Passe également à 15.400 francs par demi-part au dessus d'une part le montant maximal de réduction d'impôt dans ce cas, pour les contribuables célibataires, divorcés, veufs ou soumis à imposition distincte sans enfant à charge.

## B. LE PROBLEME DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE FAMILIALE DONT LA CNAF EST ET DOIT RESTER UN ACTEUR ESSENTIEL A COTE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

### 1. Le problème du financement de la politique familiale

Le Gouvernement actuel a entrepris une réforme ambitieuse qui vise à transférer, à l'échelon de la décennie, la responsabilité du financement de la branche famille à l'Etat. Aussi, une certaine inquiétude s'est-elle faite jour au sein de la CNAF et des caisses d'allocations familiales qui craignaient, d'une part, d'être transformées en services extérieurs de l'Etat, d'autre part, instruites par des précédents, que l'Etat ne soit pas un très bon payeur.

#### *a) La budgétisation progressive du financement des prestations familiales*

Ce transfert à la charge de l'Etat devrait coûter, à terme, à celui-ci, 150 milliards de francs. Afin donc de permettre à l'Etat de pouvoir assumer financièrement cette réforme, le Gouvernement, conformément aux orientations définies par M. Edouard Balladur, Premier ministre, a choisi de procéder progressivement et de toucher en priorité les bas salaires afin d'abaisser le coût du travail le moins qualifié. La loi de finances rectificative pour 1993, puis la loi relative au développement de l'emploi et l'apprentissage du 27 juillet 1993, et enfin la loi quinquennale pour l'emploi, ont défini les modalités et le calendrier de cette budgétisation (cf. tableau ci-après).

**Calendrier de la budgétisation des cotisations d'allocations familiales en fonction de la rémunération du salarié**

| Taux de cotisations d'allocations familiales | Entreprises nouvelles - Montant de la rémunération versée = R (1) |                         | Autres entreprises<br>Montant de la rémunération versée |                          |                         |                         |                         |
|--|---|-------------------------|---|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
|  | Depuis le 01.07.93  | A partir du 01.07.94    | Depuis le 01.07.93                                      | A partir du 01.07.95     | A partir du 01.07.96    | A partir du 01.07.97    | A partir du 01.07.98    |
| Exonération totale                           | < 1,1 SMIC  | < 1,5 SMIC              | < 1,1 SMIC  | < 1,2 SMIC               | < 1,3 SMIC              | < 1,4 SMIC              | < 1,5 SMIC              |
| Exonération à 50 % (soit un taux de 2,7 %)   | 1,1 SMIC < R < 1,2 SMIC   | 1,5 SMIC < R < 1,6 SMIC | 1,15 SMIC < R < 1,2 SMIC                                | 1,25 SMIC < R < 1,3 SMIC | 1,3 SMIC < R < 1,4 SMIC | 1,4 SMIC < R < 1,5 SMIC | 1,5 SMIC < R < 1,6 SMIC |

(1) La rémunération versée considérée est mensuelle et égale à 169 fois le taux horaire du SMIC, sauf pour les salariés sous contrat à durée déterminée ou en mission d'intérim pour lesquels il s'agit du taux horaire du SMIC.

Cette budgétisation qui concerne actuellement 3 millions de personnes devrait coûter 10 milliards en année pleine. En 1998, elle devrait toucher 50 % des salariés, soit 7 millions de personnes. C'est dire l'ampleur de cette réforme et des sommes en jeu pour la politique familiale. L'inquiétude de la CNAF eu égard au passé (1) pouvait se comprendre. C'est pourquoi M. Edouard Balladur, puis Mme Simone Veil et, enfin, le texte de la loi du 27 juillet 1993, ont garanti que les ressources de la CNAF seraient désormais complétées, au franc le franc, par des versements de l'Etat correspondant au coût des exonérations opérées.

Selon une réponse écrite de Mme Veil à une question de votre rapporteur, très concrètement, l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale), en même temps qu'elle comptabilisera les cotisations familiales qu'elle continuera à encaisser, définira les montants dont elle aurait dû bénéficier si le taux de cotisations était resté semblable. De cette manière, la représentation nationale, à l'occasion de la discussion annuelle sur le projet de loi de finances pourra vérifier l'adéquation entre la dotation budgétaire initialement prévue et le manque à gagner de la CNAF.

Dans la même réponse, Mme Veil affirme de la manière la plus claire que les ressources de la branche famille seront affectées à ce qu'elles doivent financer, à savoir la politique familiale. L'an passé, votre rapporteur s'était élevé avec vigueur contre le détournement des excédents de la branche famille qui servaient, en fait, à financer les déficits des branches maladie et vieillesse. Il s'était donc prononcé, à terme pour une séparation des branches. Votre rapporteur est d'ailleurs tout à fait conscient compte tenu des détournements passés, que le financement de la politique familiale par des cotisations assises sur les salaires, n'offre nulle garantie à ce point de vue. Il ne peut que se féliciter de l'engagement de Mme Veil qui écrit, toujours dans la même réponse précitée : "Le Gouvernement exclut de recourir aux pratiques qui ont eu largement cours dans le passé consistant à utiliser l'excédent de la branche famille pour financer le déficit d'une autre branche. S'il y a excédent dans la branche famille, celui-ci sera utilisé pour construire une politique familiale encore plus ambitieuse et dynamique. Cet engagement de principe du Gouvernement sera mis en forme juridiquement par des règles précises instituant la séparation des risques qui sont actuellement en cours d'élaboration".

Votre rapporteur souscrit tout à fait à ces intentions. Toutefois, il ne peut manquer de s'interroger. Tout d'abord, le principe de l'annualité budgétaire qui permet, certes, le contrôle du

(1) Votre rapporteur fait référence à la réduction du taux de cotisations qui est passé de 9 % à 5,4 % en vertu de la loi du 13 janvier 1989 et à la mise en place du 1,1 % de CSG qui n'ont pas conduit l'Etat à compenser intégralement le manque à gagner de la CNAF.

Parlement, peut rendre également vulnérables aux difficultés de la conjoncture certaines dépenses essentielles à l'avenir de la Nation. Ensuite, un autre gouvernement ne tiendra pas forcément les engagements de celui-ci. Certes, l'annonce de contraintes juridiques mettant en forme l'engagement du Gouvernement est heureuse ; cependant, votre rapporteur se demande, comme l'an passé, s'il ne serait pas plus expédient de créer un budget annexe des prestations familiales, dont les ressources pourraient être, effectivement, garanties juridiquement par une loi organique et dont la croissance serait, au moins, indexée sur celle du budget de l'Etat pour permettre l'évolution de ce financement. De plus, ce serait l'occasion chaque année d'engager un débat, à l'occasion de l'examen de ce budget annexe, sur la situation démographique et familiale, débat annuel que votre rapporteur souhaitait déjà l'année passée.

Toutefois, la question du mode de financement se double désormais de celle de la dégradation de la situation financière de la CNAF.

*b) ... et la dégradation inquiétante de la situation financière de la Caisse nationale d'allocations familiales*

L'an passé, votre rapporteur s'était élevé comme il vient de le rappeler contre le détournement des excédents de la branche famille afin de contribuer à combler les déficits des branches maladie et vieillesse. Or, cette année, pour la première fois depuis longtemps, la branche famille sera tout juste équilibrée, peut-être même en léger déficit, du fait de l'aggravation de la situation économique qui tarit les ressources provenant des cotisations et de la CSG. Pour 1994, les prévisions sont encore plus sombres puisque, d'un déficit estimé à 333 millions de francs par le rapport des comptes de la sécurité sociale paru en juin 1993, on est passé à une impasse de 3 à 5 milliards, selon les informations obtenues par votre rapporteur au cours de ses auditions. Ceci est donc extrêmement inquiétant pour le financement à court terme de la politique familiale, même s'il est bien évident que ce déficit prévisionnel serait considérablement amoindri en cas de reprise de la conjoncture.

