

N° 83

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, 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 Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Bôlarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. André Diligent, Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Frayssé-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Laëyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Max Marest, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Scillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle

Voir les numéros

Assemblée nationale (10^{ème} législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°2) (1994-1995)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
PRESENTATION GENERALE DES CREDITS CONSACRES A LA FAMILLE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995	5
INTRODUCTION	7
TITRE PREMIER - LES DIFFERENTS INTERVENANTS DE LA POLITIQUE FAMILIALE	9
A. L'ETAT : UNE ACTION FINANCIERE ENCORE RELATIVEMENT LIMITEE MAIS QUI S'ACCROIT FORTEMENT DU FAIT, NOTAMMENT, DE LA BUDGETISATION PROGRESSIVE DU FINANCEMENT DES PRESTATIONS FAMILIALES ET UN RÔLE FONDAMENTAL D'IMPULSION	9
1. Une action financière encore relativement limitée...	9
2.... mais qui s'accroît fortement du fait, notamment, de la budgétisation progressive du financement des prestations familiales	10
3.... et un rôle fondamental d'impulsion	14
B. LA CNAF : UN PARTENAIRE ESSENTIEL DANS LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE	16
1. Un financement garanti mais une situation vraisemblablement déficitaire de 1994 à 1996	16
2. Une efficacité certaine largement reconnue malgré les critiques du dernier rapport de la Cour des Comptes	19
3. Des prestations très diversifiées mais de plus en plus complexes	20
4. Un partenariat accru avec les communes dans le domaine de l'accueil à la petite enfance	22
C. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DES ACTIONS PLUS CIBLÉES	23
1. Les communes : un rôle important dans l'accueil de la petite enfance	23
2. Les départements : le poids financier toujours important de l'aide sociale à l'enfance (ASE)	24

	Pages
TITRE II - LA NÉCESSITÉ DE PRÉCISER LE CONTENU DE LA NOTION DE FAMILLE AFIN D'ALLER AU-DELÀ DE LA LOI DU 25 JUILLET 1994	27
A. LA NÉCESSITÉ DE PRÉCISER LE CONTENU DE LA NOTION DE FAMILLE	27
1. Les évolutions sociologiques	27
2. Recentrer la notion de famille sur celle de famille nucléaire.	30
B. ALLER AU-DELÀ DE LA LOI DU 25 JUILLET 1994, LES PISTES SUGGÉRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR	31
1. Offrir une cohérence accrue aux possibilités d'action du Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA) afin que l'article premier de la loi relative à la famille ne reste pas lettre morte	32
2. Accroître la représentation des associations familiales afin qu'elles deviennent réellement des acteurs à part entière de la politique à destination de la famille.	34
3. "Revivifier" la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques	34
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
I. Audition du ministre	37
2. Examen de l'avis	37
ANNEXES	43
Annexe n° 1 : Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur	44
Annexe n° 2 : Evolution des crédits ou prestations, selon les intervenants, en faveur de la politique familiale	45

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FAMILLE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995

Ce budget s'inscrit dans le contexte de l'année internationale de la famille, sur le plan mondial, qui a vu, notamment, la tenue de la Conférence du Caire, et suit l'adoption, en France, de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille.

L'examen de ce budget est donc marqué par les conséquences de cette loi, sur le plan des prestations et du financement de la Caisse nationale d'allocations familiales et de la loi relative à la sécurité sociale, également du 25 juillet 1994, sur le plan du principe de la séparation des branches et de celui de la compensation par l'Etat des nouvelles exonérations de cotisations.

Il est appréhendé à travers les actions des différents intervenants. Par ailleurs, dans le cadre de son examen, il a permis de clarifier la notion de famille et a été l'occasion d'un certain nombre de pistes suggérées par le rapporteur.

I - LES INTERVENANTS DE LA POLITIQUE FAMILIALE

A. L'ETAT

Son action est marquée par trois types d'interventions financières aux évolutions contrastées :

- les crédits budgétaires, traditionnellement faibles et peu lisibles baissent ou stagnent (chapitre 47-21 du budget du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville : actions nationales - 500.000 francs, par rapport à 1994 pour atteindre 30,9 millions ; actions déconcentrées : stabilité à 327,05 millions) ;

- la politique fiscale. Le projet de budget accroît très significativement la réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile qui passe de 13.000 francs à 45.000 francs. Enfin, la réforme visant à rendre l'impôt neutre par rapport à la situation familiale n'est pas encore aboutie ; le rapport dit Ducamin devant servir de base à cette réforme devrait être remis dans le courant du mois de décembre au Ministre du Budget ;

- la budgétisation progressive des allocations familiales prévue notamment par la loi quinquennale pour l'emploi. La compensation de l'Etat qui était de 9 milliards en loi de finances initiale pour 1994, s'élèvera, selon le projet de loi de finances pour 1995, à 17,5 milliards.

Par ailleurs, la majoration exceptionnelle de rentrée scolaire a été reconduite cette année. L'Etat assure son financement par des crédits d'un montant de 5,9 milliards de francs inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 1994.

B. LA CNAF

Les caisses d'allocations familiales, y compris les DOM, ont versé, en 1993, 204 milliards de francs de prestations dont 155 ont concerné directement les familles. Le nombre des prestations, critiqué par le dernier rapport de la Cour des Comptes, reste très élevé. Par ailleurs, la loi relative à la famille a précisé que la base mensuelle de calcul des prestations familiales évoluerait comme les prix pendant les cinq années de son application.

La CNAF a su mettre en œuvre d'une manière efficace le début de l'application de la loi famille qui concernait l'extension de l'allocation parentale au deuxième enfant, dans la mesure où, dès fin juillet, les personnes susceptibles d'être intéressées, ont été contactées. Cette mesure devrait coûter à la CNAF, en 1994, 117 millions. En 1995, la montée en charge devrait se poursuivre avec un coût pour la CNAF de 2,83 milliards. En 1996 et 1997, le coût de l'application des mesures relatives au plan famille devrait être respectivement de 5,7 milliards et de 8,2 milliards. Au total, sur cinq ans, le coût du plan famille devrait avoisiner les 55 à 60 milliards de francs.

Toutefois, ce plan intervient au moment où la CNAF accuse un déficit estimé à 10,2 milliards en 1994 et 8,7 milliards en 1995, alors que celle-ci a, enfin, obtenu des garanties de financement : séparation des branches, compensation par l'Etat de toute mesure nouvelle d'exonération de cotisations et maintien des ressources du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1998 au niveau qui aurait dû être atteint, à législation inchangée, au 1er janvier 1993.

C. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les départements assument les dépenses en matière d'aide sociale à l'enfance pour un montant de 20,7 milliards de francs en 1993. Ces dépenses constituent à peu près le tiers de leurs dépenses d'action sociale.

Les communes agissent essentiellement par le biais de l'accueil à la petite enfance. A cet égard, les contrats enfance, qui font actuellement l'objet d'une renégociation sont un véritable succès : 1 500 ont été signés fin 1993 avec 2 000 communes. Ils ont permis la création de 30 000 places supplémentaires en accueil permanent et 36 000 en accueil temporaire.

II - LA NECESSITE DE PRECISER LE CONTENU DE LA NOTION DE FAMILLE AFIN D'ALLER AU-DELA DE LA LOI DU 25 JUILLET 1994

A. LA NECESSITE DE PRECISER LE CONTENU DE LA NOTION DE FAMILLE

1. Les évolutions sociologiques

Depuis les années soixante, les données en matière familiale ont profondément évolué, en particulier en France. Ainsi, à côté de la famille nucléaire composée du père, de la mère et du ou des enfants se sont développées des configurations familiales qui sont devenues de moins en moins marginales ("familles monoparentales", familles recomposées). Toutefois, ces situations, nouvelles par leur fréquence, ne constituent pas une véritable alternative à la famille nucléaire.

2. Recentrer la notion de famille sur celle de famille nucléaire

Si l'on se situe uniquement sur le plan de l'intérêt de l'enfant, on ne peut dire que ce qui résulte des accidents de la vie, mort d'un parent, séparation du père et de la mère, remariage d'un ou des deux constitue un élément favorable. C'est ce que Mme Sullerot appelle des "familles mutilées" et qui ne peut être considéré, en toute rigueur, comme un cas de figure parfaitement alternatif à la famille nucléaire.

B. ALLER AU-DELA DE LA LOI DU 25 JUILLET 1994 : LES PISTES SUGGEREES PAR VOTRE RAPPORTEUR

1. Il faut offrir une cohérence accrue aux possibilités d'action du Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA) afin que l'article premier de la loi relative à la famille ne reste pas lettre morte.

2. Il faut accroître la représentation des associations familiales afin qu'elles deviennent réellement des acteurs à part entière de la politique familiale, notamment dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle.

3. Il faut "revivifier" la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques qui ne s'est pas réunie depuis plus de deux ans.

Mesdames, Messieurs,

L'année qui va s'achever a été particulièrement fructueuse sur le plan de la politique familiale. Ceci fut le cas au niveau mondial, tout d'abord, dans la mesure où 1994 a été proclamée, par les Nations Unies, année internationale de la famille. La tenue de la Conférence du Caire en septembre dernier et où la France fut représentée par Mme Simone Veil, Ministre d'Etat, Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville en a été l'une des manifestations. La France prit également sa part de l'évènement en menant une réflexion autour de trois thèmes principaux qui ont concerné, respectivement, la famille et l'intégration sociale, la famille et les solidarités, et les relations entre le droit et la famille. Les conclusions auxquelles cette réflexion menée par un comité de pilotage composé de soixante membres et représentant les différents intervenants de la politique familiale a donné lieu ainsi que toutes les actions d'animations au plan local comme au plan national mises en oeuvre dans le cadre de cette année internationale de la famille feront l'objet d'un bilan qui sera présenté lors de la cérémonie de clôture de ladite année, le 17 décembre 1994.

Outre ces actions, l'année 1994, au plan national, a surtout vu l'adoption de la loi du 25 juillet relative à la famille, texte très important tant par les principes qu'il pose, les moyens qu'il engage pour mettre en oeuvre une politique familiale véritablement dynamique, -car si elle ne peut être exclusivement à visée démographique, la politique familiale doit intégrer cette dimension-, que par les garanties de financement qu'il offre au principal acteur, sur le terrain, de cette politique, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

Ainsi que l'a justement souligné le Premier Ministre, M. Edouard Balladur, lors de la rencontre annuelle des présidents de caisses d'allocations familiales qui a eu lieu les 6 et 7 octobre 1994 à Lille, "aucun gouvernement n'a déployé autant d'efforts en faveur des familles et nul gouvernement n'aurait pu faire plus dans l'état des finances publiques et des comptes sociaux".

Et de fait, la loi quinquennale relative à la famille représente un engagement financier considérable pour la CNAF puisqu'en un peu plus de cinq ans, le montant du plan famille devrait être compris entre 55 et 60 milliards de francs.

