

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces verbal de la seance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME III

POLITIQUE FAMILIALE

Par M. Jean CHÉRIOUX,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Serusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althape, Jose Balarell, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Boeuf, André Bohl, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Cherioux, Jean-Paul Delevoys, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Leon Fatous, Jean Faure, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Philippe Marini, Charles Metzinger, Mme Helene Missoffe, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Bernard Seillier, Pierre Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 4), 2946 (tome III) et T.A. 732.

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 3) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ABSENCE D'UNE VERITABLE POLITIQUE FAMILIALE A L'HEURE ACTUELLE	7
A. LE BILAN DRESSÉ PAR LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	7
1. Un constat pertinent	7
<i>a) L'inadéquation des instruments de la politique familiale ...</i>	<i>8</i>
<i>b) ... à l'évolution sociologique des familles</i>	<i>8</i>
<i>c) Les politiques familiales en Europe</i>	<i>9</i>
2. Les propositions du Conseil	11
<i>a) Une meilleure compensation des charges familiales</i>	<i>11</i>
<i>b) Une conciliation plus facile de la vie familiale avec la vie professionnelle</i>	<i>12</i>
<i>c) Un réaménagement des aides au logement</i>	<i>12</i>
<i>d) Aspects financiers de la politique familiale</i>	<i>12</i>
B. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION	13
1. Le projet de loi de finances pour 1993 illustre l'absence d'une politique familiale du Gouvernement	13
<i>a) Les aides fiscales</i>	<i>14</i>
<i>b) Les prestations</i>	<i>15</i>
2. Les objectifs d'une politique familiale globale	15
<i>a) Reaffirmer le rôle essentiel de la famille</i>	<i>15</i>
<i>b) Les axes d'une réforme</i>	<i>16</i>
II. LA NECESSITE D'UNE REFORME AMBITIEUSE DE LA BRANCHE FAMILLE DE LA SECURITE SOCIALE	20
A. LES CARACTERISTIQUES DU REGIME DES PRESTATIONS FAMILIALES	20
1. La complexité du dispositif	20
2. Des revalorisations insuffisantes	22
3. La situation des veuves, chefs de famille	23
<i>a) Les allocations de soutien familial (ASF) et de parent isolé (API)</i>	<i>23</i>
<i>b) Divers aspects critiquables de notre législation sociale vis-à-vis des veuves</i>	<i>24</i>

	Pages
	-
B. UN FINANCEMENT INADAPTE	26
1. L'inadéquation du financement par voie de cotisations .	26
2. Un excédent financier détourné	28
III. L'ACTION SOCIALE : DES PROGRES MALGRE DES DIFFICULTES PERSISTANTES	31
A LE BILAN DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE	31
1. Les actions en faveur de l'élargissement et de l'amélioration des capacités d'accueil	31
2. L'action sociale des caisses	33
B. DES DIFFICULTES PERSISTANTES	34
1. Une offre encore inférieure aux besoins	34
2. Un coût excessif pour la collectivité	35
3. Certaines inadéquations	36
CONCLUSION	37
TRAVAUX DE LA COMMISSION	39
I. Audition des ministres	39
II. Examen de l'avis	40

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La commission des Affaires sociales a décidé de créer, cette année, un nouvel avis budgétaire consacré à la politique familiale.

Au-delà de l'analyse des crédits qui sont consacrés à cette politique, il est apparu, en effet, important à votre commission de rappeler le caractère essentiel de la famille dans notre société en pleine mutation.

Cette démarche n'est pas sans lien avec la publication, il y a tout juste un an, du rapport du Conseil économique et social relatif à la politique familiale française qui a souligné l'inadaptation de celle-ci aux attentes des familles.

Votre commission partage ce constat notamment lorsque le Conseil relève que la France a été à l'origine de la politique familiale et de son développement et qu'elle ne doit pas oublier que *"la prise en compte du sort et des intérêts familiaux par les politiques économiques, sociales et culturelles est de toute première nécessité pour conforter les couples chez lesquels existe l'envie d'un enfant, dans la certitude de pouvoir l'élever dans la dignité, pour lui, pour eux et pour la société"*. Toutefois, elle estime que le rôle de l'Etat est plus d'orienter et d'aider les familles que d'accompagner certaines évolutions qui peuvent être néfastes pour les individus comme pour la société.

Le présent rapport entend donc réaffirmer le rôle fondamental de la famille. Longtemps victime d'une certaine conception de la liberté, elle demeure néanmoins un cadre irremplaçable, malgré le ralentissement de la croissance démographique qui n'épargne aucun pays développé.

Encore faut-il que la famille soit prise en considération et soutenue, sans tomber dans les excès d'un nouvel ordre moral ni du libéralisme du siècle dernier.

A cet égard, votre rapporteur partage pleinement le point de vue exposé par M. Edouard Ballardur dans son Dictionnaire de la réforme : *"La restauration : de la famille dans son rôle et sa dignité constitue l'un des aspects majeurs de cette conception nouvelle du libéralisme qui vise à réconcilier l'idéologie qui domina le XIXe siècle avec celle qui a prévalu jusqu'à présent au XXe. L'avenir de la Nation en dépend et, avec lui, la justice et l'harmonie de la société"*.

C'est dans cet esprit et sans prétendre à l'exhaustivité que votre rapporteur a souhaité, au-delà du bilan des actions menées actuellement dans ce domaine, formuler quelques propositions en faveur d'une politique familiale volontariste et responsable.

I. L'ABSENCE D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE FAMILIALE A L'HEURE ACTUELLE

Le Conseil économique et social a procédé en 1991 à une évaluation de la politique familiale menée en France depuis la publication du rapport de M. Roger Burnel sur ce thème dix ans plus tôt.

L'examen très attentif auquel s'est livrée cette institution rejoint l'analyse de votre rapporteur quant à l'absence d'une véritable politique familiale, c'est-à-dire d'une politique prenant en compte la famille dans sa globalité et non au travers d'une multitude de mesures ponctuelles.

A. LE BILAN DRESSE PAR LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le constat, pertinent, dressé par le Conseil, est celui d'une politique qui, en dépit de l'ampleur des dispositifs mis en place, ne permet de répondre que partiellement aux attentes des familles.

Après le passage en revue des principaux aspects de cette politique, le Conseil formule un certain nombre de propositions pour une redynamisation de la politique familiale dans notre pays.

1. Un constat pertinent

Votre commission souscrit, dans ses grandes lignes, aux conclusions du rapport du Conseil économique et social présenté par M. Hubert Blin le 25 septembre 1991, même si elle ne partage pas certaines de ses options.

Aussi, convient-il d'en rappeler les principales observations. Elles s'ordonnent autour du constat de l'inadéquation

des instruments de la politique familiale du Gouvernement à l'évolution sociologique de notre pays.

a) L'inadéquation des instruments de la politique familiale...

La politique familiale française repose sur trois composantes essentielles : la réalisation d'équipements sociaux, un système complexe de prestations sociales et diverses aides fiscales.

S'agissant des prestations sociales, le Conseil note que l'universalité de la couverture et l'uniformité des prestations dans les différents régimes en constituent les caractéristiques essentielles. Mais il souligne l'enchevêtrement des dispositifs mis en place au gré de réorientations successives et conjoncturelles de la politique familiale. Parallèlement, il constate que, depuis 1988, le pouvoir d'achat de ces prestations n'est plus maintenu, en dépit d'une indexation théorique sur l'évolution des salaires.

Concernant le système fiscal, le Conseil admet que le mécanisme du quotient familial, allié aux systèmes de la décote et de la minoration, constituent des atouts importants pour les familles, bien qu'ils se révèlent sources d'inéquité, l'avantage maximal revenant aux couples à un seul revenu élevé.