## **2. ... dont la CNAF est et doit demeurer un acteur essentiel à côté des collectivités territoriales**

### **a) ... dont la CNAF est et doit rester un acteur essentiel**

Car la CNAF est et doit rester l'acteur principal de la politique familiale. Mme Simone Veil a d'ailleurs rassuré les personnels des caisses d'allocations familiales sur ce point. Elle a précisé que le changement du mode de financement ne remettait nullement en cause la gestion de la politique familiale par les partenaires sociaux, ce que votre rapporteur approuve tout à fait. Mais qu'il lui soit permis de souligner également le rôle essentiel de l'UNAF dans cette gestion.

#### **1. Les prestations et le problème de leur revalorisation**

Les prestations familiales stricto sensu versées en métropole, dans les DOM et à l'étranger représentaient 132 milliards de francs en 1992, soit 71 % des dépenses de la CNAF. Pour 1993, le total devrait s'élever, selon le rapport des comptes de la sécurité sociale publié en juin 1993, à 137,86 milliards tandis que les estimations pour 1994 envisagent un montant global de 141,16 milliards. Votre rapporteur avait déjà fait observer le nombre excessif de ces prestations qu'il apparaît nécessaire de simplifier afin de les rendre plus lisibles. Ce souhait d'ailleurs rencontre l'assentiment des personnels des CAF qui se plaignent d'une réglementation très mouvante et sédimentée et de Mme Simone Veil, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la ville. Qu'on en juge ! Désormais la CNAF sert 23 types de prestations, dont<sup>(1)</sup>, certes, toutes ne sont pas des prestations familiales stricto sensu, contre "seulement" 11 vingt ans plus tôt.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces prestations purement familiales. Elles concernent, en effet, cinq millions de familles soit 11 millions d'enfants. Et, par leur seul octroi, 70 % des familles disposant d'un niveau de ressources en-dessous du seuil de pauvreté passent au-dessus de ce niveau. Le nombre de familles concernées par cet effet est de 600.000.

Cette action de solvabilisation des familles particulièrement défavorisées dans le cadre des prestations familiales se double d'une action sociale particulière à destination de ces familles conformément à la circulaire d'orientation du 15 décembre 1992 relative à l'action sociale familiale des CAF pour la période allant de 1992 à 1996. Cette action s'articule autour de trois grands

(1) dont 15 sous condition de ressources

principes : l'accès des familles défavorisées aux équipements et services sous conditions de ressources, l'attribution d'aides financières directes également sous conditions de ressources, l'existence d'un soutien accordé par les caisses aux projets concernant les familles ou jeunes qui connaissent des conditions de vie difficiles. En accord avec ces principes, les CAF ont versé en 1992, au titre des établissements sociaux 4,5 milliards de francs, à celui des services sociaux 1,9 milliard et au titre des prestations financières 1,072 milliard. Ces dernières permettent de faire face à des situations de précarité. Elles consistent essentiellement en aides au logement en cas d'endettement trop important, d'impayés, d'installation, de nécessité d'améliorer l'habitat, prestations pour permettre aux familles et aux enfants d'aller en vacances, aides de dépannage comme des prêts d'honneur, ou répondant à des besoins de catégories particulières telles les étudiants ou les apprentis.

A cet égard, en ce qui concerne les prestations, votre rapporteur ne saurait trop souligner l'importance de l'aide au logement que peut accorder la CNAF. C'est une question sur laquelle se sont accordées toutes les personnes qu'il a pu auditionner. Et nombre d'entre elles ont attiré l'attention du rapporteur sur les dangers de la non-revalorisation des barèmes de calcul de ces aides au 1er juillet 1993 conformément à l'article 20 de la loi de finances rectificative pour 1993. En effet, ceci risque de rendre un accès au logement pour les familles modestes, déjà difficile, encore plus problématique. Cette mesure de restriction financière fait suite à une forte montée en charge, qui avait été sous-estimée précédemment, des aides au logement en 1992 avec une croissance de plus 836 millions de francs pour l'allocation de logement familiale (ALF) et de plus 1,4 milliard pour l'aide personnalisée au logement dont la moitié à la charge de la CNAF. Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 1993, les dépenses d'ALF -soit 13 milliards en 1993 et 13,4 milliards en 1994- et d'APL -soit 16,6 milliards en 1993 et 17,6 milliards en 1994 à la charge de la CNAF, devraient être allégées, respectivement, de plus de 500 millions de francs en 1993 et de près de 1,4 milliard en 1994 par rapport aux comptes prévisionnels établis par l'administration, du fait de cette non-revalorisation. Mais c'est oublier la dimension sociale essentielle du logement des familles derrière des préoccupations financières certes louables du fait de la dégradation des comptes publics mais mal ciblées.

A l'origine, hormis précisément ces allocations de logement, toutes les prestations s'adressaient à l'ensemble des familles, sans condition de ressources. Un mouvement contraire a vu le jour à partir des années 1970 jusqu'en 1985, puisque pendant cette période les familles à revenus élevés ont été pratiquement exclues du bénéfice de nombre de nouvelles prestations. Depuis 1985, on peut constater "un retour du balancier", puisque la création de nouvelles

prestations ne s'accompagne pas, en général, de conditions de ressources, rendant ainsi progressivement à la politique familiale sa véritable vocation, qui est d'être une politique en faveur des familles et non simplement une politique sociale.

Actuellement, les prestations familiales servies sans condition de ressources sont essentiellement les allocations familiales et leurs majorations pour âge, qui concernaient environ 5 millions de personnes, la majeure partie des prestations liées à la politique en faveur de la petite enfance, comme l'allocation pour jeune enfant jusqu'à 3 mois, l'allocation parentale d'éducation qui était choisie par 165 000 personnes et les aides à la garde de jeunes enfants comme l'AGED (allocation de garde à domicile)<sup>(1)</sup> qui connaît un succès relatif avec 15.000 bénéficiaires et surtout l'AFEAMA (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée) déjà réclamée par 165.000 personnes (Cf. tableau ci-après).

**EVOLUTION DEPUIS 1989 DES BÉNÉFICIAIRES (EN MILLIERS) ET DES MONTANTS (EN MILLIONS) DES PRESTATIONS FAMILIALES**

|                                  | 1989          |         | 1990          |         | 1991          |         | 1992          |         |
|----------------------------------|---------------|---------|---------------|---------|---------------|---------|---------------|---------|
|                                  | Bénéficiaires | Montant | Bénéficiaires | Montant | Bénéficiaires | Montant | Bénéficiaires | Montant |
| Allocations familiales           | 4 497         | 60 918  | 4 501         | 62 732  | 4 501         | 64.366  | 4 496         | 65.745  |
| Complément familial              | 876           | 8 071   | 882           | 8 408   | 894           | 8 705   | 910           | 9 030   |
| Allocation jeune enfant          | 1 781         | 19 775  | 1 794         | 19 419  | 1 798         | 19.951  | 1 785         | 20.339  |
| Allocation de soutien familial   | 459           | 3 358   | 467           | 3 321   | 472           | 3 636   | 473           | 3 727   |
| Allocation de parent isolé       | 129           | 3 621   | 131           | 3 756   | 133           | 3 841   | 138           | 3 998   |
| Allocation de rentrée scolaire   | 2 477         | 1 624   | 2 700         | 1 939   | 2 708         | 1 989   | 2 711         | 2 047   |
| Allocation parentale d'éducation | 187           | 5 875   | 181           | 5 971   | 174           | 5 933   | 164           | 5 777   |
| AGED                             | 11            | 234     | 13            | 257     | 12            | 272     | 15            | 282     |
| AFEAMA                           |               |         |               |         | 110           | 534     | 165           | 1 804   |

(1) Créée par la loi du 29 septembre 1986, l'AGED accorde une aide aux parents qui travaillent et emploient en conséquence quelqu'un à leur domicile afin de garder leur enfant de moins de 3 ans. Cette prestation compense à hauteur de 6.000 francs maximum au cours d'un trimestre, le coût des cotisations sociales liées à cet emploi.