A cet égard, il faut rappeler que la CNAF joue un rôle essentiel dans la mise en oeuvre de la politique familiale que l'Etat se charge de définir. A côté de ce rôle d'impulsion, l'Etat, même si les crédits du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville en faveur de la famille restent faibles à 370,95 millions de francs, quoiqu'en légère progression de 2,6 %, joue de plus en plus un rôle de financeur de la politique familiale avec la prise en charge progressive des cotisations familiales pour les bas salaires. A côté de ces intervenants majeurs, puisque la CNAF a distribué, l'an passé, 155 milliards de prestations à destination des familles, les collectivités territoriales ont des actions plus ciblées mais loin d'être négligeables. Les départements ont consacré 20,7 milliards à l'aide sociale à l'enfance en 1993 et l'effort financier des communes pour le développement des modes de garde est important.

Le propos de votre rapporteur sera, donc, d'abord, de mesurer l'action de ces différents intervenants de la politique familiale. Toutefois, il convient peut-être, selon lui, au-delà de cette description, d'aller plus loin, non plus sur un strict plan financier, mais pour appliquer plus complètement l'article 1er de la loi relative à la famille, qui a été inséré par la Haute Assemblée et qui précise, notamment, que la politique familiale doit être globale. A cet égard, votre rapporteur évoquera un certain nombre de pistes visant, en particulier, à accroître le rôle des associations familiales et à mettre celles-ci devant leur responsabilité qui est de conforter la famille en ce qu'elle est le lieu de l'accueil, du développement et de la formation de l'enfant, à mettre en cohérence les textes existants pour permettre au conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de jouer pleinement le rôle que lui a dévolu la loi dans ce domaine et à revivifier la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques. En préalable, il aura toutefois rappelé ce qu'il entend par famille, ce qui apparaît nécessaire eu égard aux changements sociologiques qui ont eu lieu au cours de ces trente dernières années.

TITRE PREMIER

LES DIFFERENTS INTERVENANTS DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Ceux-ci sont au nombre de quatre, essentiellement, l'Etat qui joue un rôle d'impulsion et accroît son rôle de financeur, la CNAF qui met en oeuvre la politique familiale et les départements et communes qui ont des actions plus ciblées.

A. L'ETAT : UNE ACTION FINANCIERE ENCORE RELATIVEMENT LIMITEE MAIS QUI S'ACCROÎT FORTEMENT DU FAIT, NOTAMMENT, DE LA BUDGÉTISATION PROGRESSIVE DU FINANCEMENT DES PRESTATIONS FAMILIALES ET UN RÔLE FONDAMENTAL D'IMPULSION

1. Une action financière encore relativement limitée...

En effet, là réside le paradoxe, maintes fois souligné, de cet avis budgétaire. Les crédits, stricto sensu, du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, consacrés à la famille, sont traditionnellement faibles et manquent de lisibilité.

Pour la plus grande partie, ils sont situés au chapitre 47-21 du budget de ce ministère qui concerne les programmes d'action sociale de l'Etat. Deux articles de ce chapitre sont consacrés, en effet, à la famille. Tout d'abord, l'article 20 qui traite des actions nationales en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes voit ses crédits baisser de 500.000 francs par rapport à 1994, et passer de 31,4 millions à 30,9 millions. Il sert, en partie, à subventionner des associations nationales⁽¹⁾. A ce titre, celles-ci ont reçu cette année, globalement 7,75 millions de francs.

(1) Les principales associations subventionnées au titre de cet article sont le Conseil supérieur d'information sexuelle, le Conseil national d'information des femmes et des familles, la fédération nationale de l'école des parents et des éducateurs, l'école des parents Ile de France, le centre de préparation au mariage, le planning familial, le centre de liaison des équipes de recherches, la fédération nationale couple et famille etc.

Ensuite, l'article 70 du même chapitre qui traite des actions déconcentrées voit ses crédits reconduits à l'identique par rapport à 1994, c'est-à-dire qu'ils baissent légèrement en francs constants, à 327,05 millions. Ces crédits servent également, en partie, à subventionner des associations sur le plan local qui ont reçu globalement 9 millions de francs. En 1994, les associations à vocation familiale ont donc reçu, au total, 16,75 millions de francs. Toutefois, ce financement exclut l'UNAF (l'Union nationale des associations familiales) qui bénéficie d'un fonds spécial qui provient du prélèvement sur les ressources des différents régimes de prestations familiales.

A côté de ces crédits du chapitre 47-21, sont octroyées des subventions d'investissement pour les établissements d'aide à l'enfance, à l'adolescence et à la famille. Regroupées à l'article 41 du chapitre 66-20 sous le vocable peu lisible "d'autres équipements sociaux", celles-ci s'élèvent en crédits de paiement à 13 millions en 1995, contre 3,26 millions en 1994 soit une hausse de 9,74 millions et un quasi-quadruplement d'une année à l'autre ; en autorisation de programme, en revanche, ces subventions baissent légèrement de 260.000 francs et de 6,1 % puisqu'elles passent de 4,26 millions à 4 millions de francs.

Globalement, les crédits stricto sensu destinés à la famille inscrits au budget du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville s'élèvent à 370,952 millions, contre 361,712 millions en 1994, soit une augmentation de 9,24 millions et de 4,6 %.

Par ailleurs, votre rapporteur tient à préciser qu'il n'a pu obtenir le montant global des avantages familiaux que l'Etat octroie à ses agents.

2.... mais qui s'accroît fortement du fait, notamment, de la budgétisation progressive du financement des prestations familiales

A côté de ces crédits traditionnels relativement faibles, l'action financière de l'Etat à destination des familles tend à s'accroître d'une manière significative.

A ce propos, il faut saluer la reconduction de la majoration exceptionnelle de rentrée scolaire, initiée l'an passé et dont la prise en charge par l'Etat figure dans le projet de loi de finances rectificative pour 1994 qui a été présenté au Conseil des ministres du 23 novembre 1994. C'est le décret n° 94-691 du 11 août 1994 qui a prévu cette reconduction ainsi que le principe de sa prise en charge par l'Etat. Le

montant de cette majoration exceptionnelle est de 1.089 francs pour chaque enfant concerné, afin que la somme de l'allocation de rentrée scolaire et de cette majoration soit égale à 1.500 francs. Le coût global de cette majoration avait été évalué par la commission des comptes de la sécurité sociale à 6,35 milliards de francs pour l'ensemble des régimes. Or, le projet de loi de finances rectificative ne prévoit qu'une somme de 5,9 milliards. Votre rapporteur s'est interrogé sur cette différence d'évaluation sans, toutefois, pouvoir arriver à une conclusion. Cette mesure, qui constitue sans aucun doute une aide appréciable pour les familles modestes à une époque de l'année où les dépenses pour la scolarité sont particulièrement importantes, avait bénéficié à 5 millions et demi d'enfants en 1993.

L'Etat intervient également par le biais de mesures fiscales, quotient familial ou réduction d'impôt afin de favoriser les emplois familiaux. Votre rapporteur n'insistera pas sur le but poursuivi par l'amendement dit "Gantier" adopté à l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi de finances pour 1995 et qui visait à supprimer aux contribuables célibataires, veufs ou divorcés, qui ont des enfants majeurs mais qui ne les auraient pas élevés pendant dix ans consécutivement, la demi-part supplémentaire qui leur était attribuée. Cette disposition, même si elle se voulait de moralisation, apparaissait complexe, difficile à mettre en oeuvre, dans la mesure où la tâche de vérification n'apparaissait pas aisée, et source d'inquiétude pour des populations déjà suffisamment éprouvées par la vie, comme les veuves. Il aurait semblé particulièrement injuste que ces dernières soient privées d'un tel avantage. Il ne fallait pas non plus que cette disposition apparaisse comme un pas de plus dans la remise en cause des avantages, pourtant relatifs eu égard à leurs situations, consentis aux veuves, après la signature de l'accord AGIRC du 9 février 1994 qui repoussait notamment l'âge du bénéfice d'une pension de réversion de 50 à 60 ans. Sur le plan de l'action de l'Etat, cela apparaissait, de plus, en contradiction avec les mesures favorables prises ou en train d'être prises en faveur de ces populations particulièrement dignes d'intérêt comme l'augmentation au 1er janvier 1995 du taux de la pension de réversion, pour le régime général et les régimes alignés, de 52 à 54 %, malheureusement sans révision de la limite du cumul droits propres/droit dérivés, qui a été inscrite dans la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille et l'instauration de la possibilité de cumul des droits propres et des droits dérivés pour les veuves d'exploitants agricoles grâce au projet de loi relatif à la modernisation de l'agriculture qui va bientôt être discuté en première lecture à la Haute Assemblée. Il faut rappeler, à cet égard, que, selon les données de l'INSEE au 1er janvier 1992, la France comportait 3,9 millions de personnes veuves dont 83,7 % de femmes. Le régime général servait environ 1,8 million de pensions de réversion et versait envi 15,5 milliards de prestations à ce titre.

Quelle que soit la motivation de M. Gilbert Gantier, député, il ne paraissait donc pas opportun d'adopter ce type de disposition. C'est bien ce qu'a jugé la Haute Assemblée dans une reconfortante unanimité puisqu'elle a supprimé cette mesure.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 1995 comporte une disposition destinée à favoriser le développement des emplois familiaux puisqu'elle accroît la réduction d'impôt sur le revenu dont bénéficient les contribuables qui emploient un salarié à domicile de manière tout à fait significative. Celle-ci passe, en effet, de 13.000 à 45.000 francs. Certes, l'on pourra objecter qu'une telle disposition ne pourra atteindre son plein effet que pour les catégories les plus aisées. Mais, elle permettra surtout à ces familles de pouvoir arbitrer en faveur du mode de garde individuel et de permettre aux familles plus modestes de pouvoir bénéficier des places ainsi libérées dans les structures collectives, et qui sont toujours en nombre insuffisant. De plus, on peut voir que les personnes avec enfants qui seront véritablement concernées par cette réduction d'impôt n'ont pas forcément des revenus très élevés, puisqu'il faut qu'ils se situent au-dessus du seuil suivant :

Situation	Revenus en francs par mois en 1993
Couple avec deux enfants	18.320

Bien sûr il y a une approximation conventionnelle : le couple considéré n'a que des revenus bénéficiant des abattements de 20 % et 10 % et le barème de l'impôt sur le revenu de 1994 est appliqué. Toutefois, on ne peut dire, en toute rigueur, qu'un couple gagnant à deux 18.320 francs est extrêmement aisé. Or, c'est à partir de ce type de revenu, selon les éléments fournis par le ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, que cette réduction d'impôt pourra véritablement jouer.

Le taux de l'aide est important puisque, pour les ménages qui ne bénéficient pas actuellement d'exonérations au titre des charges sociales, celui-ci s'élèvera à 50 % du coût total jusqu'à un salaire proche du SMIC à plein temps. Pour ceux qui bénéficient déjà de l'aide pour la garde d'enfant à domicile (AGED), car la réduction d'impôt est cumulable avec celle-ci qui, de plus, passera de 2.000 francs à 3.800 francs au 1er janvier 1995, le taux de l'aide sera voisin de 70 % dans la mesure où les charges sociales seront totalement remboursées et que le montant de la déduction fiscale s'élèvera à 50 % du salaire net.