Quant aux équipements sociaux (accueil de la petite enfance, centres sociaux, foyers ...), le Conseil estime que la variété des intervenants (Etat, associations, organismes mutualistes, collectivités territoriales, comités d'entreprises) constitue un facteur positif pour la politique familiale mais est également une source de confusion et de disparités entre les familles.

D'un point de vue plus général, il apparaît que, quelles que soient leur forme, les aides aux familles ne compensent que très partiellement les charges et les contraintes engendrées par l'entretien et l'éducation des enfants.

b) ... à l'évolution sociologique des familles

Au-delà du recul de la nuptialité, le Conseil économique et social considère que ce sont la croissance du nombre des divorces, la progression des naissances hors mariage, les situations de remariages et les familles recomposées, qui caractérisent le plus les évolutions récentes de la famille !

Par ailleurs, même si le phénomène n'est pas nouveau, le développement de l'activité féminine connaît depuis le début des années 60 une ampleur nouvelle liée à l'évolution du niveau d'instruction des femmes, la maîtrise de la fécondité et le changement des mentalités. Ce qui frappe au cours des dernières années, c'est la progression de l'activité des femmes ayant plusieurs enfants en bas âge, malgré le manque important de structures d'accueil et l'augmentation du chômage.

Après avoir souligné que le nombre d'enfants désirés est souvent plus important que leur nombre effectif, le Conseil estime que la gestion du temps est l'une des difficultés majeures que rencontrent les familles, en particulier celles où la femme travaille. Aussi considère-t-il que l'organisation de systèmes d'accueil adaptés à la réalité des besoins constitue un droit pour les enfants et les parents.

Au-delà des équipements, il souhaite que soit répondu à l'attente des parents qui font le choix d'une cessation d'activité, temporaire ou prolongée.

A partir de ce constat, le rapport avance plusieurs propositions qu'il convient maintenant de rappeler.

c) Les politiques familiales en Europe

Les politiques familiales en Europe sont extrêmement diverses.

Ainsi, s'agissant des parts relatives consacrées aux prestations familiales dans les dépenses de protection sociale (en excluant les dépenses de maternité et de logement), les douze Etats-membres peuvent être regroupés en trois catégories :

- 1) ceux qui y consacrent moins de 4 % de leurs dépenses de protection sociale : Espagne et Grèce ;
- 2) ceux qui y consacrent autour de 7 % : Italie, RFA et Portugal ;
- 3) les plus nombreux dont l'effort atteint plus de 7 % : Pays-Bas et Luxembourg, France, Belgique, Royaume-Uni, Irlande et Danemark.

Mais, dans l'ensemble de ces pays, la tendance est à la baisse de cette part relative dans les années quatre-vingt par rapport aux années soixante-dix.

Si les allocations familiales existent dans tous les pays, leurs critères d'attribution sont très variables : une des caractéristiques importantes des systèmes réside dans la façon dont ils prennent ou non en compte le rang de l'enfant. On peut là encore distinguer trois catégories :

1) ceux qui attribuent des allocations familiales indépendamment du rang de l'enfant : Grande-Bretagne, Portugal, Irlande, Danemark, Espagne et Italie. Ces pays suivent une logique de droit de l'enfant sauf au Danemark où une fraction importante des aides est soumise à condition de ressources et où l'objectif de redistribution sociale est important ;

2) ceux qui font varier l'allocation en fonction du rang : Luxembourg, Pays-Bas, Belgique, RFA et Grèce ;

3) la France se distingue enfin par une focalisation nette des aides à partir du troisième enfant.

Mais d'autres critères interviennent. Ainsi, des critères de ressources existent en France et en RFA (pour certaines prestations), en Italie (pour la totalité des prestations) en Espagne et au Danemark (qui a supprimé les allocations pour les plus hauts revenus). Dans ces derniers pays, les prestations ont ainsi tendance à prendre davantage un caractère social pour devenir un instrument de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, certains pays maintiennent une liaison entre l'attribution des allocations et l'emploi, comme la Belgique et la Grèce. L'âge de l'enfant peut ouvrir droit à des majorations en France, au Luxembourg et aux Pays-Bas. Il en est de même pour son statut (orphelin ou handicapé) dans tous les pays : allocations complémentaires ou majorations des allocations de base. La durée de versement va de 16 ans à 27 ans en cas de prolongation d'études (Pays-Bas, RFA).

Il existe enfin un variété de sources de financement essentiellement des cotisations en Belgique et en France, recours aux finances publiques pour la RFA ou le Danemark.

*

Au total, on constate une très forte hétérogénéité qui rend difficilement envisageable une harmonisation des politiques familiales à court ou moyen terme au sein de la Communauté.

2. Les propositions du Conseil

Elles s'articulent autour de quatre idées essentielles : accroître la compensation des charges familiales, faciliter la conciliation de la vie familiale avec la vie professionnelle, reconsidérer les aides au logement et rénover le financement.

a) Une meilleure compensation des charges familiales

Dans ce but, le Conseil se prononce en faveur d'une série de modifications du régime des prestations, à court et moyen terme.

Parmi les mesures urgentes, la première vise à définir un mode d'indexation spécifique des prestations familiales par la détermination du "coût moyen d'entretien et d'éducation de l'enfant", tenant compte notamment de l'âge et du rang de l'enfant.

Le Conseil économique et social propose ensuite d'harmoniser les barèmes de ressources servant de base à la détermination des droits des allocataires. Il propose, par exemple, l'alignement du plafond de ressources de l'allocation de rentrée scolaire sur ceux de l'allocation pour jeune enfant et du complément familial.

Il suggère, par ailleurs, que dans le prolongement des mesures prises en 1990, qui permettent de prolonger le service des allocations familiales de seize à dix-huit ans, cet âge soit désormais repoussé jusqu'à vingt ans.

Une revalorisation substantielle de l'allocation de soutien familial est également souhaitée pour que les parents isolés puissent davantage faire face à certaines difficultés financières.

A moyen terme, le Conseil envisage notamment :

- une réforme des montants des majorations pour âge, actuellement insignifiants par rapport aux charges réelles, en l'étendant, par ailleurs, aux aînés de familles de deux enfants qui en sont exclus ;

- le maintien des allocations familiales pour tous les enfants jusqu'à l'âge limite du versement des prestations ;

- la transformation du complément familial en majoration des allocations familiales pour les familles de trois enfants et plus, dès lors que ceux-ci ont plus de trois ans ;

- la revalorisation des bourses d'enseignement.

b) Une conciliation plus facile de la vie familiale avec la vie professionnelle

Pour libérer du temps pour les parents, le Conseil propose d'abord, lors de la naissance d'un troisième enfant dans une famille où les deux enfants ont une activité professionnelle, de compléter le congé de maternité (actuellement de six mois) par un congé post-natal équivalent.

Par ailleurs, il souhaite l'extension du droit à un congé parental d'éducation à l'ensemble des salariés des entreprises de plus de cinquante salariés, la création d'un congé de paternité rémunéré, la diversification des possibilités de travailler à temps partiel, et la reconnaissance d'un droit à congé pour chaque enfant malade de moins de 12 ans (à hauteur de six jours par an pour le père ou la mère).

Au niveau des structures, il se prononce pour une diversification des possibilités d'accueil des enfants et leur développement, ainsi que pour les équipements et services de proximité tels les centres sociaux.

c) Un réaménagement des aides au logement

Il est proposé, par ailleurs, d'aider à promouvoir des logements adaptés aux situations des familles très nombreuses et de poursuivre le versement des prestations de logement jusqu'à l'âge de 25 ans pour tenir compte du départ plus tardif des enfants du foyer parental.

d) Aspects financiers de la politique familiale

Outre une meilleure évaluation de l'impact financier de la politique familiale, le Conseil suggère le développement du partenariat entre les différents acteurs de la politique familiale et la mise en oeuvre plus fréquente des procédures contractuelles.