Comme on peut le voir sur ce tableau la montée en charge de l'AFEAMA créée par la loi du 6 juillet 1990 et entrée en vigueur au 1er janvier 1991<sup>(1)</sup> est tout à fait remarquable, preuve qu'elle correspondait à un réel besoin. Cette aide légale, qui s'est substituée à la prestation spéciale assistante maternelle (PSAM), prestation extra-légale servie par certains régimes de prestations familiales, est attribuée à la famille qui fait garder au minimum un enfant de moins de 6 ans par une assistante maternelle agréée dès lors que la rémunération de celle-ci n'excède pas 5 fois la valeur horaire du SMIC par enfant et par jour. La raison de ce succès par rapport à la PSAM est sans doute que la base de référence est la rémunération réelle de l'assistante maternelle et non pas une assiette forfaitaire sous-évaluée. De même, la mise en place d'un système de tiers-payant simplifie fortement la tâche des familles. Compte tenu de la forte montée en charge de ce dispositif en 1992 avec 165.000 bénéficiaires, les estimations pour 1993 et pour 1994 avoisinent, respectivement, les 175.000 et 185.000 familles concernées.

Les prestations sous conditions de ressources sont essentiellement le complément familial, l'allocation pour jeune enfant de 3 mois à 3 ans, l'allocation de parent isolé et l'allocation de rentrée scolaire dont on a parlé précédemment.

A cet égard, votre rapport souhaite mener une comparaison entre l'allocation de soutien familial et l'allocation de parent isolé (API). En effet, cette dernière, plus substantielle avait été créée au départ pour les femmes veuves<sup>(2)</sup> ou abandonnées. Toutefois, les mutations sociologiques font qu'actuellement, ce sont les personnes célibataires qui bénéficient le plus de cette allocation, ce qui pose très clairement le problème du contrôle des caisses -jusqu'où aller sans être inquisitorial ?- et de la définition du parent isolé. Le parent isolé, est-ce celui qui vit réellement seul avec son ou ses enfants, ou est-ce celui qui assume la charge financière de ceux-ci ? Il y a là matière à débat. Cependant, ainsi qu'il le fera dans la seconde partie, votre rapporteur pense que l'API devrait être profondément réformée. Par ailleurs, l'allocation de soutien familial, au regard des situations, souvent dramatiques, qu'elle est censée atténuer, semble très faible -soit 604 francs mensuels pour une ASF totale et 453 francs pour une ASF partielle au 1er janvier 1993, alors que l'API s'élève à 3.021 francs mensuels -soit 150 % de la base mensuelle d'allocations familiales (BMAF) majorés de 50 % de cette BMAF pour chaque enfant à charge soit 1.007 francs. D'une manière générale, on peut

(1) au 1er janvier 1992 s'est ajoutée une majoration à cette prestation

(2) Celles-ci seraient actuellement, selon les chiffres de la F'AVEC (Fédération des associations de veuves civiles chefs de famille), 3.200.000.

dire que la situation des veuves en France s'avère peu favorable : mécanismes de pensions de réversion et règles de cumul des pensions complexes et hétérogènes selon les différents régimes sociaux, ce qui entraîne des disparités de situations inacceptables, montant de l'assurance veuvage faible et fortement dégressif, précarisant ainsi rapidement la personne veuve dès la deuxième année de son veuvage et conditions d'accès à cette prestation très rigoureuses, ce qui limite de manière évidente le nombre des bénéficiaires. A cet égard, votre rapporteur ne peut que rappeler ce qu'il déplorait l'an passé, à savoir l'utilisation des excédents de l'assurance-veuvage afin de contribuer à combler les besoins de financement de l'assurance vieillesse.

Egalement l'année passée, concernant cette fois l'évolution de cette base mensuelle d'allocations familiales, votre rapporteur avait souligné la dégradation du pouvoir d'achat de celle-ci, notamment pendant les années 1990 et 1991 (Cf. tableau ci-après). Le Gouvernement n'a pas permis la revalorisation de cette base mensuelle au 1er juillet 1993 car il estime que la hausse de 2 % intervenue au 1er janvier 1993 sera tout à fait suffisante pour préserver le pouvoir d'achat des prestations familiales. Ce serait tout à fait exact, compte-tenu du faible taux d'inflation si cette hausse du 1er janvier 1993 n'avait été annoncée à l'époque comme étant la résultante de deux taux, tous les deux de un pour cent. Le premier était octroyé au titre de la remise à niveau au titre des années antérieures, pour compenser les pertes de pouvoir d'achat, ce qui semblait très optimiste. Ce n'était que le deuxième taux qui était attribué au titre de 1993. L'affirmation de la préservation du pouvoir d'achat de la BMAF a donc été quelque peu contestée par la CNAF, compte-tenu de la dégradation du pouvoir d'achat antérieure et qui n'est pas imputable au présent gouvernement. Par ailleurs, sur ce problème important pour les familles qu'est la préservation du pouvoir d'achat des prestations vient se greffer une question d'ordre juridique puisque la loi du 12 juillet 1977 modifiée prévoyait une revalorisation de cette base à au moins deux reprises au cours d'une année, ce qui n'a pas le cas en 1993.

Il faut noter que, pour 1994, Mme Simone Veil, ministre des Affaires sociales de la Santé et de la Ville, a précisé, lors de son audition le 17 novembre 1993 par notre commission que le pouvoir d'achat des prestations familiales serait préservé. En outre, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, indiquait, que "pour 1994, il a été retenu comme hypothèse de travail deux revalorisations identiques au premier janvier et au premier juillet égales à 1,37 % soit une évolution en moyenne annuelle de 2 %". Il faut, à cet égard, préciser qu'une revalorisation de un point en moyenne annuelle entraîne un accroissement des dépenses d'environ 1,25 milliard.

## EVOLUTION DE LA BMAF DEPUIS 1989

| ANNEE | 01/01    |           | 01/07    |           | Moyenne annuelle évolution | Prix à la consommation |
|-------|----------|-----------|----------|-----------|----------------------------|------------------------|
|       | Montant  | Evolution | Montant  | Evolution |                            |                        |
| 1989  | 1.789,83 | 1,01      | 1.807,90 | 1,01      | 2,5                        | 3,6                    |
| 1990  | 1.848,40 | 2,24      | 1.873,35 | 1,35      | 3,32                       | 3,4                    |
| 1991  | 1.905,20 | 1,7       | 1.920,44 | 0,80      | 2,88                       | 3,2                    |
| 1992  | 1.939,64 | 1,00      | 1.974,55 | 1,80      | 2,29                       | 2,2                    |
| 1993  | 2.014,04 | 2,00      | 2.014,04 | 0,00      | 2,98                       | 2,2                    |