Cette réduction d'impôt permettra donc à des ménages aux revenus moyens d'entrer dans le dispositif. Elle accroîtra le nombre d'heures solvables pour les ménages qui employaient déjà une aide familiale. Elle aura également pour effet, en tout cas votre rapporteur l'espère, de faire reculer le travail au noir et d'offrir ainsi une couverture sociale et un statut à nombre de travailleuses familiales, puisqu'il s'agit en grande majorité de femmes. Globalement, eu égard à ses effets de solvabilisation de la demande, elle devrait favoriser la création de véritables emplois : le Gouvernement espère ainsi l'émergence de 20.000 à 30.000 emplois équivalent temps plein, qui correspondent à un véritable besoin qui va de pair avec l'accroissement du travail salarié des femmes. En effet, il ne faut pas oublier qu'en 1989, 77 % des femmes de 25 à 49 ans, c'est-à-dire celles qui ont des enfants jeunes, travaillaient contre seulement 63 % en 1975.

Cette mesure devrait coûter à l'Etat 1,2 milliard de francs qui s'ajoute aux 3,5 milliards de la réduction fiscale actuelle. L'effort financier de l'Etat, dans ce domaine, est donc tout à fait considérable. Toutefois, et votre rapporteur ne peut que le regretter, la réforme fiscale qui permettrait de rendre l'impôt le plus neutre possible par rapport à la situation familiale n'a pu encore voir le jour. Ainsi, certaines inégalités qui peuvent apparaître choquantes subsistent-elles (1) comme l'absence de "familialisation" de la décote ou la "pénalisation" du mariage par rapport au concubinage pour, notamment, l'impôt de solidarité sur la fortune.

Votre rapporteur regrette donc que l'étude (2) de la réforme fiscale d'ensemble comprenant entre autres des mesures destinées à ramener la neutralité entre mariage et concubinage n'ait pu être finalisée.

Mais l'Etat accroît surtout son rôle dans le domaine du financement de la politique familiale par la prise en charge des exonérations de cotisations d'allocations familiales prévues par la loi de finances rectificative pour 1993, la loi relative au développement de l'emploi et l'apprentissage du 27 juillet 1993 et la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993. Conçue dans un but d'allègement du coût du travail non qualifié, cette mesure touche essentiellement les bas

(1) Par ailleurs, existe également le problème de l'égalité entre concubins et couples mariés par rapport au RMI. Ceci provient du fait, paradoxal, que la femme dans un couple marié n'est pas considérée comme une unité de consommation alors qu'elle le sera si elle est considérée isolément.

(2) Ainsi qu'il l'a précisé lors de débats récents à l'Assemblée nationale, M. Nicolas Sarkozy, Ministre du budget, a confié à M. Ducamin une mission sur la fiscalité des familles. Ce dernier doit remettre dans le courant du mois de décembre son rapport qui servira de bases à des propositions sur le sujet.

salaires et est très progressive, selon le calendrier établi par la loi quinquennale. L'exonération des cotisations familiales est donc totale depuis le 1er juillet 1993 pour les salaires inférieurs à 1,1 SMIC et de 50 % pour les rémunérations comprises entre 1,1 et 1,2 SMIC. La compensation de cette exonération par le budget de l'Etat a donné lieu au versement de 3,375 milliards de francs en 1993, de 5,95 milliards de francs au premier trimestre 1994, de 1,77 milliard au deuxième trimestre et 2,25 milliards au troisième trimestre, soit 9,97 milliards. Alors qu'en loi de finances initiale, le montant de ces cotisations exonérées ne s'élevait qu'à 9 milliards de francs, en fait, il devrait atteindre 11 milliards de francs pour toute l'année 1994. Ces versements sont effectués mensuellement par l'Etat, une régularisation devant être effectuée l'année suivante sur la base de la constatation du montant effectivement exonéré.

Au 1er janvier 1995, le seuil d'exonération sera relevé. L'exonération sera totale pour les salaires inférieurs à 1,2 SMIC et égale à 50 % pour les rémunérations comprises entre 1,2 et 1,3 SMIC. Le coût de ces exonérations devrait s'élever en 1995 à 17,5 milliards conformément au projet de loi de finances pour 1995 (Cf. chapitre 44-75 du budget des charges communes "mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle").

Sur le long terme, ceci représente un engagement financier très important de la part de l'Etat, puisque sur 10 ans, celui-ci devrait compenser 150 milliards de francs. A la fin de la loi quinquennale, soit en 1998, les salaires inférieurs à 1,5 SMIC devraient être exonérés totalement et ceux compris entre 1,5 et 1,6 SMIC devraient l'être de moitié (1). Cette mesure devrait donc concerner la moitié des salariés du secteur privé soit 7 millions de personnes.

3.... et un rôle fondamental d'impulsion

En effet, parallèlement à cette implication grandissante dans le financement des prestations, l'Etat assume un rôle d'impulsion essentiel dans la politique familiale qui, de manière de plus en plus évidente, devient une de ses prérogatives. C'est d'ailleurs, l'Etat qui, selon votre rapporteur, est le plus à même de mettre en oeuvre l'article 1er, de principe, introduit par la Haute assemblée, de la loi relative à la famille qui dispose que "la famille est

(1) Il faut signaler qu'une anticipation de ces taux est prévue pour les zones de revitalisation rurale dans le projet de loi relatif à l'aménagement et au développement du territoire qui sera bientôt examiné en deuxième lecture par la Haute Assemblée.

l'une des valeurs essentielles sur lesquelles est fondée la société et que c'est sur elle que repose l'avenir de la Nation".

La loi du 25 juillet 1994 relative à la famille est exemplaire sur le rôle que peut et doit jouer l'Etat en matière de politique familiale. En effet, même si l'on peut regretter qu'elle n'ait pas abordé les aspects fiscaux et fait qu'effleurer la dimension culturelle, la loi relative à la famille aborde de multiples aspects de la politique familiale. Elle correspond à une priorité accordée à la famille par le Gouvernement mais aussi à un besoin de la société, c'est le cas en ce qui concerne l'accueil à la petite enfance, sans discrimination entre les différents modes de garde, ou l'aide aux familles qui ont de jeunes adultes, même si l'on peut regretter que cette mesure, très attendue, ne soit mise en oeuvre qu'en cas d'excédents financiers de la branche famille, c'est-à-dire, dans le meilleur des cas, en 1997, selon les conclusions mêmes du rapport relatif à la sécurité sociale présenté par le Gouvernement au Parlement début novembre 1994. En effet, selon le bulletin mensuel de l'INED "Population et sociétés" de juillet-août 1994, désormais plus de la moitié - soit 56 %- des jeunes âgés de 22 ans vivent dans le foyer parental, que ce soit avec leurs deux parents ou avec un seul et à 25 ans, 29 % des enfants demeurent encore chez leurs parents (Cf. tableau ci-dessous).

Proportion d'enfants vivant avec leurs parents (en %)

Age (1)	Hommes		Femmes		Ensemble 1990
	1990	1982	1990	1982	
15	97,3	96,5	97,3	96,6	97,3
16	96,8	96,1	96,7	95,9	96,8
17	96,1	94,9	95,9	94,3	96,0
18	94,6	92,9	93,0	89,9	93,0
19	88,4	87,6	81,5	76,8	85,0
20	81,3	80,8	68,9	62,0	75,2
21	73,2	72,0	56,5	48,3	65,0
22	65,6	60,5	46,0	36,3	55,9
23	56,9	48,8	36,2	26,0	46,7
24	47,3	38,2	27,8	19,0	37,6
25	37,5	-	20,4	-	29,0
26	30,2	-	14,9	-	22,5
27	23,8	-	11,4	-	17,6
28	18,8	-	8,7	-	13,7
29	15,3	-	6,8	-	11,0

Dans une optique globale, d'autres secteurs de la politique familiale ont été abordés par la loi relative à la famille comme la périnatalité (1), l'adoption pour laquelle M. Jean-François Mattei, député, a été chargé d'une mission, par le Premier ministre, M. Edouard Balladur, depuis le 13 septembre 1994 et sur laquelle il rendra un rapport en janvier 1995, les naissances multiples, la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle qui a induit des modifications du code du travail et des textes relatifs aux différentes fonctions publiques ainsi que le problème de pensions de réversion. Enfin, un certain nombre de dispositions ont été inscrites dans la loi, outre l'article premier de principe, afin de démontrer l'intérêt renouvelé pour la politique familiale. Il en est ainsi, de l'élaboration du rapport annuel d'évaluation du coût de l'enfant, de la présentation annuelle par le Gouvernement d'un autre rapport sur l'évolution d'indicateurs afin d'évaluer les résultats de la politique familiale et surtout de l'organisation annuelle par le Gouvernement d'une conférence nationale de la famille. Mme le Ministre d'Etat, Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville a déclaré, lors de son audition par votre commission, le 22 novembre 1994, que, compte tenu des échéances politiques qui vont avoir lieu au cours du premier semestre 1995, il lui semblait préférable qu'elle se déroulât au second semestre pour bénéficier d'un climat plus serein et connaître le retentissement qu'elle mérite. De plus, le Gouvernement pourra alors disposer des premiers éléments d'évaluation de la mise en oeuvre de la loi relative à la famille.

A côté de ce rôle grandissant de l'Etat, la Caisse nationale d'allocations familiales assume une action essentielle de mise en oeuvre de la politique familiale.

B. LA CNAF : UN PARTENAIRE ESSENTIEL DANS LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

1. Un financement garanti mais une situation vraisemblablement déficitaire de 1994 à 1996

En effet, le paradoxe est que la loi quinquennale relative à la famille entre en vigueur et que les ressources de la branche famille sont, enfin, garanties alors que ses excédents n'avaient servi jusqu'à présent qu'à combler les déficits des autres branches, au moment même où celle-ci devient en déficit.

(1) Travaux de l'hospitalisation des nouveau-nés et la prise en charge de ces derniers

Ainsi, par les effets conjugués des articles 34 et 35 de la loi relative à la famille et de la loi relative à la sécurité sociale, toutes les deux du 25 juillet 1994, la branche famille a obtenu une triple garantie pour son financement.

Tout d'abord, ses ressources sont garanties pendant cinq ans, du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1998. Elles seront au moins égales, chaque année, au niveau qu'elles auraient dû atteindre à législation constante depuis le 1er janvier 1993. Si, à l'issue du constat établi par la commission des comptes de la sécurité sociale, elles se révélaient inférieures à ce montant, l'Etat aurait obligation de verser le différentiel l'année suivante, selon des modalités déterminées par la loi de finances de cette même année.

Le corollaire indispensable de cette garantie de ressources est l'inscription dans la loi relative à la sécurité sociale du principe de l'autonomie des différentes branches, car il n'aurait servi à rien de garantir le montant des ressources de la branche famille, si ses excédents devaient servir à combler les déficits des branches maladie et vieillesse.

Un autre corollaire indispensable est le principe de la compensation des exonérations des cotisations pour le passé -article 35 de la loi famille et exclusivement pour les cotisations familiales- et pour l'avenir -article 5 de la loi relative à la sécurité sociale pour toute mesure nouvelle d'exonérations de cotisations sociales. L'inscription dans le projet de loi de finances rectificative pour 1994 de la prise en charge par l'Etat de la majoration exceptionnelle de rentrée scolaire participe, d'une certaine manière, aussi de ce principe de compensation de charges.