En conclusion, outre le caractère approfondi du bilan établi par le Conseil économique et social, il convient de souligner que, si ses propositions étaient appliquées, elles représenteraient un coût pour la branche famille de 10 à 25 milliards de francs.

B. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION

Votre commission partage une grande partie des conclusions rappelées ci-dessus, notamment en ce qui concerne l'insuffisante compensation du coût de l'enfant par les différentes aides familiales.

En revanche, elle ne peut pas suivre le Conseil lorsque ce dernier considère que le rôle de l'Etat est d'accompagner les évolutions sociologiques. Elle tend à considérer que l'Etat doit agir clairement en faveur des familles et non permettre ou faciliter leur dislocation.

Par ailleurs, elle estime qu'il n'y a plus dans notre pays de véritable politique familiale, dans le sens qu'il n'y a pas de projet global et cohérent dans ce domaine, comme le montre d'ailleurs parfaitement le projet de loi de finances pour 1993.

A la suite de son rapporteur, elle s'est donc interrogée sur les objectifs que doit s'assigner une politique familiale digne de ce nom. Autrement dit, une politique familiale, certes, mais pour quoi faire ?

1. Le projet de loi de finances pour 1993 illustre l'absence d'une politique familiale du Gouvernement

Votre rapporteur a relevé pour le déplorer, que lors de son audition devant la commission des finances, le ministre des Affaires sociales, M. René Teulade n'a pas dit un mot sur la politique familiale.

Le budget pour 1993 est à l'image de cette omission si révélatrice.

Dans le cadre du budget du ministère des Affaires sociales, peu de crédits sont consacrés spécifiquement aux familles. L'essentiel réside dans le chapitre relatif à l'aide sociale en faveur des familles et de l'enfance dont les dotations régressent de 3,5 % en 1993, passant de 57,7 à 55,7 millions de francs. M. Laurent Cathala a invoqué, lors de son audition, des mesures de redéploiement en faveur des "structures innovantes". Il s'agit néanmoins d'une baisse !

a) Les aides fiscales

Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit, une réduction d'impôt pour tous les foyers fiscaux qui comptent un ou plusieurs enfants lorsque ces derniers poursuivent des études secondaires ou supérieures. Le montant de cette réduction est fixé à :

- 400 F par enfant fréquentant un collège ;
- 1 000 F par enfant fréquentant un lycée d'enseignement général et technologique ou un lycée professionnel ;
- 1 200 F par enfant suivant une formation d'enseignement supérieur.

Certes, aucune condition de plafond de ressources n'est fixée pour en bénéficier. Il sera juste nécessaire de joindre à la déclaration de revenus un certificat de scolarité établi par le chef de l'établissement fréquenté. Ainsi, 2 320 000 foyers fiscaux devraient être concernés par cette mesure dont le coût est évalué à environ 3 milliards de francs. Il faut noter toutefois que cette mesure a été introduite tardivement, juste avant l'examen par l'Assemblée nationale dont la majorité critiquait l'insuffisance des mesures sociales dans le budget pour 1993. On ne peut s'empêcher de considérer que ces aides ont un caractère quelque peu électoraliste ! Comme l'a souligné le député Jean-Yves Chamard à l'Assemblée nationale, cette "surprenante décision fiscale qui a été prise ne s'inscrit pas dans une vision stratégique clairement définie. La preuve, c'est quelle a été prise comme on met une cerise sur un gâteau".

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 1993 consacrerait 3,3 milliards de francs à la mesure de réduction d'impôt prise en 1992 pour encourager le développement des emplois familiaux. Mais ce dispositif entre dans le cadre de la politique de lutte contre le chômage, comme l'a d'ailleurs souligné Mme Martine Aubry lors de son audition devant la commission des Affaires sociales.

b) Les prestations

Ce dispositif est complété par une mesure en faveur des familles non imposables à l'impôt sur le revenu.

Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit une allocation pour dépenses de scolarité versée à ces familles et dont les ressources excèdent le seuil requis pour l'attribution d'une bourse. Ainsi, pour l'année 1993, les revenus d'une famille avec un enfant à charge devront être inférieurs à 70 090 francs (seuil à partir duquel elle serait imposable) mais supérieurs à 47 700 francs (seuil en-deça duquel elle peut prétendre à une bourse).

Cette mesure concerne les enfants fréquentant un collège ou un lycée d'enseignement général ou professionnel. Le montant de cette allocation est de 205 francs pour les enfants scolarisés dans le premier cycle et de 805 francs pour le second cycle.

Il convient de rappeler que l'allocation de rentrée scolaire (ARS) créée en 1974 continuera à s'appliquer. Elle reste due pour tout enfant dès lors qu'il poursuit ses études ou est placé en apprentissage (sous réserve que sa rémunération éventuelle n'excède pas 55 % du SMIC) jusqu'à 18 ans. Elle est versée sous condition de ressources et était fixée en 1992 à 395 F.

Ce dispositif vient compléter les aides susmentionnées et appelle les mêmes remarques. Il se superpose au régime de l'ARS qui fonctionne déjà. Plus généralement, on constate qu'il est loin de compenser sur l'année les frais réels des familles.

2. Les objectifs d'une politique familiale globale

Une telle politique se doit de dépasser les considérations conjoncturelles qui ont présidé à la mise en place des différentes prestations pour redéfinir un ensemble cohérent.

a) Réaffirmer le rôle essentiel de la famille

Le Conseil économique et social souligne dans son rapport la diversité des objectifs poursuivis actuellement, qui sont à titre principal :

- un objectif d'équité sociale à travers les aides générales, fiscales ou sociales, visant à compenser les charges de famille ;

- un objectif de redistribution sociale, justifiant le développement de prestations sous conditions de ressources ;

- enfin un objectif démographique que reflète l'aide renforcée au troisième enfant.

La conviction de votre commission est que les objectifs d'une politique familiale ne doivent pas être confondus avec ceux de la politique sociale. Le rôle d'une réelle politique familiale doit être de créer les instruments et un environnement économique, social et culturel, propices à l'épanouissement de la famille, cellule de base de la société.

Autrement dit, contrairement au Conseil, il considère que cette politique ne doit pas se contenter d'accompagner les évolutions sociologiques jugées inéluctables mais réaffirmer le rôle essentiel de la famille.

Comme le souligne à juste titre Edouard Balladur dans son *Dictionnaire de la Réforme*, *"sa cohérence structure la société, offre à la jeunesse références, cadre de vie, refuge où refaire ses forces ; sa vitalité est irremplaçable si la Nation veut voir se perpétuer devant elle l'espoir d'un avenir ; elle seule peut suppléer ou seconder l'Etat dans certaines des tâches qu'il s'est arrogamment assignées : la formation intellectuelle et morale des enfants, la transmission du savoir et de la culture collective"*.

b) Les axes d'une réforme

Votre commission estime donc qu'une politique familiale digne de ce nom doit reposer, en premier lieu, sur un projet global et cohérent. Autrement dit, une telle politique nécessite une action volontariste de la puissance publique en relation avec les partenaires sociaux.

A cet égard, votre rapporteur est personnellement favorable à un grand débat parlementaire annuel sur la situation démographique et familiale du pays.

En second lieu, cette politique suppose la création d'un environnement favorable à la famille.