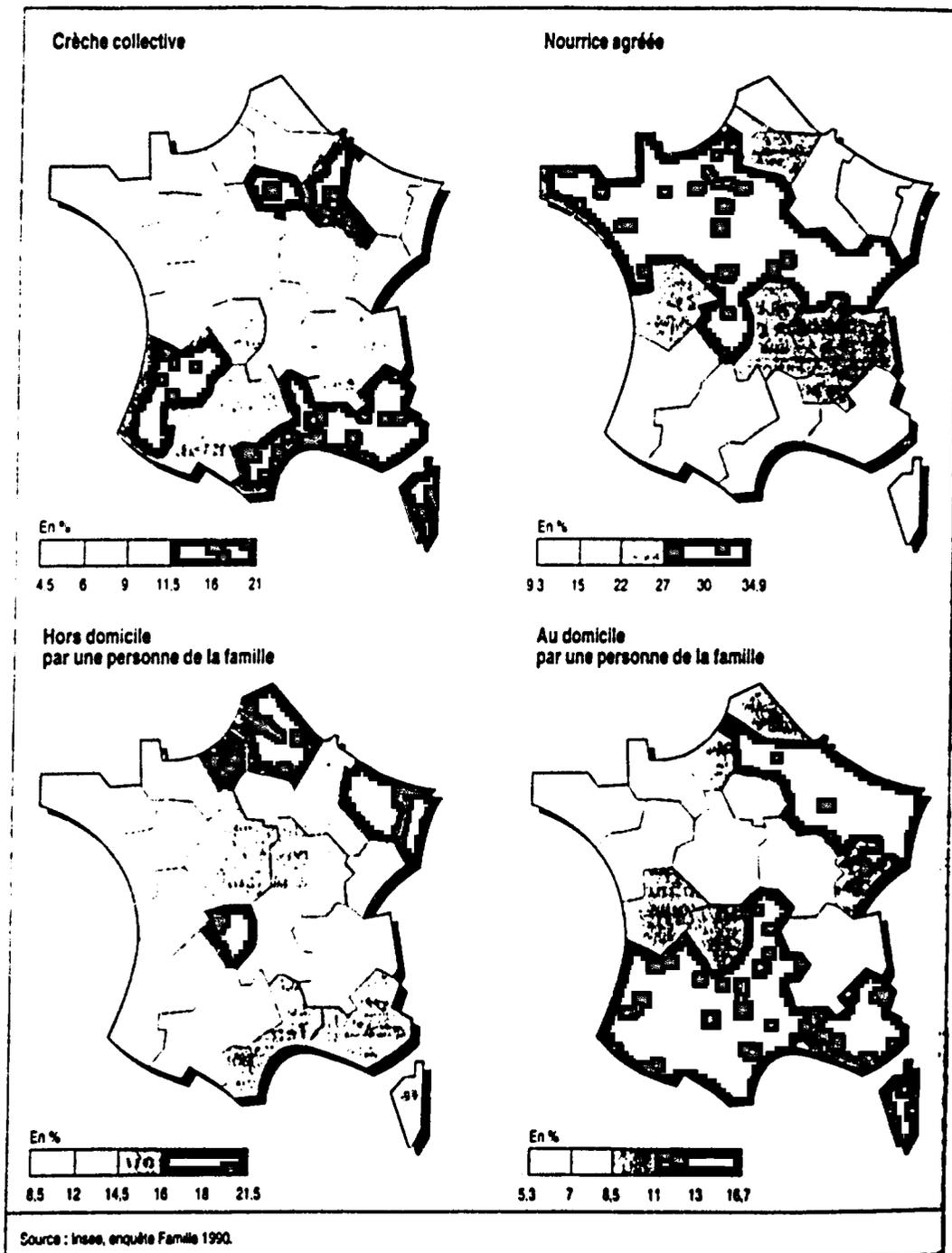
Source direction de la sécurité sociale

## 2. L'accueil de la petite enfance bilan et besoins non satisfaits

Outre, les prestations dont il vient d'être fait mention (AGED, AFEAMA<sup>(1)</sup>) et les exonérations fiscales, la politique d'accueil à la petite enfance passe par une action visant à développer efficacement les différents modes de garde. Selon l'enquête famille de l'INSEE, 11,5 % des enfants de moins de 3 ans étaient scolarisés, 31,6 % étaient gardés à domicile et 56,9 % l'étaient hors du domicile (Cf. cartes).

(1) Il y avait 130 500 assistantes maternelles agréées pour une capacité d'accueil de 250 000 enfants soit 1,9 enfant par assistante maternelle en 1992

Figure 4 - Répartition des enfants de moins de trois ans révolus de mère salariée selon le mode de garde en 1990



Selon les statistiques établies par le SESI (service des statistiques du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville) au 1er janvier 1992, il existait 182.0000 places en crèche, dont 116.000 places en crèches collectives, avec un taux d'occupation de 76,5 en 1990, et 66.000 places en crèches familiales avec un meilleur taux d'occupation, toujours en 1990, de 87,7 %, 55.700 places dans 2.750 halte-garderies- dont en multi-accueil, 12.100 places pour l'accueil permanent et 7.600 places en accueil temporaire, avec un taux d'occupation de 52,1 % également en 1990. Comme on peut le voir sur le tableau ci-joint les capacités d'accueil se sont notablement accrues depuis 1986 pour toutes les structures à l'exception des jardins d'enfants (- 10 %). Ainsi, le nombre de places en crèche collective, crèche familiale, halte-garderie a, respectivement, connu une croissance d'un tiers, de 42,24 % et de 43,55 %.

**CAPACITE D'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE 6 ANS EN FRANCE METROPOLITAINE**

| <b>1er JANVIER</b> | <b>CRECHES COLLECTIVES</b> | <b>CRECHES FAMILIALES</b> | <b>JARDINS D'ENFANTS</b> | <b>HALTE-GARDERIES</b> |
|--------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|
| 1986               | 87.200                     | 46.400                    | 13.300                   | 38.800                 |
| 1987               | 90.900                     | 49.500                    | 12.800                   | 41.400                 |
| 1988               | 95.800                     | 53.200                    | 12.100                   | 42.800                 |
| 1989               | 100.700                    | 57.200                    | 12.200                   | 47.100                 |
| 1990               | 107.100                    | 58.900                    | 12.200                   | 50.600                 |
| 1991               | 112.400                    | 61.500                    | 12.300                   | 52.900                 |
| 1992               | 116.000                    | 66.000                    | 12.000                   | 55.700                 |

Mais il ne faut pas oublier que ces équipements ont un coût certain pour les caisses d'allocations familiales mais aussi et surtout pour les collectivités territoriales qu'il s'agisse de crèches collectives, de crèches familiales ou de halte-garderies (Cf. tableau).

## FINANCEMENT DES MODES D'ACCUEIL.

| MODES D'ACCUEIL                | COUT EN POURCENTAGE |         |               |        | PRIX DE REVIENT JOURNALIER Valeur 1990 |                    | PRESTATIONS DE SERVICE VERSEES PAR LA CNAF - 1993 |  |
|--------------------------------|---------------------|---------|---------------|--------|--|--------------------|---|--|
|                                | CAF                 | Famille | Collectivites | Autres | Observatoire                           | Estimation         | Prix plafonds                                     | Prestations de service   |
|                                |                     |         |               |        | 1990                                   | 1992               |   |  |
| Crèche collective              | 22 %                | 24 %    | 50 %          | 4 %    | 265,2 F                                | 281 F              | 190,85F/j   | 57,26 F/J  |
| Crèche familiale               | 22 %                | 34 %    | 42 %          | 2 %    | 192,6 F                                | 204 F              | 179,94 F/j  | 53,98 F/j  |
| Crèche parentale               |                     |         |               |        | 170 F                                  | 180 F              | 132,19 F/j  | 39,66 F/j  |
| Halte-garderie                 | 22 %                | 23 %    | 49 %          | 6 %    | 25 F de l'heure                        | 26,50 F de l'heure | 521,37F/j   | 15,71 F/j  |
| Assistante maternelle libérale | 45 %<br>AFEAMA      | 55 %    | 0             | 0      |  |                    |   | prestation versée à la famille : 519 F par mois pour un enfant de moins de 3 ans et 312 F pour un enfant de moins de 6 ans |

Dans ce cadre, on peut souligner le beau succès des contrats-enfance créés au 1er janvier 1988 et qui ont pris la succession des contrats-crèches. En ce qui concerne ces derniers, au 31 décembre 1989, qui était la date de clôture de ceux-ci, lancés le 1er octobre 1983, il y en avait 257 de signés par 51 CAF qui ont permis la réalisation de 21.575 places de crèches collectives, familiales et parentales.