Toutefois, malgré ce financement garanti et en partie du fait de la mise en oeuvre progressive du plan quinquennal relatif à la famille, la CNAF connaît une situation déficitaire en 1994 qui se prolongera en 1995 et 1996, si l'on en croit le rapport relatif à la sécurité sociale du Gouvernement au Parlement de novembre 1994. Soulignons, à cet égard, que ces prévisions risquent de reporter à 1997 au mieux, la mise en oeuvre des mesures du plan famille relatives aux jeunes adultes, qui correspondent à une réelle demande de la part des familles dont les enfants au chômage ou poursuivant des études restent de plus en plus longtemps à leur charge. Il faut rappeler, également, que grâce aux effets conjugués de deux amendements, l'un adopté à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat, déposé par notre collègue Alain Vasselle, cette mesure entrera en vigueur en 1999, quoiqu'il arrive, même si la branche famille ne connaît pas, l'année précédente, d'excédents.

SITUATION FINANCIERE DE LA CNAF

En milliards	1993	1994	1995	1996	1997
Recettes	229,929	217,017	220,067	232,170	244,940
Dépenses	219,267	227,242	228,721	236,625	244,208
Evolution	8,6 %	3,6 %	0,7 %	3,5 %	3,2 %
Solde	10,662	10,226	- 8,654	- 4,455	0,732

Ainsi, en 1993, sans les rentrées supplémentaires dues à l'affectation pendant six mois à partir du 1er juillet 1993, de l'augmentation de 1,3 % du taux de la Contribution sociale généralisée, les comptes de la branche famille auraient été déficitaires de 6,4 milliards. Ils ont, en fait, été excédentaires de 10,662 milliards. En 1994, la branche famille devrait accuser un déficit de 10,2 milliards, imputable en partie à la non-affectation des 1,3 % de CSG à cette branche. Par ailleurs, l'extension de l'allocation parentale d'éducation dès le deuxième enfant prévue par la loi relative à la famille et en vigueur depuis le 1er juillet 1994 devrait coûter 117 millions de francs à la CNAF. En 1995 et 1996, les déficits devraient avoisiner respectivement les 8,65 milliards et 4,45 milliards, ceux-ci étant de plus en plus imputables à la montée en charge de la loi famille qui s'élèvera successivement à 2,83 milliards et 5,7 milliards. Ce n'est qu'en 1997 que la CNAF devrait revenir à un solde positif, mais faiblement, de 732 millions alors que le coût de la loi famille devrait avoisiner alors les 8,2 milliards (1).

Donc, même si, en 1997, le retour à l'équilibre semble possible, l'ampleur de son déficit de 1994 à 1996 inclus est inquiétante pour la CNAF dans la mesure où, avec l'autonomie des branches, elle devra assumer celui-ci alors que, ces dernières années, elle n'avait pu tirer profit de ses excédents.

(1) Le plan famille devrait s'élever globalement à environ 55 à 60 milliards de francs sur cinq ans.

COÛT DE LA LOI FAMILLE PRISE EN CHARGE PAR LA CNAF

(Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 1994)

(millions de francs)

Prestations	1994	1995
Allocation parentale d'éducation pour deux enfants		
Métropole	117	1.472
Dont l'APE à taux plein	75	944
APE à taux partiel	42	528
DOM	0	56
Allocation de garde à domicile	0	193
Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle	0	435
Accueil des jeunes enfants	0	642
Allocation pour jeune enfant	0	0
Allocation d'adoption	0	11
Allocation vieillesse des parents au foyer	0	23
Total loi famille	117	2.832

2. Une efficacité certaine largement reconnue malgré les critiques du dernier rapport de la Cour des Comptes

En effet, la Cour des Comptes, dans son dernier rapport, a été particulièrement sévère pour la gestion de la CNAF. Celui-ci relève l'opacité des comptes de cette branche, notamment le fait que ceux-ci ne retracent que très imparfaitement, parfois par de simples estimations, les dépenses et les recettes afférentes à certains régimes spéciaux, en particulier celui des fonctionnaires de l'Etat, carence qu'avait déjà soulignée votre rapporteur. Il souligne également l'inégalité des coûts de gestion, ceux-ci variant, en 1991, de 588 francs à Rouen à 860 francs à Mende, pour une moyenne nationale de 625 francs en 1991. Toutefois, les CAF ont fait, depuis, des efforts considérables de gestion et les écarts tendent à se réduire, tout comme le coût moyen d'un dossier, qui est passé de 660 francs en 1988 à moins de 550 francs en 1993, la Cour des Comptes a déploré également l'insuffisance des instruments de gestion, et notamment l'absence d'une comptabilité analytique adaptée, la divergence des règles dans l'accès aux prestations qui n'apparaît pas, selon elle, totalement justifiée, l'existence de prestations distinctes pour des situations voisines (AGED et AFEAMA par exemple), et de prestations peu efficaces, eu égard au faible nombre de personnes concernées comme les prêts à l'amélioration de l'habitat.

Mais la CNAF et les 125 caisses d'allocations familiales ont fait la démonstration de leur efficacité lors de la mise en oeuvre du début du plan quinquennal relatif à la famille, par l'entrée en vigueur de la nouvelle aide à la scolarité (1) qui remplace l'ancienne bourse des collèges dont elles assument la gestion, opération qui s'est déroulée sans coût supplémentaire, et surtout par celle de l'extension de l'Allocation parentale d'éducation dès le deuxième enfant. En effet, celle-ci qui devait être applicable dès le 1er juillet, alors que la loi, rappelons-le, est datée du 25 juillet 1994, l'a été extrêmement rapidement. Dès la fin du mois de juillet, les familles pouvant y prétendre ont reçu un formulaire de la part de leur CAF. Ainsi 700 APE ont-elles pu être versées en août et 2.000 en septembre. A cet égard, étant donné que cette allocation ne peut être versée qu'à l'issue du congé maternité, elle devrait rapidement monter en charge dans les mois à venir, ce que les CAF devraient être parfaitement en mesure d'assumer.

3. Des prestations très diversifiées mais de plus en plus complexes

Les caisses d'allocations familiales, y compris les DOM, ont versé, en 1993, 204 milliards de francs de prestations directes dont 155 ont concerné directement les familles. Ces prestations sont, désormais, conformément à la loi relative à la famille, indexées sur l'évolution des prix à la consommation, pendant la durée d'application du plan famille ce qui leur garantit donc la préservation du pouvoir d'achat. De plus, la loi prévoit que l'augmentation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) pourra être modifiée une ou plusieurs fois par an, contre au moins deux fois par an précédemment.

Il faut, à cet égard, rappeler l'importance que conservent les prestations familiales au sein des revenus des familles nombreuses : elle est de l'ordre de 50 % pour les familles de quatre enfants, de 30 % pour celles de trois enfants, et, de seulement, 15 %, en moyenne, pour les familles de deux enfants.

Les 204 milliards de prestations directes ont été versés à 8,951 millions d'allocataires dont plus de 5 millions de familles représentant environ 11 millions d'enfants. Les aides au logement, allocation de logement familial (ALF) et allocation personnalisée au logement (APL), avoisinent 45 milliards de francs dont 31 milliards

(1) Sans préjuger au fond de la pertinence de cette nouvelle aide qui induira sans doute certains problèmes du fait de son mode de calcul et du changement des critères.

sont versés aux familles ayant au moins un enfant à charge. Elles ont concerné 3,5 millions de foyers.

39 % des prestations familiales ont été destinées à des familles ayant au moins un enfant de moins de 3 ans (APE, AGED, AFEAMA, le complément familial, l'allocation pour jeune enfant, etc.). Ces prestations pour la petite enfance concernaient le tiers des familles. Ces montants croîtront en 1995, du fait de la revalorisation de l'AGED de 2.000 F par mois à 3.800 F et celle de l'AFEAMA qui passera de 530 F à 800 F, au 1er janvier prochain.

50 % des prestations familiales ont été allouées à des familles nombreuses d'au moins trois enfants alors que ces familles ne représentaient que 26 % du nombre total de familles. Par ailleurs, la CNAF consacrait 9 milliards de francs à l'aide aux parents isolés (allocation de soutien familial et allocation parent isolé). Elle versait 20 milliards de prestations indirectes comme le financement des cotisations vieillesse et maladie pour l'AVPF (allocation des vieux parents au foyer).

Enfin, les CAF assuraient la gestion et le versement de minima sociaux, comme le RMI, et l'allocation aux adultes handicapés ainsi que l'allocation d'éducation spéciale, qui, elle, est considérée comme une prestation familiale.

La CNAF et les CAF assument donc la gestion et une grande partie du financement de prestations de plus en plus diversifiées et de plus en plus ajustées pour répondre à des problèmes de plus en plus ciblés.

Globalement, ces prestations étaient au nombre de 23 dont 15 l'étaient sous condition de ressources. Pour les mettre en oeuvre, 15.000 règles à appliquer étaient nécessaires. Dans ses deux avis précédents, votre rapporteur a déjà souligné cette complexité. La Cour des comptes, dans son dernier rapport, a également critiqué cet état de chose, facteur de coûts de gestion et d'indûs (1). C'est notamment le cas en matière de prestations logement pour lesquelles le rapport dit "Choussat" a fait un certain nombre de propositions.

A cet égard, M. Jean-Paul Probst, président de la CNAF, s'est interrogé lors de la réunion annuelle des présidents des Conseils d'administration des caisses d'allocations familiales (CAF) des 6 et 7 octobre 1994 à Lille : "Quelle est la valeur d'une protection sociale qui n'est plus comprise par ceux qui en bénéficient ?".

(1) Les prestations versées indûment ont connu une forte progression au cours des dix dernières années : alors que le taux d'indû restait inférieur à 1 % du montant des prestations au début des années 1980, il n'a cessé de progresser depuis, pour dépasser 1,5 % en 1986 et 1,8 % en 1991, ainsi que l'a remarqué la Cour des Comptes dans son dernier rapport.

La loi relative à la famille, à cet égard, a encore accru cette complexité puisqu'elle a créé deux nouvelles prestations gérées par les CAF, l'allocation d'adoption et l'aide à la scolarité, cette dernière à la charge de l'Etat. Pour votre rapporteur, la simplification et la lisibilité du système restent un but à atteindre. Toutefois, ainsi que l'a fait remarquer le Premier ministre lors de son intervention déjà citée devant les présidents des Conseils d'administration des CAF, "une simplification radicale du système serait d'un coût très supérieur au potentiel financier de la branche famille" et "se traduirait par une remise en cause des droits acquis et une diminution de revenus pour nombre de familles modestes". Toutefois, conscient de ce problème, il a décidé qu'une somme de 200 millions dont l'utilisation sera arrêtée en concertation avec la CNAF devra servir à commencer à mettre en oeuvre cette simplification qui s'avère indispensable même aux yeux des gestionnaires des CAF.

4. Un partenariat accru avec les communes dans le domaine de l'accueil à la petite enfance

Celui-ci s'inscrit, d'abord, dans le cadre de l'enrichissement des "contrats enfance", actuellement négociés entre l'Etat et la CNAF. Les montants affectés à cet enrichissement devraient s'élever à 600 millions de francs en 1995 et à 3 milliards en 1999.