Ainsi, la présence de représentants des associations familiales dans les diverses institutions qui structurent le corps social

devrait être mieux organisée : conseils d'administration des lycées, des universités, des régimes sociaux et, en particulier, des chaînes audiovisuelles.

On sait également depuis longtemps que notre fiscalité et le régime des prestations sociales (notamment l'allocation pour parent isolé) peuvent être assez favorables aux concubins et que, dans la pratique, les couples n'ont pas toujours intérêt à se marier. Le rapport précité du Conseil économique et social cite par exemple le cas de deux célibataires ayant chacun un revenu net imposable de 36 300 F, soit 4 200 F par mois. Ces derniers, en 1991, n'étaient pas imposables mais ils auraient payé 4 279 F d'impôt s'ils avaient été mariés. Cette pénalisation du mariage est très préoccupante et devrait conduire à une réforme fiscale conjointement à celle des prestations familiales dont les effets se conjuguent souvent.

Ce type d'effets pervers devrait au préalable faire l'objet d'une évaluation, approfondie, qui serait suivie des réformes législatives et réglementaires indispensables pour rendre cohérents les droits civils, sociaux et fiscaux avec le projet défini ci-dessus.

Votre commission considère ensuite que les familles devraient être mieux aidées, et bénéficier d'un véritable choix ou d'une meilleure harmonisation entre activité professionnelle et vie familiale.

L'allocation parentale d'éducation pourrait être, par exemple, révisée.

Il convient de rappeler que cette prestation, qui existe depuis 1985 mais a été assouplie dès 1987, a pour objet de compenser la perte des revenus liée à la réduction ou à l'interruption de l'activité professionnelle d'un parent, à l'occasion de la naissance d'un troisième enfant ou d'un enfant de rang supérieur. Elle est versée à condition d'avoir travaillé au moins deux ans pendant les dix années précédant l'ouverture du droit et jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant, sans condition de ressources. On estime que 187 000 familles en ont bénéficié, soit environ la moitié seulement des familles concernées.

D'une part, son montant qui est actuellement de 2 815 Francs par mois (en cas de cessation complète d'activité) pourrait être relevé pour concurrencer les "bas salaires" voisins du SMIC. Ainsi, cette prestation apparaîtrait plus attractive et pourrait répondre aux préoccupations de ces jeunes mères de familles qui ont dû quitter leur foyer, essentiellement pour des raisons financières.

D'autre part, sa durée devrait être allongée et modulée pour offrir une véritable possibilité de choix aux femmes pendant les années où la famille a des enfants à charge.

Par ailleurs, cette possibilité devrait être offerte non seulement aux femmes ayant travaillé, mais également à celles qui, après leurs études, ont choisi d'élever leurs enfants.

Enfin, l'attribution de droits propres directs, en matière d'assurance maladie et d'assurance vieillesse, devrait être assurée pour la personne se consacrant uniquement à l'éducation de ses enfants.

Pour tenir compte du coût de ces modifications, votre commission est favorable à ce que cette "nouvelle APE" reste réservée, dans un premier temps, aux mères de trois enfants et plus.

Le développement du travail à temps partiel permettrait également d'aider à une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Votre commission se félicite donc des dispositions du projet de loi examiné au cours de la présente session, tendant à inciter davantage les entreprises à recourir à ce type d'emplois.

S'agissant plus généralement des prestations familiales, de très nombreuses améliorations sont souhaitables, comme l'a souligné le rapport du Conseil économique et social. Votre commission en privilégie trois principales.

Premièrement, il conviendrait de simplifier l'attribution des prestations existantes. Ainsi, votre commission n'est pas hostile à la suppression des plafonds de ressources, à condition que celles-ci soient intégralement prises en compte dans le revenu imposable et soumises à l'impôt.

Deuxièmement, la base de calcul servant de référence aux prestations devrait reposer sur une évaluation plus réaliste du coût de l'enfant, comme le suggère d'ailleurs le Conseil économique et social, en fixant un mode d'indexation qui prenne en compte la situation et les dépenses spécifiques des familles.

Troisièmement, les diminutions de prestations liées à l'évolution de la cellule familiale devraient être davantage atténuées. Cette règle est particulièrement injuste en ce qui concerne les prestations servies pour l'enfant d'avant-dernier rang. Ces situations sont d'autant plus difficile que, bien souvent, l'enfant âgé de 18, 19 ou 20 ans est encore à la charge effective des parents et coûte de plus en plus cher. Il serait souhaitable que pour les familles ayant élevé

plusieurs enfants, le versement des allocations familiales soit poursuivi pour tous les enfants jusqu'à l'âge limite de 20 ans.

Enfin, en matière d'aide sociale, deux améliorations importantes sont prioritaires.

D'une part, il paraît très choquant que les allocations familiales soient prises en compte dans les ressources des bénéficiaires du RMI car cette règle pénalise les familles nombreuses, même si elles ont droit aux allocations de logement. Ce mode de calcul devrait donc être revu. Il faut savoir qu'en 1991 plus de 180 000 allocataires avaient un ou plusieurs enfants à charge et ce chiffre est en progression par rapport à 1990 (150 000 familles environ).

Or, il s'agit souvent de familles qui cumulent les handicaps (chômage, problèmes de santé et de logements) et qui, faute de ressources suffisantes, connaissent un surcroît de difficultés liées par exemple au retard dans les paiements de leurs factures (électricité, loyer...). Une réforme est indispensable.

D'autre part, si les structures d'accueil des jeunes enfants doivent être ouvertes à toutes les familles, il faut noter que les familles aisées, en particulier celles qui comptent deux salaires, sont incitées à recourir à des structures collectives, compte tenu de la participation modeste demandée aux familles, alors que ces dernières devraient être réservées aux plus modestes.

Ceci est d'autant plus préoccupant que l'offre est largement déficitaire par rapport à la demande malgré le succès de formules comme les contrats-enfance. Il conviendrait donc de revoir le barème des participations demandées aux familles.

*

II. LA NECESSITE D'UNE REFORME AMBITIEUSE DE LA BRANCHE FAMILLE DE LA SECURITE SOCIALE

Selon les derniers chiffres publiés par la Commission des comptes de la sécurité sociale, les dépenses de la branche famille de la sécurité sociale s'élèvent en 1992 à 199 milliards, les trois quart étant consacrés au versement des prestations familiales soit 147 milliards.

D'un point de vue général, votre commission déplore que l'évolution de celles-ci est conditionnée par les contraintes qu'impose le déséquilibre financier des deux autres branches de la sécurité sociale.

A. LES CARACTERISTIQUES DU REGIME DES PRESTATIONS FAMILIALES

Ce régime appelle deux critiques essentielles : sa complexité excessive et le caractère insuffisant des revalorisations. En raison du caractère particulièrement insuffisant de la protection sociale des veuves chefs de famille, votre rapporteur a souhaité également appeler l'attention sur leur situation dans le cadre du présent rapport.

1. La complexité du dispositif

On dénombre une vingtaine de prestations différentes, chacune dotée d'un régime juridique qui lui est propre. Elles relèvent des dispositions L.1511-1 et suivants du code de la sécurité sociale ;

On distingue généralement :

- les prestations d'entretien comme les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de soutien familial, l'allocation de parent isolé ;

- les prestations liées à la naissance c'est-à-dire l'allocation pour jeune enfant, l'allocation parentale d'éducation,

- les prestations à affectation spéciale à savoir l'allocation d'éducation spéciale, l'allocation de rentrée scolaire, des allocations de logement.

D'un point de vue historique, on constate que les premières initiatives en matière de politique familiale sont issues des milieux patronaux chrétiens à la fin du XIXe siècle et vont se développer sous la forme des caisses de compensation, jusqu'à l'adoption dans les années trente d'une série de textes à dominante nataliste.