Le dispositif du contrat enfance qui a élargi le contrat-crèche a connu une montée en charge très rapide depuis 1988 puisque du 31 décembre 1988 où il n'y avait que 90 contrats signés, on est passé respectivement, fin 1990, fin 1991 et fin 1992 à 670, 1.000 et 1.200 dont 20 dans les DOM. Ce contrat est donc souscrit entre une commune (ou un syndicat de communes) et une CAF qui verse une prestation de service couvrant 40 à 60 % des dépenses nouvelles consenties par la commune.

Sur un plan global, ce programme permet la présence de 125.000 enfants de plus dans les équipements qui se répartissent entre 22.000 dans les crèches collectives et familiales et 103.000 en accueil



*b) ... à côté des collectivités territoriales*

Cette action que l'on vient déjà de mentionner à propos des contrats-enfance est exercée, en fait, par les communes et les départements.

1. L'action des communes : fiscalité et accueil à la petite enfance

En effet, les communes peuvent intervenir de deux manières. Tout d'abord, elles peuvent consentir des taux d'abattement majorés pour les familles en ce qui concerne la taxe d'habitation, c'est notamment le cas de Paris<sup>(1)</sup>. Toutefois, selon une étude du CERC de 1992 que reprend Mme Colette Codaccioni dans son rapport, il semble que les majorations d'abattement soient encore peu utilisées. En effet, 93 % des communes appliquent l'abattement obligatoire minimum. Quant aux 7 % qui ont institué des abattements majorés, elles ont adopté pour le moins, des politiques fiscales contrastées. En effet, sur les 2.568 communes dans ce cas, 1.203 ont adopté une majoration uniforme, 968 la majoration à partir de la troisième personne à charge tandis que 265 d'entre elles ont choisi, consciemment ou non, une politique anti-familles nombreuses, en majorant seulement les abattements à l'égard des familles d'une ou deux personnes à charge.

Comme on l'a déjà souligné, les communes peuvent également agir en favorisant l'accueil à la petite enfance par le biais des contrats-enfance. Les communes signataires -soit 1.600 à la fin de 1992- regroupent déjà environ le tiers des enfants de moins de six ans. La moitié des villes de plus de 20.000 habitants disposent de ce type de contrat. Mais il semble, ainsi que l'a indiqué M. Probst, que les CAF souhaitent se tourner également vers les petites communes à qui ce type d'équipement fait défaut pour retenir leur population jeune. Toutefois, les besoins sont loin d'être satisfaits compte tenu de l'inégale répartition sur l'ensemble du territoire comme on a pu le voir. De plus, les places de crèches sont d'un coût élevé pour les communes, respectivement 281 francs en crèche collective et 204 francs en crèche familiale, en prix de revient journalier. Par ailleurs, existe l'exigence de respecter un barème pour les familles ayant un revenu intermédiaire -entre 9.600 francs et 26.000 francs mensuels- pour les municipalités qui ont signé un contrat crèche ou enfance <sup>(2)</sup>. Certes, en-deçà ou au-delà de ces limites, les municipalités peuvent choisir de ne pas appliquer le barème type de la CNAF. Ceci dit, cette

(1) On doit toutefois préciser que Paris a un régime dérogatoire du droit commun qui lui permet de mettre en oeuvre une fiscalité en matière de taxe d'habitation très favorable aux familles

(2) Avec la possibilité d'un délai de deux ans pour appliquer ce barème à partir de la date de signature du contrat.

possibilité ne semble pas très utilisée. Il y a sans doute là un effort d'information à accomplir. Une révision de ce système des barèmes pourrait être opportune dans la mesure où actuellement les familles aisées, un revenu de 26.000 francs mensuels n'est pas tout à fait intermédiaire, sont incitées à utiliser les structures collectives alors même que des familles modestes ne peuvent obtenir de places pour leurs enfants, eu égard à l'inadéquation des moyens aux besoins. Le constat de votre rapporteur est d'ailleurs corroboré par l'analyse effectuée par l'INSEE dans le cadre de "données sociales 1993". L'INSEE observe, en effet, que les femmes cadres utilisent plus volontiers la crèche collective, qui a le coût le plus important pour la collectivité- que les professions intermédiaires ou les employées. Environ 19 % des enfants de moins de trois ans dont la mère assume des responsabilités d'encadrement vont en crèche collective contre 11 % pour les enfants d'employées et 5 % pour les enfants d'ouvrières. Plus précisément, on constate d'ailleurs que ce sont les femmes cadres de la fonction publique, à l'exception des professeurs, qui recourent le plus à la crèche collective ou à la nourrice. Aux causes essentiellement financières de cet état de fait, peut s'ajouter également une dimension culturelle. Ainsi que le précise l'INSEE, les parents de niveau culturel élevé ont une préférence pour une socialisation précoce de leurs enfants tandis que les milieux populaires semblent plus attachés à une éducation de forme "traditionnelle" où la famille joue un rôle prépondérant.

2. L'aide sociale à l'enfance, toujours premier poste du budget d'aide sociale des départements même si son poids est en décroissance

En effet, selon l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), l'aide sociale à l'enfance (ASE) reste le poste principal des dépenses d'aide sociale du département, soit 35 % contre 39 % en 1986. Jusqu'en 1989, cette dépense diminuait même en francs constants, mais, depuis cette date, elle croît de nouveau. Depuis l'an passé, avec les effets de la loi sur le statut des assistantes maternelles, la hausse s'est accélérée (+ 9,7 %). La dépense nette s'élève donc en 1992 à 20,4 milliards de francs, ce qui est sans comparaison avec les crédits d'Etat. La hausse constatée en 1992 ne devrait toutefois pas perdurer dans la mesure où les effets de la réévaluation du statut des assistantes maternelles, qui sont responsables de l'augmentation des dépenses d'ASE dans la proportion d'un milliard sur 1,8 milliard sont temporaires. En effet, c'est au 1er janvier en 1992 que la prise en charge par les départements des charges salariales des assistantes maternelles est passée d'un régime forfaitaire à un régime normal. Contrairement à ce qui avait été estimé au départ, c'est-à-dire 600 millions de francs, le surcoût de cette mesure est égal au milliard.

Les 400 millions de différence peuvent s'expliquer par le fait, selon l'ODAS, que certains départements ont compensé par des revalorisations salariales la perte de revenu induite par le paiement de charges sociales pour leurs salariés.

Il faut rappeler que les dépenses d'ASE se répartissent en deux catégories, les dépenses de placement -qui représentent les trois-quarts des crédits et le quart du total des dépenses départementales d'action sociale et dont la progression s'explique par l'augmentation du prix de journée qui tient compte de la revalorisation conventionnelle des salaires du personnel depuis 1989 et par celle de la durée moyenne de séjour- et les autres dépenses comme les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO), les allocations et secours, les travailleuses familiales ou la prévention spécialisée.... Pour ces autres dépenses, la tendance est à la stabilité sauf pour le poste allocations et secours, qui, avant l'instauration du RMI, croissait de 10 % l'an et qui, depuis, régresse de 2 % en moyenne par an, soit environ 5 % en francs constants.

Après avoir dressé un état des lieux, il semble temps pour votre rapporteur de s'interroger sur l'avenir de la politique familiale et de déterminer en quoi consistera celle-ci et à destination de quelle famille.