Le Conseil d'administration de la CNAF, le 5 juillet 1994, a défini dans l'optique de l'accompagnement du plan famille un certain nombre de propositions qui ont été retraduites dans "la lettre de la CAF" d'octobre 1994. Les propositions s'orientent autour de trois axes dont l'un concerne les contrats-enfance.

En ce qui concerne ceux-ci, il s'agit de les rendre plus attractifs car il reste des efforts à accomplir dans certains départements, et en milieu rural. Au-delà de la majoration du taux de financement, ils devraient être améliorés notamment dans le domaine de l'attribution de crédits d'investissement pour les crèches et les haltes garderies.

Le Conseil d'administration de la CNAF a également souhaité majorer, de manière significative, le financement de la base en ce qui concerne les prestations de service. Il entend combler, au cours des cinq prochaines années, une partie importante de l'écart qui existe entre les prix plafonds et les coûts réels des crèches collectives et parentales, des haltes-garderies et des relais assistantes maternelles. Dans ce but, une forte revalorisation des prix plafonds est prévue avec une application plus rapide pour les haltes-garderies.

De plus, conscient des effets, parfois néfastes, sur les crèches familiales de l'amélioration continue du montant de l'AFEAMA et qui provoque l'inquiétude des élus locaux, il a souhaité que le barème des participations familiales lié au contrat-enfance puisse, pour ce type de services, être révisé à la baisse, cette perte de ressources devant être compensée par une majoration du taux de financement par la prestation de service. De cette manière, ce que certains estiment être une distorsion de concurrence au profit des assistantes maternelles indépendantes devrait être considérablement atténué.

Au niveau des contrats de ville, le Conseil d'administration de la CNAF a souhaité contribuer au développement de centaines d'actions en direction des enfants, dans les quartiers défavorisés. Pour cela, il va mettre en oeuvre un financement spécifique, par la branche famille, d'actions d'accompagnement sociale ainsi que la possibilité, dans le cadre de contrats-enfance, pour les quartiers en difficulté, d'aides à l'amélioration de la vie quotidienne des enfants de moins de trois ans déjà scolarisés.

Le partenariat avec les collectivités territoriales, en fait surtout les communes, est donc de plus en plus important dans le domaine de l'accueil aux jeunes enfants.

A côté de la CNAF, les collectivités territoriales ont des actions beaucoup plus ciblées.

C. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DES ACTIONS PLUS CIBLÉES

1. Les communes : un rôle important dans l'accueil de la petite enfance

L'action des communes, dans ce domaine, s'inscrit essentiellement dans le secteur de l'aide à la petite enfance. Sont, particulièrement concernés, les contrats enfance créés en 1988 qui ont pris le relais des contrats crèches mis en oeuvre dès 1983. Leur dispositif est fondé sur des contrats d'objectifs de trois à cinq ans renouvelables. Les CAF versent à chaque commune signataire une prestation de service enfance représentant 40 % à 60 % des nouvelles dépenses. Les communes, de leur côté, s'engagent à élaborer un schéma de développement de ces structures et à augmenter leur participation. Au 31 décembre 1993, 1.500 contrats enfance ont été signés -dont 33 dans les DOM- avec 2.000 communes. De plus, 80 contrats intercommunaux regroupaient 500 communes. Ces contrats ont permis la création de 30.000 places supplémentaires en accueil

permanent et 36.000 en accueil temporaire. Compte tenu du fait qu'on estime généralement qu'une place en accueil temporaire bénéficie à plusieurs enfants, ce sont 144.000 enfants de plus qui ont pu être accueillis dans ces structures (haltes-garderies, garderies périscolaires, et centres de loisirs sans hébergement (CLSH)). La négociation entre l'Etat et la CNAF qui a lieu actuellement devrait permettre une extension et un approfondissement de ces contrats. Point n'est besoin de revenir sur l'article 11 de la loi relative à la famille où, à l'instigation du Sénat, n'est instaurée qu'une simple faculté pour les communes d'établir un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans. Il est bien évident qu'elles ne mettront en oeuvre ce schéma que si elles sont incitées financièrement à le faire précisément dans le cadre de l'extension des contrats enfance.

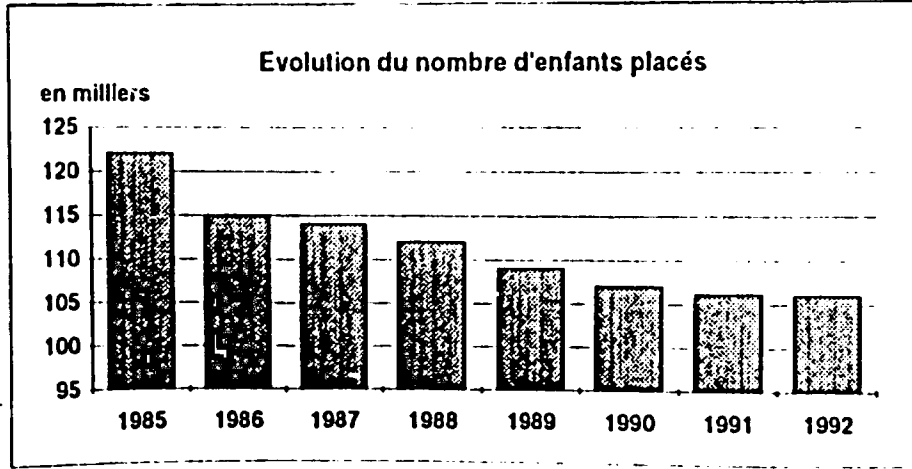
2. Les départements : le poids financier toujours important de l'aide sociale à l'enfance (ASE)

Ceux-ci ont, en effet, en charge l'aide sociale à l'enfance dont les montants ont crû, en moyenne de 7 % par an à partir de 1989 pour atteindre 20,7 milliards en 1993 (1), ce qui ne laisse pas d'inquiéter dans la mesure où la répercussion de la revalorisation du statut des assistantes maternelles, conséquence de la loi de juillet 1992, a été beaucoup moins forte en 1993. Cette croissance des dépenses peut être en partie imputable à la crise et aux difficultés économiques dans la mesure où les dépenses d'action éducative en milieu ouvert (AEMO), d'allocations (2) et de secours ont crû fortement en 1993, de + 11 % tandis que les dépenses d'hébergement ont augmenté, elles aussi, de manière non négligeable (+ 6 %). Cette dernière augmentation peut être expliquée par celle des tarifs et du prix de séjour. Le nombre global des bénéficiaires de l'ASE s'élevait, en 1992, à 500.000 enfants dont 112.000 étaient placés (cf : graphique ci-après). La politique actuelle tend à privilégier le maintien des enfants dans leur famille. Le nombre d'enfants placés a donc baissé de 16.000 entre 1985 et 1992.

(1) cf annexe n° 2.

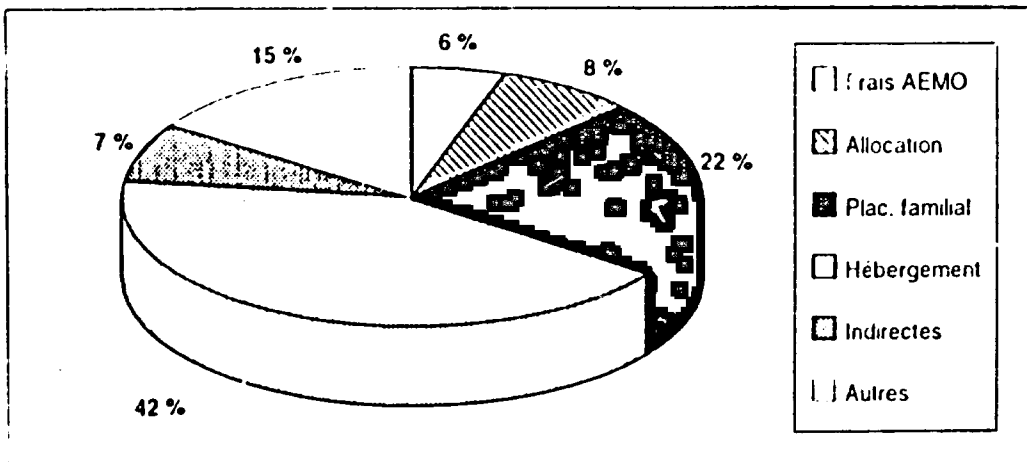
(2) Le montant global des allocations avait fortement diminué en 1989 et 1990 du fait de l'instauration du RMI ; il recommence à croître depuis cette date. Il permet d'aider les jeunes exclus du RMI ou les familles dans des situations très difficiles.

Globalement, l'aide sociale à l'enfance constitue un peu plus du tiers des dépenses d'action sociale départementale qui continuent de croître à un rythme plus élevé que celui des ressources.



Source : SESI 1985 - 1991 et ODAS - 1992

Ventilation des crédits départementaux consacrés à l'ASE



L'action des intervenants institutionnels en matière de politique familiale est donc multiple et de grande ampleur surtout si l'on compare avec ce qui se passe dans certains pays européens comme le Royaume-Uni par exemple. De plus, la loi relative à la famille a permis de compléter de dispositif. Toutefois, selon votre rapporteur, il convient d'aller plus loin. Mais, tout d'abord, selon lui, il s'avère nécessaire de préciser le contenu de la notion de famille.

TITRE II

LA NÉCESSITÉ DE PRÉCISER LE CONTENU DE LA NOTION DE FAMILLE AFIN D'ALLER AU-DELÀ DE LA LOI DU 25 JUILLET 1994

A. LA NÉCESSITÉ DE PRÉCISER LE CONTENU DE LA NOTION DE FAMILLE...

1. Les évolutions sociologiques

En effet, depuis les années soixante, les données en matière familiale ont profondément évolué dans les sociétés occidentales et en France, en particulier. Les travaux du démographe Louis Roussel peuvent, notamment, en témoigner.

Ainsi, à côté de la famille nucléaire, composée d'un père, d'une mère et d'un ou plusieurs enfants, qui est devenue la norme à la fin du XIX^{ème} siècle, se sont développées des configurations familiales qui sont devenues de moins en moins marginales (cf tableau ci-après).

Les années soixante-dix et quatre-vingt ont été riches en apports sémantiques, recouvrant de nouvelles notions, souvent d'ailleurs importées des Etats-Unis, familles monoparentales, traduction imparfaite de one-parent family, familles recomposées, etc.

Ainsi, les couples mariés deviennent-ils moins nombreux, tandis que le nombre des divorces augmente.

Après avoir connu une montée régulière jusqu'en 1972, date à laquelle le nombre de mariages s'élevait à plus de 400.000, celui-ci a connu une chute importante puisqu'il se montait à 300.000, par an, dans les années quatre-vingt et à 275.000 au début des années quatre-vingt-dix. En parallèle, au même moment, c'est-à-dire au début des années soixante-dix, s'est produite une accélération dans la courbe des divorces. Désormais, la France compte un divorce pour trois mariages. Par ailleurs, la fréquence du remariage des divorcés s'abaisse, ce qui pourrait être interprété comme une remise en cause du modèle conjugal stable. Celle-ci apparaît d'autant plus réelle que se répand également la cohabitation. De 1957 à 1981, le nombre des couples hors mariage dont l'homme a moins de 35 ans est passé de 155.000 à 400.000. Aujourd'hui, toutes les classes d'âge sont concernées. En 1990 et même si l'on peut être réservé sur les

appréhensions statistiques, il y avait 1,72 million de couples non mariés.