Après la guerre et jusqu'à la fin du "baby boom", sont mises en place toute une série de mesures dans l'esprit des ordonnances de 1945 sur la sécurité sociale destinées à généraliser et protéger davantage les familles. A partir des années 1970, on assiste à la multiplication des prestations, souvent plus sélectives puisqu'elles visent les familles à bas revenus et les familles nombreuses. D'où une situation très complexe dont les lignes de force ont été considérablement brouillées.

Cette multiplicité de prestations assortie d'une grande hétérogénéité de règles d'attribution n'est pas sans inconvénients.

Le premier réside dans la pesanteur administrative de leur gestion qui génère des coûts de fonctionnement importants, l'opacité pour les bénéficiaires et donc souvent, une relative inefficacité de l'ensemble.

Comme le souligne le rapport du Conseil économique et social :

"On se perd un peu dans un tel maquis, à tel point d'ailleurs qu'une des actions des caisses d'allocations familiales consiste à assurer la "promotion" de leurs prestations par des voies identiques à celles de la publicité pour les produits -affichage, campagne de spots publicitaires à la radio ou la télévision-. En effet, bon nombre d'allocataires potentiels ignorent leurs droits ou sont rebutés par la complexité des procédures pour les faire valoir. Ce qui a d'ailleurs amené les caisses dans certains cas -notamment vis-à-vis des familles défavorisées- à attribuer des prestations sur droits "supposés" en attendant leur régularisation..."

Dans la mesure où il est plus facile de créer une nouvelle prestation que d'en supprimer une ancienne ou même de la faire évoluer, on comprend que, lors de son audition, M. Philippe Steck, directeur adjoint de la CNAF ait indiqué que les CAF devaient gérer 20 prestations (contre 4 à la mise en place du système) et que pour gérer ces 20 prestations les CAF devaient engranger dans leurs fichiers 325 informations élémentaires qualifiées de "faits générateurs de droits", qu'elles disposaient en outre de 40 imprimés nationaux et appelaient 120 pièces justificatives différentes..."

Créées dans un double souci d'équité et d'efficacité économique des aides, dans le cadre d'une enveloppe financière globale limitée, les prestations sous condition de ressources (14 % en 1970, 47 % en 1989) ne simplifient pas la gestion. On peut regretter ainsi qu'un excès de perfectionnisme conduise parfois à élaborer des prestations dont peu de bénéficiaires sont à même de comprendre et de vérifier les conditions de calcul, quand ce n'est pas le cas des travailleurs sociaux eux-mêmes qui éprouvent quelques difficultés à en expliquer les règles d'attribution. Cette situation, dont les meilleurs exemples qui peuvent être signalés demeurent l'ensemble des prestations logement, donnent aux familles le sentiment profond d'être soumises à l'arbitraire administratif."

Votre commission partage pleinement cette analyse qui tend à démontrer qu'un effort de simplification et de clarification s'impose.

2. Des revalorisations insuffisantes

Les prestations familiales, qui devraient, en principe, être indexées sur l'évolution du salaire minimum ont tout juste bénéficié, jusqu'à une période récente, d'un alignement sur l'évolution des prix.

Comme le souligne le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juillet 1992, cette année, les revalorisations décidées par le Gouvernement pour la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) sont, comme en 1991, semblables à celles des autres prestations sociales : 1 % au 1er janvier et 1,8 % au 1er juillet de l'exercice considéré, soit une évolution de 2,3 % en moyenne annuelle et de 2,8 % en glissement.

Surtout, il relève qu'aucun rattrapage n'est intervenu au titre des exercices 1990 et 1991, alors que l'évolution réelle des prix a été légèrement supérieure à celle qui était prévue (3,4 % contre 2,5 % en 1990 et 3,2 % contre 2,8 % en 1991), soit pour l'ensemble des deux années considérées un décalage d'un point entre l'évolution des prix et celle de la BMAF.

Cet écart correspond à une perte de ressources pour les bénéficiaires de l'ordre de 2,4 milliards de francs !

Les associations familiales estiment quant à elles qu'en 25 ans les familles ont perdu 15 % de la part du budget social de notre pays.

3. La situation des veuves, chefs de famille

Votre commission a souhaité, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi, appeler l'attention sur la situation très précaire des veufs et veuves en charge d'enfants insuffisamment pris en compte par notre législation sociale.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle vient s'ajouter aux imperfections de nos régimes d'assurance vieillesse et maladie.

a) Les allocations de soutien familial (ASF) et de parent isolé (API)

Les veufs et veuves peuvent bénéficier de l'allocation de soutien familial dès lors qu'ils sont parents d'au moins un enfant.

Toutefois, le montant de celle-ci est limitée puisqu'elle correspond à 22,5 % seulement de la BMAF, soit actuellement moins de 450 F par mois. Or, comme l'a souligné le rapport de M. Hubert Brun, les bénéficiaires de l'A.S.F. sont majoritairement des femmes de 30 à 39 ans ayant en moyenne 2,3 enfants à charge et dont le taux de chômage est particulièrement élevé.

L'allocation de parent isolé devrait permettre à un certain nombre de veuves de bénéficier d'un revenu garanti.

Celui-ci s'élève à 150 % de la BMAF pour le parent isolé, soit actuellement 2 962 F par mois majoré de 50 % pour chaque enfant à charge. Toutefois, cette prestation n'est versée, en principe que pendant une période soit de 12 mois consécutifs, soit jusqu'à ce que le plus jeune enfant à charge ait atteint l'âge de trois ans.

Outre son caractère provisoire, il faut noter que l'API concerne de plus en plus les mères célibataires alors qu'elle a été conçue initialement pour les veuves. L'assurance veuvage leur étant attribuée en priorité, l'API ne vient éventuellement qu'en complément. Ces modalités ne sont pas satisfaisantes car les primes d'assurance veuvage sont peu élevées et dégressives. Il semble par ailleurs que l'API donne lieu à certaines fraudes soit par dissimulation de l'existence d'un concubin soit par la non-déclaration de ressources propres...

Cette prestation garde néanmoins son intérêt pour les veuves des ressortissants des professions non salariées (artisans, commerçants, professions libérales) qui n'ont pas droit à l'assurance veuvage.

Ces différentes prestations sont donc mal adaptées à la situation spécifique des veuves. Mais les mesures particulières qui les concernent fonctionnent également de façon très critiquable. Elles touchent principalement aux règles d'attribution des pensions de réversion, au mécanisme de l'assurance veuvage et à la couverture maladie des veuves de moins de 55 ans.

b) Divers aspects critiquables de notre législation sociale vis à vis des veuves

En ce qui concerne l'assurance veuvage, son fonctionnement appelle deux critiques essentielles.

Son montant reste faible et fortement dégressif soit 2 833 F par mois la première année, 1 861 F par mois la deuxième année, 1 417 F par mois la troisième année. A titre de comparaison, le montant du RMI pour une personne seule est de 2 224 F, sans limite de durée. La situation de la veuve demeure donc précaire surtout à partir de la deuxième année. De plus le régime du RMI est plus favorable, financièrement et du point de vue de l'affiliation de plein droit à l'assurance personnelle qui est prise en charge à 100 % par la collectivité.

Ses conditions d'attribution sont très rigoureuses puisque le plafond de ressources est fixé à 10 624 F par trimestre soit les deux-tiers du SMIC. En conséquence, l'assurance veuvage compte peu de bénéficiaires. En 1990, on n'a attribué que 8 000 allocations nouvelles. Le nombre d'allocations en cours de paiement avoisine les 15 000, si bien que le quart seulement des cotisations prélevées sur les salaires au titre de cette assurance est affecté au paiement de la prestation. Or, année après année, le fonds national d'assurance veuvage dégage un excédent purement comptable certes, mais supérieur chaque année à un milliard de francs qui vient compenser le déficit de l'assurance vieillesse.