## TITRE II

VERS UN RENOUVEAU DE LA POLITIQUE  
FAMILIALE : QUELLE POLITIQUE FAMILIALE POUR  
QUELLE FAMILLE ?

En effet, si le renouveau de la politique familiale s'avère nécessaire, votre rapporteur s'est interrogé sur quel type de politique familiale on pouvait proposer et pour quelle famille.

Car la famille, elle même, s'est beaucoup modifiée depuis 20 ou 30 ans. 30 % des enfants naissent hors mariage (1) et 30 % des enfants vivent désormais au sein d'une famille dite "recomposée". Les travaux de M. Louis Roussel, avec notamment son ouvrage sur "La famille incertaine" et de Mme Evelyne Sullerot témoignent de ces évolutions. Par ailleurs, les femmes représentent désormais 44 % de la population active, mais 80 % de la tranche d'âge 25-30 ans travaillent. Il n'est pas question de déplorer cette évolution. Mais elle est d'autant plus intéressante pour la politique familiale du futur que l'âge moyen des femmes à la naissance de leur premier enfant (soit 28,3 ans en 1990) s'accroît et est désormais situé dans cette tranche d'âge. De plus, on ne peut que constater le déclin du nombre des mariages qui est passé, en l'espace de quinze ans de 400.000 à 265.000 environ de 1973 à 1988. Si, de 1988 à 1990, on a pu distinguer une "embellie" des mariages dont le nombre avait recommencé de croître, pour 1991, on retrouve de nouveau une baisse (- 6.900), ce qui ramène ce nombre à 280.200 bien loin des 400.000 de 1973. De plus, l'âge au mariage - comme l'âge de la première maternité est de plus en plus tardif, 28 ans pour les hommes et 26 ans pour les femmes, ce qui limite pour ces dernières, sans la supprimer bien entendu, la possibilité de maternités relativement nombreuses.

Parallèlement, on assiste à un accroissement du nombre des divorces qui sont passés de 10.000 par an en 1905 à 34.000 dans les années cinquante et à 106.000 en 1988. Il y aurait actuellement, par an, 32 divorces pour 100 mariages.

Quant à l'indice de fécondité, il serait estimé à 1,65 pour 1993 contre 1,95 encore en 1980, alors même que le seuil de renouvellement des générations fixé à 2,1 n'est plus atteint depuis 1974. Enfin, il faut considérer l'incertitude des temps, au-delà de l'évolution des mœurs, avec l'accroissement du chômage et du risque diffus de celui-ci pesant sur les choix des jeunes générations qui

(1) Comme le nombre d'enfants qu'ont ces familles est moins élevé, en général, que celui des couples mariés et que ce type de famille est de plus en plus fréquent, on peut s'attendre légitimement à ce que l'indice de fécondité continue à baisser.

hésitent désormais à s'engager dans un projet parental. Cela est particulièrement vrai des jeunes femmes qui estiment ne pas pouvoir prendre le risque d'abandonner, même provisoirement, leur emploi car elles craignent, soit que leurs conjoints perdent le leur soit que le couple ne se sépare, les laissant, elles, sans ressources. Il faut également tenir compte du fait que les jeunes adultes restent de plus en plus longtemps au foyer des parents, les garçons toujours plus que les filles, mais la tendance existe chez elles aussi. Là encore, on peut imputer l'incertitude des temps, la crainte de s'engager et celle du chômage. Ce changement de comportement contraste avec celui constaté dans les années soixante-dix où l'indépendance par rapport aux parents, à tous égards, était d'abord recherchée.

**Aussi, une politique familiale pragmatique et efficace ne peut-elle pas ne pas tenir compte de l'ensemble de ces paramètres.**

Il faut enfin noter que, même si l'état de la démographie en France est préoccupant, notre pays se trouve dans les trois pays de tête en Europe (1), dans une situation autrement moins dramatique que les pays d'Europe du sud ou l'Allemagne, dont l'indice de fécondité, à l'ouest, est de 0,8 (2) et où les femmes sont de plus en plus nombreuses à ne pas avoir d'enfants. Il faut d'ailleurs s'interroger, à cet égard, sur le fait que si la situation démographique de la France est moins catastrophique que celle de l'Allemagne, c'est parce que la France a maintenu l'existence d'une politique familiale, même si celle-ci n'est pas totalement satisfaisante alors que l'Allemagne n'en possède pas, se contentant de donner une somme forfaitaire soit 75 DM par mois par enfant, quel que soit le rang de l'enfant. Il est évidemment extrêmement difficile d'établir une corrélation claire entre politique familiale et fécondité. Ainsi, certains pays qui présentent le même type de prestations ne présentent pas forcément un même profil démographique. Par ailleurs, on peut retrouver un comportement semblable en Suisse et aux Pays Bas, bien que le premier soit interventionniste et le deuxième non. De plus, un phénomène de Baby Boom peut intervenir dans un pays qui n'a pas de politique nataliste. Toutefois, il n'en reste pas moins que la France, pays malthusien avant tous les autres, a retrouvé un certain dynamisme démographique à partir du moment où une véritable politique familiale a commencé à être mise en œuvre. Ce qui ne peut que militer en faveur d'une politique familiale vigoureuse qui permettrait la convergence entre le nombre souhaité d'enfants qui, depuis 1978, est stable et compris, en moyenne, entre 2,4 et 2,5 et l'indice de fécondité réellement constaté.

(1) Avec la Suède

(2) Mais l'est de l'Allemagne est en train de "s'aligier" sur les tendances démographiques de l'ouest

A cet égard, votre rapporteur peut esquisser une comparaison de la politique familiale française par rapport à celle de ses partenaires de la CEE, même si celle-ci est malaisée puisqu'on ne sait pas en particulier ce que représentent les avantages fiscaux ou les aides au logement et que les chiffres sont déjà anciens. Toutefois, selon le rapport de l'inspection générale des affaires sociales en 1988, le montant des prestations en matière de maternité et de famille, en pourcentage des prestations de protection sociale était respectivement de 6 % pour l'Allemagne, 12,9 % pour la France, 6,5 % pour l'Italie, 9,8 % pour les Pays-Bas, 11 % pour la Belgique, 9,2 % pour le Luxembourg, 11,8 % pour le Royaume Uni, 12,3 % pour l'Irlande, 10,8 % pour le Danemark, 2,4 % pour l'Espagne et 8,8 % pour le Portugal. Selon ces chiffres qu'il faut bien évidemment utiliser avec précaution, la France arriverait donc en tête pour l'effort qu'elle accomplit en faveur des familles.

## A. ANALYSE DES PROPOSITIONS RÉCENTES EN ATTENDANT LA LOI "FAMILLE"

1993 fut à cet égard une année fructueuse en propositions de qualité sur la politique familiale. Comme l'an passé, où votre rapporteur avait analysé les conclusions du rapport du Conseil économique et social de 1991 sur le sujet, il en fera de même avec celles-ci, cette année.

### 1. Analyse des propositions récentes

#### a) *"Vers un nouveau code de la famille"* : l'ambition de la revue *"Population et avenir"*

Le projet de la revue "Population et avenir" dont le Haut Conseil compte des membres aussi éminents que MM. Roger Burnel, Jean Matteoli, Jean-Paul Probst ou Mme Evelyne Sullerot, s'intitule "pour un nouveau Code de la famille".