Parallèlement, le nombre des naissances hors mariage s'est considérablement accru, malgré la diffusion des moyens de contraception : de 6 % entre 1959 et 1966, le taux de ces naissances s'est élevé très fortement pour passer à 15 % en 1982 et 25 % en 1990.

De ces évolutions qu'on ne peut que constater (cf tableau ci-dessous), il résulte que 1,4 million d'enfant vivent dans des familles dites "monoparentales", dont dans 90 % des cas avec leur mère. Selon l'enquête "familles" réalisée par l'INSEE en même temps que le recensement de 1990, 950.000 enfants de moins de 25 ans vivent avec un de leurs parents et un beau-parent, ce qui fait 660.000 familles dites "recomposées". Globalement, un enfant de moins de quatre ans sur dix ne vit pas avec ses deux parents biologiques. La plupart vivent dans une "famille monoparentale", 2,2 % en "famille recomposée". Entre 15 et 18 ans, environ un enfant sur cinq vit dans une de ces situations (12 % en "famille monoparentale", 7,6 % en "famille recomposée"). En 1990, toujours, 7,5 % des femmes vivant en couple élevaient d'autres enfants que ceux de leur conjoint actuel. Quant à la proportion des "familles monoparentales", elle est assez élevée dans les familles avec un enfant : 17 %. Elle tombe à 10 % dès qu'il y a plusieurs enfants. En revanche, la proportion des familles dites "recomposées" s'accroît dès que le nombre d'enfants s'élève. Inférieure à 6 % des familles avec un enfant, la famille dite "recomposée" atteint 15 % des familles de 4 enfants.

Evolution de la structure des ménages de 1968 à 1989

Structure des ménages	1968	1975	1982	1989
Ensemble	15 778 020	17 743 760	19 590 400	21 062 416
Une personne vivant seule	3 198 240 20,3 %	3 935 100 22,2 %	4 816 680 24,6 %	5 617 107 26,7 %
Homme seul	1 021 720 6,5 %	1 312 300 7,4 %	1 665 660 8,5 %	1 970 510 9,4 %
Femme seule	2 176 520 13,8 %	2 622 800 14,8 %	3 151 020 16,1 %	3 646 597 13,7 %
Autres ménages sans famille	861 060 5,5 %	869 540 4,9 %	807 280 4,1 %	866 822 4,1 %
Famille principale monoparentale	658 280 4,2 %	726 320 4,1 %	846 820 4,3 %	1 097 641 5,2 %
Homme + enfant(s)	132 060 0,8 %	140 980 0,8 %	122 900 0,6 %	146 933 0,7 %
Femme + enfant(s)	526 220 3,3 %	585 340 3,3 %	723 920 3,7 %	940 528 4,5 %
Famille principale couple	11 060 440 70,1 %	12 212 800 68,8 %	13 119 620 67,0 %	13 453 482 63,9 %
Couple marié	10 739 687 68,1 %	11 870 842 66,9 %	12 382 220 63,2 %	12 185 415 57,9 %
Couple non marié	320 753 2,0 %	341 958 1,9 %	737 400 3,8 %	1 268 067 6,0 %
Taille moyenne des ménages	3,06	2,88	2,70	2,57

Source : INSEE, Recensements de 1968, 1975 et 1982. Enquête sur l'emploi 1989. Cité par Jean-Michel Durr, "Nuptialité et structure des ménages" in Thérèse Hubert et Louis Roussel, *La nuptialité*, p. 228.

Personnes de moins de 25 ans, suivant la situation familiale en 1990, suivant l'âge (en %)

	0-4 ans	0-18 ans	0-24 ans
Enfants de familles monoparentales			
• Père seul	0,3	1,1	1,3
dont veuf	0,0	0,3	0,4
dont divorcé	0,1	0,5	0,5
• mère seule	6,6	8,7	8,6
dont célibataire	3,7	2,1	1,7
dont mariée	1,1	1,5	1,4
dont veuve	0,3	1,2	1,7
dont divorcée	1,5	3,9	3,8
Total (A)	6,9	9,8	9,8
Enfants de couples			
• Pères et mères mariés	76,0	79,5	71,3
• Pères et mères non mariés	15,0	8,3	6,7
dont tous deux célibataires	10,3	4,0	3,0
dont au moins 1 divorcé	3,0	3,0	2,6
dont mère divorcée	1,9	2,2	1,9
Total (B)	91,0	87,8	78,0
Enfants des familles (A + B)	97,9	97,6	87,8
Enfants hors famille	1,3	1,4	2,5
Enfants hors ménages	0,8	0,9	1,8
Autres (1)	0,0	0,2	7,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Total (en milliers)	3.151	14.096	19.274

Source : INSEE, recensement de 1990.

(1) Personnes vivant seules, en couple ou parents de famille monoparentale.

Telles sont les évolutions constatées depuis plus de trente ans. Toutefois, selon votre rapporteur, toutes ces configurations familiales, nouvelles par leur fréquence, ne constituent pas une véritable alternative à la famille nucléaire.

2. Recentrer la notion de famille sur celle de famille nucléaire.

En effet, pour votre rapporteur, la notion de famille n'est nullement incertaine comme le tendrait à faire croire le titre d'un ouvrage récent de M. Louis Roussel déjà cité.

Pourtant, le propos de votre rapporteur ne se veut pas moralisateur. Il se situe uniquement du point de vue de l'intérêt de l'enfant dont l'accueil et l'éducation sont la raison d'être d'une famille. Or, en toute rigueur, on ne peut dire que ce qui résulte des accidents

de la vie, mort d'un parent, séparation du père et de la mère, remariage d'un ou des deux, constitue un élément favorable au développement de l'enfant. C'est d'ailleurs pourquoi les situations difficiles consécutives à un deuil, à un divorce doivent faire l'objet d'aides de la part de la société. Mais elles ne peuvent être présentées en exemple. Elles donnent, en effet, lieu à ce que Mme Evelyne Sullerot, fondatrice du planning familial, ancien membre du Conseil économique et social et auteur d'un certain nombre d'ouvrages sur le sujet, appelle, fort judicieusement, des "familles mutilées", des segments de familles, des familles incomplètes.

Dans l'intérêt de l'enfant, le problème n'est pas tant l'officialité du lien qui unit ses parents, que la stabilité de celui-ci, sous quelque forme juridique que ce soit, même si l'on peut souhaiter privilégier le mariage, ne serait-ce que parce qu'il comporte précisément cette présomption de stabilité.

Ainsi, selon votre rapporteur, toutes les configurations familiales ne peuvent être mises sur le même plan dans la perspective du bon développement de l'enfant.

A partir de ce postulat et au moment où les 50 ans de l'UNAF vont être célébrés, votre rapporteur s'est interrogé sur le rôle que devraient jouer les associations familiales afin d'aller au-delà du contenu de la loi relative à la famille dont il ne mésestime, bien entendu, pas l'importance.

B. ALLER AU-DELÀ DE LA LOI DU 25 JUILLET 1994, LES PISTES SUGGÉRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR

Dans cette optique, la loi du 25 juillet 1994 avait déjà posé un principe et offert une piste pour redonner à la famille la place et la considération qu'elle mérite dans notre société. Cette piste initiée se situe à l'article 39, puisque celui-ci prévoit que "le Haut Conseil de la population et de la famille doit être obligatoirement consulté sur les programmes destinés aux enfants, lors de l'élaboration du cahier des charges des sociétés nationales de programme de l'audiovisuel". Mais, selon votre rapporteur, ce sont tous les programmes et non pas seulement les programmes pour enfants qui devraient être concernés par cette disposition car l'image de la famille qui y est véhiculée y est bien plus souvent malmenée. De plus, cet article exclut les chaînes privées. Il faut donc s'appuyer sur l'article premier de cette loi, introduit par le Sénat, pour aller plus loin, afin que la notion de famille, en tant que famille nucléaire et lieu d'accueil et de formation de l'enfant, ne soit plus systématiquement et impunément tournée en

dérision. Cet article de principe stipule, en effet, que "la famille est une des valeurs essentielles sur lesquelles est fondée la société et que c'est sur elle que repose l'avenir de la Nation". Il faut donc, que le législateur se donne les moyens de mettre en oeuvre ce principe. Or, dans leur grande majorité, ces moyens existent déjà. Il suffit simplement de les mettre en cohérence.

1. Offrir une cohérence accrue aux possibilités d'action du Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA) afin que l'article premier de la loi relative à la famille ne reste pas lettre morte

Il s'agit de permettre au CSA d'accomplir au mieux la mission qui lui est assignée par l'article 15⁽¹⁾ de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication qui est de veiller à la protection de l'enfance et de l'adolescence dans la programmation des émissions diffusées par un service de communication audiovisuelle. A cet égard, votre rapporteur suggère de compléter cet article, en obligeant au respect des dispositions de l'article premier de la loi relative à la famille cité plus haut.

On peut bien sûr regretter que l'éthique des programmes ne fasse pas partie des dispositions contenues dans le décret fixant le cahier des charges de TF1 et dans la décision d'autorisations de M6. A cet égard, votre rapporteur suggère qu'une telle dimension soit abordée en 1997 lors du prochain renouvellement des autorisations.

Toutefois, le CSA dispose d'un pouvoir de sanction lorsqu'il est porté atteinte aux principes mentionnés par l'article premier de la loi de 1986 comme la dignité de la personne humaine ou par d'autres dispositions comme l'article 15 précité conformément aux articles 42, 42-1 et 42-4 de cette même loi. Ceux-ci disposent, en effet, que le CSA peut mettre en demeure les titulaires d'autorisation -c'est-à-dire les chaînes privées- de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis à l'article premier du même texte. En cas de méconnaissance de ces mises en demeure, le CSA a le pouvoir d'infliger des sanctions. Dans le domaine de la protection de l'enfance, il a, à plusieurs reprises, exercé ce pouvoir à l'égard de l'ex-cinq et de

(1) Par ailleurs, il faut signaler l'existence de la Directive européenne du 5 mai 1989 qu'applique le CSA et qui institue une période de protection journalière pendant laquelle les chaînes ne doivent pas diffuser de téléfilms violents ou des films ayant fait l'objet d'une interdiction aux mineurs de moins de douze ans et de moins de seize ans.

M6, en infligeant des amendes significatives de 500.000 francs à 5 millions de francs. Il apparaît nécessaire à votre rapporteur qu'il puisse le faire également lorsque c'est l'image même de la famille qui est tournée systématiquement en dérision, car, ainsi qu'il a eu l'occasion de le dire, à la tribune, le 12 juillet 1994, lors de la lecture des conclusions de la Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la famille, il trouve anormal que ceux qui sont attachés à la notion de famille n'aient pas simplement le droit de défendre leur cause. Votre rapporteur regrettait, par ailleurs, que les associations familiales n'aient pas le droit de saisir le CSA, alors même qu'il souhaitait placer celles-ci devant leur responsabilité qui est non seulement de recevoir des subventions mais de défendre avec une certaine vigilance la notion même de famille et d'exercer, selon les statuts de l'UNAF "devant toutes les juridictions, l'action civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles". A cet égard, votre rapporteur reste dubitatif quant à l'intérêt de nommer un représentant de l'UNAF au sein du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) car il lui apparaît difficile d'être à la fois juge et partie. La preuve a été administrée de cette difficulté lorsque le président de l'UNAF a été nommé dans cette instance *intuitu personae* : en effet, on ne peut pas dire que la situation en ait été grandement améliorée. Elle se serait même, selon votre rapporteur, plutôt aggravée !