Cette situation est inadmissible car les veuves les moins favorisées sont sans doute les jeunes, qui affrontent une perte brutale de revenus tout en restant chargées de famille et qui, par manque de qualification, ne parviennent pas à trouver un emploi. C'est justement pour elles qu'a été créée l'assurance veuvage. Malheureusement, seule une minorité d'entre elles peut en bénéficier et la majeure partie des cotisations d'assurance veuvage sont affectées à d'autres prestations.

Par ailleurs, il faut noter que le versement d'allocations de veuvage n'entraîne pas automatiquement le droit à l'assurance maladie.

A l'heure actuelle, les veuves qui relèvent de l'assurance veuvage sont obligées de s'affilier à l'assurance personnelle, qui exige une cotisation importante. Certes, il est toujours possible, en cas d'insuffisance de ressources, de faire prendre en charge cette cotisation par l'aide sociale, mais il faut alors accomplir des formalités administratives auxquelles les veuves ne sont pas toujours à même de faire face.

L'affiliation automatique à l'assurance-maladie serait sans doute pour ces veuves en situation difficile, une simplification certaine et une garantie car la situation financière du fonds national d'assurance veuvage permettrait aisément de couvrir de tels frais d'affiliation.

Il y a quatre ans, le Parlement a adopté ce que l'on a appelé le statut social de la mère de famille, en réalité quelques dispositions qui amélioreraient sur des points très concrets et très précis la situation des mères de famille.

Une des mesures de cette loi du 5 janvier 1988 intéressait particulièrement les veuves et accordait une couverture gratuite aux mères âgées de plus de 45 ans ayant élevé trois enfants. Si cette mesure a permis de régler un certain nombre de cas, elle a également engendré beaucoup de déceptions. En effet, il s'agit là de la prolongation d'un droit et non de l'acquisition d'un droit pour les mères âgées de 45 ans.

Autrement dit, seules peuvent bénéficier de cette mesure les mères qui, à l'âge de 45 ans, étaient déjà couvertes soit en qualité d'ayant-droit, soit au titre de la prolongation des droits dans l'année qui suit le décès.

En revanche, une mère de famille qui n'était plus couverte depuis plusieurs mois ne pourra demander, à 45 ans, le bénéfice de cette couverture gratuite. En effet, il faut avoir impérativement au moins 45 ans au moment où l'on perd la qualité d'ayant-droit.

Cette subtilité dans la rédaction de la loi pose de difficiles problèmes et conduit à des disparités de situations peu justifiables, uniquement fondées sur la date de décès du mari.

Enfin, s'agissant des pensions de réversion, il convient de souligner, en premier lieu, la complexité et l'hétérogénéité de la

réglementation entre les divers régimes sociaux avec des différences de traitement difficilement justifiables.

Le versement d'une pension de réversion dans le régime général est soumis à une condition de ressources qui n'existe pas dans les régimes complémentaires ni dans les régimes spéciaux. Le plafond est assez bas puisqu'il est limité à 70 844 F par an.

Le taux de la pension de réversion est fixé à 52 % depuis 1982. Les associations demandent que celui-ci soit relevé à 60 % comme dans les régimes complémentaires et comme s'y était engagé le Président de la République en 1981.

Le régime actuel de cumul avec une retraite personnelle donne lieu à de multiples inégalités de traitement. Les régimes spéciaux du secteur public, par exemple, autorisent le cumul intégral, mais le plafond pour le cumul dans le régime général est de 53 217 F par an.

♦

Votre commission espère que dans le cadre des prochains projets de loi soumis à son examen des améliorations soient apportées à ces dispositions afin d'aider les veuves chefs de famille à faire face à leur situation souvent difficile !

Les incohérences du système des prestations se retrouvent au niveau du financement qui appelle également un certain nombre de réformes.

B. UN FINANCEMENT INADAPTE

Justifié historiquement, le mode de financement de la branche famille n'apparaît plus adapté, notamment depuis que les prestations familiales sont distribuées sans aucune référence à l'activité professionnelle.

a) L'inadéquation du financement par voie de cotisations

Jusqu'en 1991 le financement de la branche famille de la sécurité sociale reposait sur une cotisation sur les revenus professionnels plafonnés.

Ce mode de financement a été vivement critiqué dans le rapport du Comité des sages de 1987, principalement pour trois raisons :

- les prestations familiales étaient servies à l'ensemble de la population, sans référence à l'activité professionnelle, résidant sur le territoire français alors que leur coût incombait aux seules entreprises ;

- ce mode de financement pesait de façon déséquilibrés sur les industries dites de "main d'oeuvre" et plus particulièrement sur les entreprises à bas salaires ;

- par ailleurs, il était atypique en Europe, alors que les autres pays membres considèrent que le financement de la politique de la famille qui intéresse l'ensemble de la collectivité nationale, doit être assis sur une base plus large.

Depuis, deux modifications importantes sont intervenues.

La première concerne le déplafonnement et la réduction du taux des cotisations qui est passé à 5,4 % en vertu de la loi du 13 janvier 1989.

La seconde a trait à l'instauration de la contribution sociale généralisée (CSG) dont le produit a été affecté principalement à la branche famille. En 1991, le montant des recettes de la CSG, comptabilisées par la CNAF, s'est élevé à 30 milliards de francs pour la métropole et les départements d'outre-mer.

La CSG ne représente donc qu'un quart du montant des cotisations employeurs qui, en 1991, représentaient 126 milliards de francs.

Si la mise en place de la CSG s'est largement inspirée de la proposition du Comité des sages relative à l'adoption d'un prélèvement proportionnel en faveur de la branche famille qui serait assis sur l'ensemble des revenus, il convient de souligner, à la suite du dernier rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, qu'elle se traduit par une certaine perte de ressources pour cette branche.

En effet, le dispositif d'accompagnement a consisté en :

- une baisse du taux des cotisations d'allocations familiales,

- une hausse corrélative du taux des cotisations patronales vieillesse (sur des salaires déplafonnés),

- et une baisse des cotisations salariales vieillesse (par le biais d'une baisse de taux et d'une remise forfaitaire).

Pour la CNAF, le bilan pour 1991 est le suivant :

- Produit de la CSG (métropole et DOM)	30,1	
- Baisse des cotisations :	- 32,6	
. URSSAF et DOM		- 26,8
. comptabilisées directement par la CNAF (régimes spécifiques)		- 4,2
. agricoles		- 1,6
SOLDE	- 2,5	

La perte de recettes pour la CNAF s'est donc élevée à 2,5 milliards de francs en 1991, contre une prévision initiale de - 0,4 milliard (prévisions de février 1991).

Une réforme du financement de la branche famille apparaît néanmoins inévitable. Elle devrait, selon votre rapporteur, être articulée autour des points suivants :

- la nécessaire autonomisation de cette branche par rapport aux autres branches déficitaires avec une séparation rigoureuse des trésoreries.

- une fiscalisation progressive de la majeure partie des ressources de la branche famille (plus importante en tout état de cause que le financement actuel par la CSG) ;

- la création d'un budget annexe des prestations familiales dont les ressources seraient garanties par une loi organique et indexées sur la croissance du budget de l'Etat pour garantir la stabilité de ce financement ;

2. Un excédent financier détourné

Depuis plusieurs années, on constate que les excédents de la branche famille sont consacrés au financement des déficits des deux autres branches, vieillesse et maladie.