Rappelant que le Code de la famille de 1939, complété en 1945 par celui de la sécurité sociale et qui a prouvé, jadis, son efficacité est à bout de souffle : complexité et incohérence du système des prestations, dégradation relative du niveau des allocations familiales, détournement de leur finalité en éléments d'une politique de redistribution des revenus, effets pervers de certaines dispositions sur les comportements des couples, ce projet vise à mettre en oeuvre un nouveau code. Celui-ci s'articulerait autour de quatre thèmes

principaux : la réforme du calcul de l'impôt afin de rétablir l'égalité entre les couples mariés et les autres, idée que votre rapporteur a toujours défendue et que prend Mme Codaccioni dans son rapport, un congé de maternité allongé, qui s'inspirerait un peu du modèle suédois et auquel s'ajouteraient des mesures afin de faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, une refonte complète du système des allocations familiales afin de le simplifier et de le rendre plus lisible, ainsi qu'une politique rénovée du logement, plus soucieuse du facteur familial. Par ailleurs, il souhaiterait la résurrection, afin de créer un choc psychologique favorable, d'un ministère de la population doté de compétences et de moyens étendus.

Considérant que toutes les dispositions fiscales actuelles, à l'exception de celle qui attribue une part entière aux enfants à partir du troisième, bénéficient aux ménages de petite dimension, que, si, d'une façon générale, le traitement fiscal des couples mariés demeure favorable à ceux qui ne disposent que d'un revenu, les couples à deux revenus, même inégaux ou modestes, subissent une pénalisation importante, ce projet propose un certain nombre de pistes, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt de solidarité sur la fortune. Concernant ce dernier impôt, dont le montant est identique pour un couple marié ou un contribuable non marié, il souligne que l'équité voudrait que l'on double le seuil d'imposition pour les couples mariés. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, et afin de "restituer à la fiscalité sa neutralité bienveillante à l'égard de la famille", il suggère de supprimer toute amodiation de l'impôt qui ne respecterait pas la logique du quotient familial, d'attribuer à chaque adulte et à chaque enfant à charge un nombre de parts indépendant du statut matrimonial du contribuable, d'appliquer la règle du quotient familial sans autre limitation que celle consistant à continuer de plafonner l'effet de celui-ci et de réviser les règles de plafonnement des déductions et abattement de telle manière à ce que le principe de ce quotient soit respecté.

Afin de faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, ce projet suggère un congé parental de six mois rémunéré à 80 % du salaire antérieur dans la limite du plafond de la sécurité sociale, accompagné d'autres mesures comme l'obligation pour les entreprises de compter, dans leurs effectifs, une certaine proportion de salariés parents, la réduction des prélèvements sociaux pour les entreprises qui offrent aux parents des postes de travail plus en accord avec leur vie familiale, horaires quotidiens ou hebdomadaires flexibles, temps de travail annualisé, temps partiel, la possibilité pour le parent qui aura cessé de travailler pour élever deux enfants ou plus de bénéficier d'une formation professionnelle rémunérée lorsqu'il voudra reprendre un emploi, l'exigence pour les entreprises de partager financièrement au fonctionnement des

crèches de la localité où elles sont installées, sauf si elles possèdent elles mêmes une crèche d'entreprise.

Ce projet de nouveau code propose, également, une simplification des prestations familiales qui passeraient de 13 actuellement à 2, l'allocation pour jeune enfant et les allocations familiales, ainsi que la fixation de leur revalorisation sur l'évolution du SMIC. Il évoque également le doublement des allocations familiales à leur montant actuel, ce qui, compte tenu du contexte économique actuel apparaît peu réaliste. Enfin, considérant les carences actuelles de la société à l'égard des familles qui ont des grands enfants, il précise que les allocations seront maintenues au delà de 20 ans (et au plus tard jusqu'à 25 ans), pour l'aîné de 3 enfants encore à la charge de sa famille.

Enfin, ce projet tente d'élaborer "une nouvelle politique familiale du logement" autour de 7 grands principes : la relance de la construction et de la rénovation de l'habitat, la réalisation de logements réellement adaptés aux besoins des familles, la nécessité que ne soient pas détournés de leur vocation les logements sociaux, celle de réserver des priorités et des quotas de logements pour les familles, celle de réexaminer la politique d'aide financière au logement, celle de réformer le prêt épargne logement en tenant compte de l'évolution des charges de famille et, enfin, celle de rendre les transmissions de logements plus fluides.

Sans être tout à fait d'accord avec l'ensemble de ces propositions dont certaines sont peu réalistes compte tenu du contexte économique, votre rapporteur tient à en souligner l'intérêt comme base de réflexion pour la future loi famille dont le rapport préparatoire dit "Codaccioni" a été remis il y a peine un mois au Premier ministre qui l'avait commandé.

*b) Le rapport préparatoire à la loi "famille" dit "Codaccioni" : favoriser conciliation et possibilité de choix entre vie professionnelle et vie familiale*

Ce rapport reprend l'idée de la majorité de créer l'allocation parentale de libre choix. Cette mesure généreuse, qui remplacerait l'allocation parentale d'éducation, serait versée dès le premier enfant, jusqu'à son entrée en maternelle, et serait équivalente à un demi SMIC. Cette allocation pourrait être prise à mi-taux, et ce qui semble essentiel à votre rapporteur, devrait s'accompagner d'une affiliation vieillesse et maladie, pour le parent qui fait ce choix. La constitution de droits à la retraite est, en effet, un élément fondamental pour rendre véritablement attractives ces mesures. Toutefois, compte tenu de l'ensemble du dispositif, cette

allocation serait d'un coût très élevé, environ 60 milliards, qui paraît très difficile à assumer dans la conjoncture actuelle. De ce fait, ce rapport propose des solutions de repli : généralisation du conge pour enfant malade, aménagement du temps de travail, extension au deuxième enfant de l'allocation parentale d'éducation, diversification des modes de garde. Sur ce dernier point, il lance plusieurs pistes : soutien à la garde d'enfant dans le cadre des activités du comité d'entreprise, utilisation de "la technique du 1 %" pour ce problème, incitation pour les communes à souscrire des contrats enfance, création d'un nouveau contrat enfance pour les 6-12 ans.

Par ailleurs, concernant le financement de la branche famille, sans trancher en faveur d'une solution, le rapport en présente plusieurs, budget annexe qui a la faveur de votre rapporteur, prélèvement sur recettes, mise à la charge du budget de l'État de certaines prestations, compte d'affectation spéciale, afin "d'instaurer un mécanisme plus sûr afin de pérenniser le financement de la branche famille".

A propos de l'actualisation des bases de calcul des prestations familiales, il demande de lancer une grande réflexion sur le coût de l'enfant, réflexion sur laquelle votre rapporteur s'accorde volontiers, et de mettre en oeuvre une véritable indexation des prestations familiales qui soit respectée par l'État, qu'elle s'appuie sur le SMIC ou les prix. Ce rapport prône également la simplification des prestations et propose comme le projet de la revue "Population et avenir" de réduire celles-ci à deux, l'une concernant l'entretien de l'enfant (effet compensatoire suite à la naissance) et une autre relative à l'éducation de l'enfant.

A côté de l'allocation parentale de libre choix, une deuxième prestation apparaît primordiale dans ce rapport, l'allocation aux grands enfants pour lesquels il est proposé d'allonger à 22 ans l'âge limite des prestations familiales. Enfin, soulevant le problème de l'entretien du dernier enfant, le rapport évoque la possibilité de maintenir le versement des allocations familiales de base, dans un premier temps, pour celui qui appartient à une famille de trois enfants ou plus.

Sur le plan de la fiscalité, le rapport préparatoire reprend, en fait, les propositions de la revue "Population et avenir" auxquelles il ajoute l'exigence d'inciter les communes à adopter, en matière de taxe d'habitation, un comportement plus favorable à la famille par le biais des majorations-débattement.

C'est donc un rapport très complet qui pourra servir également de base de réflexion pour l'élaboration de la future loi-

cadre sur la famille dont la représentation nationale devrait être saisie à la session de printemps 1994.