Aussi, votre rapporteur note-t-il avec satisfaction les dispositions instituées respectivement par les articles 4, pour les chaînes publiques et 5 pour les chaînes privées de la loi du 1er février 1994, qui ouvrent la possibilité de saisir le CSA aux associations familiales reconnues par l'UNAF tout comme aux organisations professionnelles et syndicales représentatives du secteur de la communication audiovisuelle et au Conseil national des langues et cultures régionales lorsque ces sociétés ne respectent pas leurs obligations. Il faut, par ailleurs, remarquer que le CSA ne disposait pas du même pouvoir de sanction pour les chaînes publiques, jusqu'à l'intervention précisément de la loi du 1er février 1994 et particulièrement de son article 4. Désormais, les pouvoirs du CSA sont quasiment identiques qu'il s'agisse d'une chaîne privée ou d'une chaîne publique.

Ainsi, si l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 est amendé afin d'introduire la dimension familiale, il semble que, désormais, le dispositif pour la protection de l'enfance et de la famille en matière audiovisuelle soit relativement complet avec la création d'une possibilité pour les associations familiales de saisir le CSA. Ce dispositif trouve son fondement dans l'article premier de la loi relative à la famille qui dispose que c'est précisément sur la famille que repose l'avenir de la Nation. C'est pourquoi, selon votre rapporteur, à ce titre, elle doit être justement considérée dans les

médias dont on connaît l'influence sur les jeunes et moins jeunes, esprits.

2. Accroître la représentation des associations familiales afin qu'elles deviennent réellement des acteurs à part entière de la politique à destination de la famille.

L'éducation et la formation professionnelle devraient être, sur ce plan, les secteurs privilégiés d'action des associations familiales.

C'est pourquoi, selon votre rapporteur, il conviendrait d'envisager la présence des représentants de ces associations au sein du conseil d'administration de la nouvelle chaîne du savoir.

Plus généralement, dans ces deux domaines, il semblerait utile à votre rapporteur que les associations familiales aient un droit de regard sur les programmes et les orientations. C'est pourquoi il pourrait être souhaitable que leurs représentants puissent faire partie du Conseil national des programmes rattaché à l'Éducation nationale et du Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. Ces associations pourraient voir également leur participation au Conseil national de l'éducation significativement accrue dans la mesure où elle n'est, actuellement, que d'un membre sur 92. La liste n'est pas, bien évidemment, exhaustive, mais ce sont des pistes qu'il conviendrait d'explorer.

3. "Revivifier" la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques

Enfin, votre rapporteur souhaite attirer l'attention de la Haute Assemblée sur le fait que le Parlement dispose d'une structure qui pourrait se prêter à un certain nombre d'études, la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques commune aux deux assemblées (1). Créée par l'article 13 de la loi du 31 décembre 1979, relative à l'interruption volontaire de grossesse, elle a pour mission d'informer les assemblées des résultats de la politique menée en faveur de la natalité, de l'application de lois relatives à la régulation des naissances et à la contraception et des conséquences de la mise en oeuvre de la loi qui l'a fondée.

Toutefois, aux dires mêmes de celle qui fut l'une de ses présidentes, Mme Hélène Missoffe, membre de votre commission des

(1) Composée de vingt-cinq membres soit quinze députés et dix sénateurs.

Affaires sociales, elle n'a jamais réellement fonctionné. De plus, elle ne s'est pas réunie depuis plus de deux ans. Il conviendrait donc de "réveiller" cette instance interparlementaire en lui confiant, par exemple, comme l'a suggéré Mme Hélène Missoffe, une mission sur le problème de l'adoption. Il convient, peut-être, à cet égard, d'étendre ses compétences aux problèmes plus généraux de la famille.

*

* *

En conclusion de cette année internationale consacrée à la famille, qui a vu la tenue de la Conférence du Caire, votre commission constate avec satisfaction que la France a tenu son rang dans ce domaine en adoptant une loi de grande ampleur, tant par les engagements financiers que les domaines abordés, qui va marquer la politique familiale ces cinq prochaines années et avoir des effets bénéfiques sur le contexte démographique national bien au-delà. En tout cas, c'est l'un des vœux de votre commission qui se félicite que la politique familiale soit redevenue une priorité et qu'elle s'avère, de plus en plus, une prérogative de l'Etat puisque c'est en la famille que réside l'avenir de la Nation, conformément à l'article premier de la loi du 25 juillet 1994 qui a été introduit par la Haute Assemblée. Elle est heureuse également que, désormais, le financement de la branche famille soit garanti, en particulier grâce à l'autonomie des branches, ce qui permettra de rompre avec les pratiques du passé. Elle souhaite que la branche famille retrouve rapidement un solde positif afin que soient mises en oeuvre les mesures à destination des familles qui ont de jeunes adultes, mesures très attendues, car elles correspondent à un véritable besoin de la société. Pour toutes ces raisons, votre commission a été conduite à donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique familiale.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE D'ETAT

Réunie le mardi 22 novembre 1994 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville sur les crédits de son département ministériel pour 1995 (Politique familiale).

En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, président, qui s'exprimait au nom de M. Jean Chérioux, rapporteur pour le budget de la famille, empêché, Mme Simone Veil a précisé que la mise en oeuvre du début du "plan famille", relative à l'Allocation parentale d'éducation (APE) dès le deuxième enfant, s'était parfaitement déroulée grâce à l'efficacité des Caisses d'allocations familiales qui ont ainsi pu délivrer 700 nouvelles APE dès le mois d'août et 2.000 au mois de septembre. Elle a estimé que la crainte de distorsion de concurrence entre crèche familiale et assistante maternelle agréée indépendante n'était pas justifiée. Elle a précisé qu'il n'y avait aucune mesure gouvernementale à l'étude en matière de fiscalisation des prestations familiales et que la conférence nationale de la famille aurait vraisemblablement lieu au second semestre de 1995.

Mme Marie-Claude Beaudou a souhaité attirer l'attention de la commission sur les risques que comportait, pour les veuves, la suppression de la demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu résultant de l'adoption par l'Assemblée nationale de "l'amendement Gartier" et sur les effets néfastes, pour les veuves également, de l'accord AGIRC du 9 février 1994.

EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le jeudi 24 novembre 1994 sous la présidence de M. Roger Lise, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean Chérioux, sur le budget de la politique familiale pour 1995.

A titre liminaire, M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a rappelé que 1994, année internationale de la famille, avait été marquée sur le plan national par l'adoption de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille.

Il a, ensuite, présenté l'action des différents intervenants institutionnels de la politique familiale. Il a mis en parallèle les crédits budgétaires traditionnellement faibles et peu lisibles du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville concernant la famille, avec le rôle grandissant de l'Etat en matière de financement de la politique familiale par le biais de la compensation des exonérations de cotisations familiales qui s'élève à 9 milliards de

francs pour 1994 et se montera à 17,5 milliards en 1995. Sur le plan fiscal, il a mentionné l'unanimité qui a présidé, au sein de la Haute Assemblée, à la suppression de l'amendement "Gantier" adopté par l'Assemblée nationale qui privait de la demi-part supplémentaire, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, les contribuables célibataires, veufs ou divorcés ayant des enfants majeurs, lorsqu'ils n'avaient pas élevé ceux-ci pendant dix ans consécutivement. Il a souligné l'intérêt de l'accroissement de la réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile qui permettra aux familles relativement aisées de recourir davantage au mode de garde individuel, libérant ainsi des places dans les structures collectives pour les familles plus modestes. Il a salué la reconduction de la majoration exceptionnelle de rentrée scolaire inscrite au collectif budgétaire pour un montant de 6,4 milliards de francs et attribué à cinq millions et demi d'enfants. Il a reconnu à l'Etat un rôle fondamental d'impulsion dans la politique familiale et dont la loi relative à la famille semblait être, pour lui, le meilleur exemple.

Le rapporteur pour avis s'est, ensuite, attaché à décrire le rôle, selon lui, essentiel que joue la Caisse nationale d'allocation familiale (CNAF) en matière de prestations, même s'il a regretté le nombre de celles-ci et les règles nécessaires pour les mettre en oeuvre. Il a mis en évidence l'efficacité des caisses d'allocations familiales pour le début de la mise en oeuvre du plan famille qui concerne l'extension de l'allocation parentale d'éducation dès le deuxième enfant. Rappelant que les prestations familiales devaient désormais évoluer conformément aux prix pendant la durée d'application de la loi quinquennale relative à la famille, il a souligné l'importance que conservaient celles-ci dans les revenus des familles nombreuses. Il a évoqué la montée en charge progressive du plan famille, soit 117 millions en 1994, 2,83 milliards en 1995, 5,7 milliards en 1996 et 8,2 milliards en 1997, le montant global de celui-ci devant être compris entre 55 et 60 milliards de francs sur cinq ans. Il a toutefois souligné le paradoxe qui consiste dans le fait que ce plan entre en vigueur et que les ressources de la branche famille sont garanties au moment où celle-ci se retrouve en déficit de 10,2 milliards de francs. Il a rappelé les trois garanties dont bénéficie désormais la branche famille : la séparation des branches, le maintien des ressources de la CNAF du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1998 au niveau qu'elles auraient dû atteindre à législation inchangée au 1er janvier 1993, la compensation de toute mesure nouvelle d'exonération de cotisations sociales par l'Etat. Il a enfin mentionné le rôle des collectivités territoriales, en matière d'aide sociale à l'enfance, pour les départements et d'accueil à la petite enfance pour les communes, notamment dans le cadre des contrats enfance.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, a, ensuite, souhaité préciser ce qu'il entendait par famille, c'est-à-dire la famille nucléaire, composée d'un père, d'une mère et d'un ou plusieurs enfants. Se situant uniquement sur le plan de l'intérêt de l'enfant et non d'après des considérations morales, il a estimé que ce qui résultait des accidents de la vie, deuil, divorce, familles monoparentales et qui donne lieu à ce que Mme Evelyne Sullerot appelle des familles mutilées, ne devait pas être considéré comme

une configuration familiale parfaitement alternative à la famille nucléaire. A partir de ce postulat, il s'est interrogé sur le rôle que devraient jouer les associations familiales. Souhaitant mettre ces dernières devant leurs responsabilités qui est de conforter la famille en ce qu'elle est le lieu d'accueil, de développement et de formation de l'enfant, il a proposé d'accroître le rôle de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) dans les domaines culturel, audiovisuel, éducatif et de la formation professionnelle. En particulier, il a demandé à ce qu'un délit spécifique soit créé en parallèle avec ce que prévoit la loi du 1er juillet 1972 en matière de racisme, à l'encontre des émissions de télévision ou de radio qui tournent en dérision systématiquement la notion de famille nucléaire telle que précédemment mentionnée. Il a estimé que pour punir ce délit qui devrait être plus précisément défini, devraient être instituées des amendes proportionnelles au taux d'audience. Enfin, il a souhaité que soit "revivifiée" la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques qui ne s'est pas réunie depuis plus de deux ans.