En effet, la branche famille connaît depuis 1967, excepté en 1974, 1982 et 1983, des soldes positifs qui s'expliquent par une croissance constamment plus soutenue des rentrées de cotisations par rapport à celle des dépenses. Ainsi, les recettes ont progressé de 4,5 % en moyenne sur la période 1990-1992 alors que les dépenses qui évoluaient d'environ 3 % par an en moyenne jusqu'en 1991 n'évoluent plus que de 2 % en 1992.

Ce ralentissement trouve son origine tant dans des facteurs démographiques (diminution faible mais régulière du nombre de naissances, forte diminution de la part des familles très nombreuses, sortie des générations nombreuses nées avant 1974) que dans les revalorisations très mesurées des prestations pratiquées durant la période susvisée.

Les transferts vers les branches déficitaires ont atteint 4,1 milliards en 1990, 5 milliards en 1991 et pourraient s'établir à 11,2 milliards en 1992. L'Union nationale des associations familiales rappelle que les excédents comptables cumulés depuis 1967 représentent, en 1992, 64,2 milliards de francs !

Autrement dit, les sommes qui devraient être mises au service d'une politique familiale ambitieuse servent à pallier l'absence de réformes de fond sur le financement ou la maîtrise des dépenses des autres branches. Ceci n'est plus acceptable.

Un exemple récent des convoitises que suscitent ces excédents est donné par les premières indications fournies par le ministre des Affaires sociales et de l'intégration sur le financement du futur fonds de solidarité vieillesse.

Il convient de rappeler que ce fonds vise à rassembler, sous un même ensemble, les minima sociaux aujourd'hui versés par les organismes de protection sociale et financés par l'Etat, en clarifiant, à cette occasion, les responsabilités de l'Etat et de la sécurité sociale en ce qui concerne les prestations vieillesse. Le total de ces prestations qui y seront domiciliées, est évalué à 63 milliards, soit :

- 23 milliards de francs au titre des prestations du minimum vieillesse ;

- 24 milliards de francs correspondant à la validation gratuite de certaines périodes de non-activité (chômage, service national...);

- 16 milliards de francs au titre de la bonification des pensions pour enfants à charge.

Or, le ministre a annoncé qu'elles seraient financées à hauteur de :

- 33 milliards de francs prélevés sur le produit de la CSG :

- 26 milliards de francs résultant de l'affectation de certaines recettes fiscales,

- 3 milliards de francs pour l'affectation du produit de certains prélèvements sociaux sur les revenus mobiliers.

Ce financement appelle deux remarques principales :

D'une part, la CSG a été instituée au profit explicite de la CNAF. L'article 134 de la loi de finances pour 1991 est parfaitement précise sur ce point :

"Art. 134-I - Le taux des contribution sociales visées aux articles 127 à 133 de la présente loi est fixé à 1,1 %.

II - Le produit de ces contributions est versé à la caisse nationale des allocations familiales.

III - Il est destiné à l'allègement à due concurrence des prélèvements actuellement affectés à la sécurité sociale."

D'autre part, cette évolution apparaît extrêmement dangereuse, et s'apparente pour la branche famille à un véritable "hold up" que tient à dénoncer votre commission des Affaires sociales. Ce fonds va en effet priver la branche famille de 33 milliards prélevés sur la CSG sans qu'aucune contrepartie n'ait été annoncée.

Enfin, on ne comprend pas au nom de quoi les prestations au titre de la bonification des pensions pour enfants à charge devraient être financées par la branche famille alors que, depuis l'origine, elles sont considérées comme relevant de l'assurance vieillesse. On peut se demander si demain, les pensions de réversion ne feront pas l'objet d'un même transfert.

*

Sans nier l'opportunité de procéder à une clarification des responsabilités au sein de nos régimes sociaux et d'accroître parallèlement le rôle des partenaires sociaux au niveau de la gestion de ces régimes, comme pour les régimes complémentaires obligatoires, votre commission souhaite que des garanties sérieuses soient préalablement données afin de ne pas pénaliser, une fois de plus, les actions en faveur de la famille.

III. L'ACTION SOCIALE : DES PROGRES MALGRE DES DIFFICULTES PERSISTANTES

Malgré des progrès récents, la situation reste peu satisfaisante.

Les progrès enregistrés concernent principalement l'accueil de la petite enfance.

Les difficultés sont liées aux moyens financiers limités des collectivités publiques qui ont en charge les modes d'accueil des enfants en bas âge et l'existence de certains effets pervers des prises en charge mises en place pour les familles.

A. LE BILAN DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

Dans ce domaine, votre commission relève des initiatives intéressantes qu'elle a d'ailleurs eu l'occasion de saluer à l'occasion de l'examen de plusieurs textes de loi récents.

1. Les actions en faveur de l'élargissement et de l'amélioration des capacités d'accueil

Les dernières statistiques disponibles en matière d'accueil des jeunes enfants datent du 1er janvier 1991. Elles ont été établies par le SESI, service des statistiques du ministère des Affaires sociales et de l'intégration. La répartition des places entre les quatre types de structures d'accueil collectif, permanent ou temporaire, est la suivante :

- 112 400 places en crèches collectives de quartier ou de personnes de type traditionnel (accueil permanent),

- 61 500 places en crèches familiales. cette formule qui garantit en général un service de qualité, s'est largement développée ces dernières années,

- 8 400 places en crèches associatives et parentales auxquelles il faut ajouter 3 600 places en haltes garderies parentales,

- 52 900 places en haltes garderies de type traditionnel en accueil temporaire, et 12 300 places en jardins d'enfants (accueil temps plein),

- 16 600 places en "multi-accueil", structures mixtes combinant l'accueil à temps plein (crèche) et à temps partiel ou temporaire (haltes garderies),

- 132 000 assistantes maternelles agréées, qui reçoivent 246 000 enfants de moins de 3 ans et au-delà jusqu'à 6 ans en périscolaire.

Des progrès considérables ont été enregistrés. Votre commission en distingue particulièrement trois.

Il faut souligner en premier lieu le succès des contrats enfance mis en place à partir de 1988. Au 31 décembre 1991, 1 000 contrats ont été ainsi signés, offrant 50 000 places supplémentaires (20 000 en crèches et 30 000 en accueil temporaire) permettant d'accueillir 10 000 enfants supplémentaires. Cette année, le nombre de ces contrats devrait avoisiner 1 200, ce qui démontre le succès de ce type de partenariat que votre Commission approuve pleinement.

Il faut noter ensuite que la loi du 6 juillet 1990 a créé, dans le cadre d'un plan "famille", à compter du 1er janvier 1991, l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA). Cette aide est due par enfant gardé âgé de moins de six ans, sous la réserve que la rémunération journalière de l'assistante maternelle n'excède pas cinq SMIC pour chaque enfant. Un système de tiers payant entre les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole et l'URSSAF simplifie le versement des cotisations afférentes à l'emploi.

A compter du 1er janvier 1992, l'AFEAMA a été complétée par le versement aux familles bénéficiaires d'une majoration de 500 F par mois par enfant de moins de trois ans et de 300 F par mois par enfant de trois à six ans. Cette majoration, dont le montant est fixé par rapport à la base mensuelle de calcul des allocations familiales, a été revalorisée au 1er juillet 1992.

Le coût de l'AFEAMA est de 534 MF pour 1991 et il est estimé pour 1992 à 895 MF auxquels il faut ajouter les premières estimations concernant la majoration, soit 600 MF pour 1992.

Le coût prévisionnel de l'AFEAMA et de sa majoration est donc de 1 495 MF pour 1992.