## **2. ... en attendant la loi "famille"**

Cette loi, dont les contours ne sont pas encore clairement définis, pourrait comporter une amélioration très progressive du taux de la pension de réversion. Celui-ci, actuellement de 52 % pourrait être porté à terme à 60 %, toutefois les implications financières d'une telle mesure sont actuellement en cours d'évaluation. Il est donc un peu tôt pour dire si un tel taux sera véritablement retenu. De plus, le débat n'est pas encore tranché quant à la possibilité de revaloriser les plafonds de ressources. Ainsi qu'elle l'a déclaré au sein de notre commission des Affaires sociales, Mme Veil a assuré que cette loi comporterait également une aide accrue aux familles qui ont de grands enfants -adolescents ou jeunes adultes- à leur charge. Il y a d'ailleurs quelque paradoxe que ce soit au moment précis où l'enfant coûte le plus cher, entre 20 et 25 ans, que la société n'offre plus de possibilité d'aide aux familles. En effet, les allocations familiales peuvent être versées jusqu'à l'âge de 20 ans, alors que l'accès au RMI, sauf exception, ne peut se faire qu'à partir de 25 ans. Il y a là cinq années de "vide" pendant lesquelles la famille doit supporter l'intégralité des dépenses. Enfin, Mme Veil a insisté sur les problèmes de logement des familles et sur les risques en matière de retraite que faisait prendre l'accroissement du temps partiel choisi par certaines femmes afin de pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle. Votre rapporteur ne peut qu'approuver l'annonce de mesures concernant ces deux aspects importants de la politique familiale.

## **B. LES PISTES SUGGÉRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR**

En attendant la loi famille, votre rapporteur souhaite évoquer, également, un certain nombre de pistes. Avant cela, il désire exprimer sa satisfaction puisque l'an passé, à pareille époque, il appelait de ses vœux l'instauration d'un grand débat parlementaire sur la situation familiale et démographique du pays. Or, ce débat, nous l'aurons grâce à la loi-cadre sur la famille au printemps prochain.

## **1. Prendre en compte les propositions de la Haute Assemblée lors du débat sur la loi quinquennale relative à l'emploi**

En effet, votre rapporteur rappelle que le Sénat, lors de la récente discussion sur la loi quinquennale pour l'emploi, avait fait un certain nombre de propositions visant notamment à développer les emplois familiaux et à instaurer une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale. En particulier, un amendement signé par Mme Hélène Missoffe puis votre rapporteur visait à porter le plafond, actuellement de 25.000 francs, de déduction d'impôt des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile, à 37.500 francs pour les contribuables ayant 3 ou 4 enfants et à 50.000 francs pour ceux qui en ont cinq ou plus. Puisque la déduction d'impôt est limitée à 50 % du plafond, elle passerait ainsi selon les cas de 12.500 francs à 18.750 francs ou à 25.000 francs. Cet amendement aurait permis, c'était du moins sa vocation, de favoriser les emplois familiaux notamment au sein des familles nombreuses. Le Gouvernement avait alors déclaré qu'il serait tenu compte de l'ensemble des suggestions faites lors de l'élaboration de la loi famille. Votre rapporteur espère donc que tel sera bien le cas.

## **2. Les différents axes de cette réforme**

Cette réforme pourrait s'articuler autour de quatre axes principaux : créer un environnement favorable à la famille, pérenniser les ressources affectées à la politique familiale, réformer et simplifier les prestations en mettant l'accent sur certaines d'entre elles, pour tenir compte des évolutions sociologiques et enfin faciliter l'accès aux familles modestes des structures d'accueil à la petite enfance.

Votre rapporteur souhaite, tout d'abord, rappeler qu'une véritable politique familiale doit commencer par la création d'un environnement favorable à la famille. A cet égard, la présence de représentants des associations familiales dans les conseils d'administration, quels que soient leurs noms, des lycées, des universités, des régimes sociaux, des chaînes de télévision et au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel devrait être accrue. De même, une réforme fiscale qui ne pénaliserait plus le mariage, souhaitée par les propositions qui viennent d'être analysées, apparaît tout aussi nécessaire à votre rapporteur. Enfin, votre rapporteur ne peut que souscrire à l'amélioration des droits en matière de vieillesse et de maladie des personnes se consacrant à l'éducation de leurs enfants.

Afin de garantir le financement de la politique familiale et la lisibilité du dispositif, votre rapporteur reste favorable, tout comme l'an passé, à la création d'un budget annexe des prestations familiales.

Les ressources de celui-ci seraient garanties juridiquement par une loi organique. Leur évolution pourrait être au moins indexée sur celle du budget de l'Etat. Toutefois, on pourrait imaginer d'autres hypothèses. Enfin, la discussion annuelle de ce budget annexe serait l'occasion d'un grand débat sur la situation démographique de notre pays.

De même, il souhaite la simplification des prestations actuelles et une appréciation plus réaliste du coût de l'enfant. Dans ce domaine, les recherches devraient être approfondies.

Eu égard au coût de l'enfant, il semble nécessaire à votre rapporteur que soient davantage aidées les familles avec de grands enfants qui, comme on a pu le constater, sont de plus en plus nombreux à rester plus longtemps au foyer. Cette aide passe également par une action en faveur du logement des familles dont les difficultés en ce domaine retentissent sur l'efficacité de toute politique familiale.

Concernant les veuves, votre rapporteur rappelle qu'il avait proposé un amendement accepté par votre commission, lors de l'examen du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social à la Haute Assemblée en décembre 1992, qui visait à permettre à des personnes ayant de faibles pensions de réversion de bénéficier de la bonification de 10 % pour enfants. Le gouvernement d'alors l'avait repoussé au motif de son coût trop important : 5 milliards. Votre rapporteur demandera en séance publique quel est son sentiment sur ce point à Mme Veil.

A propos du RMI, votre rapporteur souhaite qu'une réflexion soit menée de manière à moins pénaliser les familles nombreuses dans le calcul de leurs ressources. Cette réflexion pourrait également porter sur les possibilités d'harmoniser le RMI avec l'allocation de parent isolé (API) qui semble plus proche de la philosophie qui inspire le RMI que d'une prestation purement familiale. A cet égard, votre rapporteur souhaite qu'une ligne budgétaire destinée à subventionner les associations soit créée afin d'aider les femmes dans une situation particulière de détresse économique, conformément à la promesse faite par Mme Veil devant le bureau de l'UNAF.

Enfin, en matière de structures d'accueil collectives, votre rapporteur regrette, concernant le contrat-enfance, l'existence d'un système des barèmes obligatoires pour les revenus dits intermédiaires

considérant qu'il est quelque peu choquant que les familles aisées utilisent largement les possibilités offertes alors que des ménages plus modestes ne peuvent obtenir des places pour leurs enfants. Une réforme du système des barèmes et une meilleure information des municipalités devraient, sans doute, être envisagées afin de permettre aux communes qui veulent aider les familles modestes de le faire plus aisément.

### **Conclusion**

A l'aube de l'année internationale de la famille et après l'exposé de ses propositions, votre commission qui attend et espère la loi-cadre sur la famille promise pour le printemps 1994 comme un renouveau de la politique familiale qu'elle défend depuis de nombreuses années, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique familiale.

## **ANNEXE**

### **Auditions menées par votre rapporteur**

**M. de Crépy, président de la Confédération nationale des associations familiales**

**M. Sommaire, de la sous-direction du développement social de la famille et de l'enfance**

**Mme Leprince et M. Fragonard, du cabinet de Mme Simone Veil, ministre des Affaires sociales, de la santé et de la ville**

**M. Probst, président de la Caisse nationale des allocations familiales**

**M. Brin, administrateur à l'Union nationale des associations familiales**

**Mme Fabre, présidente de la FAVEC (Fédération des Associations de veuves civiles chefs de famille)**