Après que M. Roger Lise, président, se fut déclaré en accord avec le rapport, Mme Hélène Missoffe a précisé qu'elle rejoignait, pour une grande part, les conclusions du rapporteur, notamment sur le rôle à donner à l'UNAF, rappelant qu'elle avait évolué sur ce point. Concernant la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques, elle a mentionné qu'elle en avait été la présidente, mais que cet organisme n'avait jamais réellement bien fonctionné. Elle a proposé que cette délégation se saisisse du problème de la législation sur l'adoption.

Mme Joëlle Dusseau s'est déclarée en désaccord avec l'analyse du rapporteur. Elle s'est interrogée sur le contenu du futur délit créé en cas de remise en cause de la notion de famille. Regrettant ce qu'elle estimait être un "ton d'ordre moral", elle s'est montrée défavorable à l'accroissement du rôle de l'UNAF.

Mme Marie-Claude Beaudeau a explicité les raisons pour lesquelles son groupe ne voterait pas le budget de la famille. Elle a ainsi mentionné l'inquiétude que pouvait faire naître le déficit de la branche famille, la crainte que la majoration exceptionnelle de rentrée scolaire d'un montant de 6,4 milliards de francs ne soit pas prise en charge par l'Etat et que la mise en oeuvre des mesures destinées aux familles avec de jeunes adultes ne soit reportée à la fin du plan famille, c'est-à-dire en 1999. Relevant qu'actuellement les couples "ne font pas les enfants qu'ils désirent", elle a souhaité que soit privilégiée la voie de la conciliation entre la vie familiale et l'activité professionnelle. Elle a considéré que l'accroissement de la réduction d'impôt pour l'emploi d'une personne à domicile avantagerait surtout les familles aisées.

M. Charles Metzinger a tenu à préciser que son groupe, pour des raisons idéologiques concernant notamment l'organisation de la sécurité sociale, ne voterait pas ce budget.

M. François Delga a souligné les différences de traitement qui existent en matière d'aide à l'emploi selon que les employeurs sont des entreprises ou des particuliers.

M. Alain Vasselle, après avoir souligné l'importance de la stabilité de la famille, conçue comme une famille nucléaire, et les effets pervers de la fiscalité, a mis en évidence l'intérêt de la création d'un délit en matière audiovisuelle, même si le délit évoqué devait être précisé. En ce qui concerne le conseil supérieur de l'audiovisuel, il a considéré que l'UNAF devait certes pouvoir le saisir mais que cela n'empêchait pas que l'un des ses représentants soit nommé au sein de ce conseil. Il s'est également déclaré préoccupé par l'évolution de la situation financière de la CNAF. Reprenant une idée qu'il avait déjà défendue lors de l'examen du projet de loi relatif à la famille, il a regretté que les femmes qui se sont arrêtées de travailler au moment de leur mariage pour avoir des enfants et les élever ne puissent bénéficier de l'allocation parentale d'éducation. Il a déploré, à cet égard, la non-prise en compte des familles nombreuses en tant que telles, même s'il a reconnu que ce qu'il proposait poserait un problème constitutionnel.

M. Jean-Paul Hammann s'est déclaré en symbiose avec les propos du rapporteur. Il a, par ailleurs, évoqué le problème de la structure et de l'organisation de l'UNAF.

Après avoir remercié Mme Hélène Missoffe, MM. Alain Vasselle, François Delga et Jean-Paul Hammann, de leur soutien, en réponse à M. François Delga, M. Jean Chérioux a déclaré qu'il comprenait son souci mais qu'il n'était pas concevable d'assimiler totalement une famille à une entreprise. En réponse à M. Jean-Paul Hammann, il a précisé qu'il fallait réexaminer le mode d'action de l'UNAF et revoir les compétences entre les différents niveaux de regroupement des associations familiales. En réponse à M. Alain Vasselle, il a estimé que la question de la non-prise en compte des familles nombreuses pour le bénéfice de l'APE était réelle, mais que cela soulevait effectivement un problème de constitutionnalité. Il a remarqué, par ailleurs, que vu le mode de composition du conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), il n'était pas possible de désigner en tant que tel un membre de l'UNAF.

Mme Joëlle Dusseau s'est inquiétée de savoir si le fait qu'il était dit dans la note de présentation que les familles "mutilées" en difficulté devaient être aidées par la société mais qu'elles ne pouvaient être mises sur le même plan que la famille nucléaire impliquait une différence de traitement entre ces deux types de situation.

En réponse, M. Jean Chérioux a déclaré que ce n'était pas le fond de sa pensée et que ce point serait précisé.

Il a également souligné qu'il ne fallait pas travestir sa pensée et en conclure qu'il souhaitait rétablir une quelconque forme de censure. Il a établi un parallèle entre le racisme qu'il fallait combattre au nom des droits de l'homme et le fait de tourner en dérision systématiquement l'idée de famille que l'on devrait également combattre au nom des droits de l'enfant.

Mme Joëlle Dusseau a déclaré que les femmes qui se retrouvaient seules avec leurs enfants n'en avaient pas fait le choix.

Mme Marie-Claudeau Beaudéou a souligné qu'à son sens le cas existait pourtant.

M. Jean Chérioux a, à nouveau, estimé que son propos n'était pas moralisateur mais qu'il réfutait l'idée, répandue lors de certains colloques et débats, qu'il puisse exister des configurations familiales parfaitement alternatives à la famille nucléaire.

M. Roger Lise, citant le cas des départements d'outre-mer, a déploré que les chaînes publiques diffusent des émissions au caractère obscène à des heures de grande écoute.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique familiale contenus dans le projet de loi de finances pour 1995.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur

Annexe n° 2 : Evolution des crédits ou prestations, selon les intervenants, en faveur de la politique familiale

Annexe n° 1

Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur

- M. Roger Burnel, Président de l'UNAF (Union nationale des associations familiales) ;
- M. Régis de Crépy, président de la Confédération nationale des Associations familiales catholiques ;
- Mme Henriette Fabre, présidente de la FAVEC (Fédération des associations de veuves civiles chefs de famille) ;
- M. Jean-Paul Probst, président de la CNAF (Caisse nationale des allocations familiales) ;
- Mme Evelyne Sullerot

Annexe n° 2

**Evolution des crédits ou prestations, selon les intervenants, en
faveur de la politique familiale**

1) Evolution des crédits du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville en faveur de la politique familiale et des familles
(en millions de francs)

Chapitres	Crédits	Loi de finances initiale pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995	Evolution	
				en valeur absolue	en %
Programmes d'action sociale de l'Etat		358,452	357,952	- 0,5	- 0,2
Article 20 du chapitre 47-21	Action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes : actions nationales	31,4	30,9	- 0,5	- 1,6
Article 70 du chapitre 47-21	Développement social et prévention de l'exclusion : action sociale en faveur des familles de l'enfance et des jeunes : actions déconcentrées	327,052	327,052	0	0
Subventions d'investissement					
Article 41 du chapitre 66-20	Autres équipements sociaux				
	Crédits de paiement (Autorisations de programme)	3,26 (4,26)	13,00 (4,00)	9,74 (0,26)	298,8 (6,1)
TOTAL		361,712	370,952	9,24	2,6

2) Evolution des dépenses d'aide sociale à l'enfance pour les départements (en millions de francs).

Dépenses (en milliards de francs)	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (1)	1994 (1)
Frais action éducative en milieu ouvert										
Montant	794	839	823	868	908	986	1.034	1.098	1.149	1.232
Evolution en %		5,7	- 1,9	5,6	4,6	8,6	4,8	6,3	7,5	7,2
Allocation										
Montant	2.011	2.104	2.304	2.289	1.574	1.456	1.500	1.501	1.615	1.617
Evolution en %		4,6	9,5	- 0,7	- 31,2	- 7,5	3,0	0,1	1,2	0,1
Frais de placement familial										
Montant	3.145	3.184	3.145	3.269	3.413	3.519	3.660	4.438	4.438	4.748
Evolution en %		1,2	- 1,2	3,9	4,3	3,2	4,0	21,33	0	7,0
Frais d'hébergement										
Montant	4.984	5.261	5.849	6.443	6.936	7.280	7.828	8.458	8.555	9.460
Evolution en %		5,5	11,2	10,2	7,6	5,0	7,5	8,0	8,2	10,6
Dépenses indirectes										
Montant	769	811	960	1.120	1.182	1.467	1.399	1.468	1.800	1.977
Evolution en %		5,5	18,4	16,7	5,6	24,1	- 4,6	4,9	23,2	9,8
Dépenses totales										
Montant	15.241	15.667	15.893	16.588	16.566	17.469	18.310	20.035	20.722	22.063
Evolution en %		2,8	1,4	4,4	- 0,1	5,5	4,8	9,4	3,4	6,5

Sources Ministère des Affaires Sociales de 1985 à 1991 et ODAS pour 1992 (APC6 : analyse des dépenses d'aide sociale départementales)

(1) Budget primitif

3) Evolution des prestations familiales versées par l'ensemble des régimes (Source : Ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville)

(en millions de francs et % d'évolution)

Prestations	1990		1991		1992		1993	
	Montant	Evol.	Montant	Evol.	Montant	Evol.	Montant	Evol.
Métropole	119.323	3,23	123.048	3,12	126.703	2,97	136.369	7,63
Allocations familiales	62 732	2,98	64 366	2,60	65 525	1,80	67 130	2,45
Complément familial	8 408	4,18	8 705	3,53	9 021	3,63	9 459	4,86
Alloc jeune enfant	19 419	3,43	19 957	2,77	20 230	1,37	20 543	1,55
Alloc logement fam	11 852	0,99	12 276	3,58	12 680	3,29	13 466	6,20
Primes déménagement	31	14,81	28	-9,68	26	-7,14	26	0,00
Alloc soutien familial	3 521	4,85	3 636	3,27	3 733	2,67	3 910	4,74
Alloc parent isolé	3 756	3,73	3 841	2,26	3 998	4,09	4 279	7,03
Alloc rentrée scolaire	1 939	19,40	1 989	2,58	2 046	2,87	7 958	288,95
Alloc parentale éduc	5 971	1,63	5 933	-0,64	5 729	-3,44	5 602	-2,22
AGED (1)	257	9,83	272	5,84	300	10,29	440	46,67
AFFAMA (2)			534		1 804		1 804	
Autres PF	193	4,89	184	4,66	186	1,09	183	-1,61
Alloc éducation spéc	1 244	6,87	1 327	6,67	1 425	7,39	1 569	10,11
Hors métropole	329	-14,32	274	-16,72	282	2,92	257	-8,87
DOM	3.157	9,09	3.461	9,63	4.006	15,75	4.830	20,57
TOTAL	122.809	3,32	126.783	3,24	130.991	3,32	141.456	7,99

(1) Allocation de garde d'enfant à domicile

(2) Aide à la famille pour l'emploi d'une assistance maternelle agréée