On relèvera que parallèlement la loi du 12 juillet 1992 vise à améliorer le statut des assistantes maternelles, notamment

quant aux modalités d'accès à la profession, à la formation et à leur rémunération.

Le bilan de cette prestation se révèle plutôt positif : l'objectif de 72 000 familles bénéficiaires a été largement dépassé, ce sont en effet 116 900 familles qui ont été concernées en 1991 et, en 1992, la prévision porte sur 40 000 bénéficiaires supplémentaires.

Quant aux parents qui exercent une activité professionnelle et choisissent de faire garder leurs enfants de moins de trois ans à leur domicile, ils peuvent bénéficier de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) depuis 1986. Cette allocation compense à hauteur maximum de 2 000 F par mois le coût des cotisations sociales liées à la rémunération de la personne employée. 11 000 familles environ en bénéficient.

Or, à compter du 1er avril 1992, un dispositif de tiers payant de l'AGED a été instauré : désormais, l'allocation est versée directement aux URSSAF par les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole, la famille employeur ne restant, le cas échéant, redevable que du montant des cotisations non couvertes par l'allocation.

2. L'action sociale des caisses

Par ailleurs, l'action sociale menée par les caisses d'allocations familiales en faveur des familles reste un volet non négligeable de la politique familiale.

Les moyens alloués aux caisses d'allocations familiales, pour ce faire, ont été revalorisés en 1992 puisque le Fonds national d'action social (FNAS) a connu une évolution de 6,51 % par rapport à 1992.

En 1992, le FNAS est doté de 8 milliards de francs. Ce budget comprend deux enveloppes principales :

- des dotations d'action sociale réparties entre les CAF au prorata du volume des prestations familiales versées, soit 5 milliards. L'augmentation est de 3,3 % par rapport à 1991 ;
- l'enveloppe prestations de service correspondant à une aide au fonctionnement des équipements et services, soit 2 milliards. L'augmentation est de 7,45 % par rapport à 1991 ; elle est liée d'une part au développement des services, et, d'autre part, à une revalorisation des prix

plafonds (+ 3,3 %) à partir desquels s'effectue la prise en charge des frais.

L'évolution des dotations et des prestations de services
vise à :

- permettre le développement des contrats-enfance, afin de poursuivre les efforts engagés dans le domaine de l'accueil du jeune enfant,

- soutenir l'aide au logement des familles en difficulté,

- maintenir le pouvoir d'achat des prestations de service.

EVOLUTION DU FONDS NATIONAL D'ACTION SOCIALE, DE 1988 à 1992

	1988	1989	1990	1991	1992
Dotation d'action sociale	4 411,00	4 521,30	4 643,37	4 875,53	5 036,42
P.S. (prestations de service)	2 049,00	2 277,20	2 568,70	2 565,00	2 755,98
C.A.N.S.S.M.	5,70	5,70	5,70	5,70	4,40
Sous-total	5 465,70	6 805,20	7 217,77	7 623,23	8 246,81
F.A.S.	117,70	111,00	110,40	112,50	95,60
TOTAL	6 583,40	6 919,20	7 328,17	7 838,73	8 342,41
% d'augmentation (en francs courants)	5,25	5,05	5,95	6,96	6,51

*

Ces aspects très positifs ne doivent pas masquer la persistance de difficultés réelles.

B. LES DIFFICULTES PERSISTANTES

Votre commission estime utile d'appeler l'attention du Gouvernement sur la persistance de certaines difficultés préoccupantes.

1. Une offre encore inférieure aux besoins

L'offre reste déficitaire par rapport à la demande, en particulier en milieu rural.

Les conditions particulières de celui-ci rendent l'implantation de structures d'accueil très difficile.

En 1991, on comptait environ 2 232 000 enfants de moins de trois ans. Parmi eux, il y en avait 1,2 million dont au moins un des parents travaille. Un tiers seulement étaient accueillis dans le cadre d'une structure de garde agréée.

Ceci soulève des problèmes, tant au regard de la qualité de l'accueil des enfants ainsi gardés, sans contrôle de la part de la collectivité publique, qu'en raison du développement du travail au noir dans ce domaine.

2. Un coût excessif pour la collectivité

Les structures collectives coûtent cher à la collectivité, comme le montre le tableau suivant :

**TABLEAU RECAPITULATIF DES COÛTS MOYENS DE L'ACCUEIL
POUR LES FAMILLES
ANNEE 1991 (données CNAF)**

MODE D'ACCUEIL	COÛT TOTAL	PARTICIPATION DE LA FAMILLE (moyenne)
CRECHE COLLECTIVE	par jour 266,40 F'	par jour 63,80 F'
CRECHE PARENTALE	par jour 167 F'	par jour 58,50 F'
CRECHE FAMILIALE	par jour 255,70 F'	par jour 67,00 F'
ACCUEIL TEMPORAIRE HALTES GARDERIES	par jour 202 F'	50 F' ou 8 F' de l'heure
CENTRES DE LOISIRS SANS HEBERGEMENT	par jour 60 F'	15 F'

Votre commission considère donc que d'autres modes de garde doivent être développés, en particulier l'accueil par des assistantes maternelles à domicile, voire la garde par les mères de famille elles-mêmes si elles le souhaitent. Il conviendrait donc que le dispositif des aides aux familles donne davantage cette possibilité de choix aux familles.

3. Certaines inadéquations

Enfin, il peut paraître paradoxal que les familles à revenu élevé soient incitées à confier leurs enfants aux structures collectives qui leur reviennent moins cher plutôt que de recourir à une assistante maternelle.

Le tableau suivant extrait d'un document de la CNAF sur les crèches en 1990 est particulièrement révélateur du caractère très réduit de la prise en charge par les familles du coût de fonctionnement des crèches.

LE FINANCEMENT SELON LE TYPE DE CRÈCHE

	Crèches collectives	Mini crèches	Crèches familiales	Crèches parentales	Ensemble
Familles	24,01	27,42	34,13	35,01	27,96
P.S	19,88	21,65	18,52	22,58	19,47
Sub CAF	2,52	1,71	3,30	4,21	2,81
Départements	15,68	9,58	6,86	0,81	12,08
Communes	34,22	34,76	35,08	22,38	34,36
Autres organismes de S.S	0,33	0,70	0,16	7,72	0,39
Autres recettes	3,35	4,18	1,97	7,29	2,93
TOTAL	100	100	100	100	100

*

CONCLUSION

Les propositions qui figurent dans ce rapport peuvent paraître très -trop ?- ambitieuses.

Votre commission a souhaité qu'elles figurent en contrepoint de la présentation de la politique familiale actuelle qu'elle considère sans ampleur ni dynamisme.

Elle considère par ailleurs que la politique familiale n'a pas suffisamment bénéficié, comme elle pouvait légitimement y prétendre, de la situation financière favorable de la branche famille.

Enfin, elle estime que si elles étaient appliquées, ces propositions auraient des effets bénéfiques tant à court terme, par exemple sur la situation de l'emploi, qu'à long terme sur la situation démographique, en particulier pour l'équilibre financier des régimes de retraite.

Or, à l'inverse, elle constate que de graves menaces pèsent sur l'avenir des prestations en faveur des familles et dépire que les intéressés soient trop peu entendus sur ces orientations préoccupantes.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission a émis un avis défavorable sur les crédits soumis à son examen et appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'une réelle politique familiale.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DES MINISTRES

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 19 novembre 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder notamment à l'audition de M. René Teulade, ministre des affaires sociales et de l'intégration, et de M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés, sur les crédits consacrés à la famille pour la loi de finances pour 1993, dont M. Jean Chérioux est le rapporteur pour avis.

Aux questions de MM. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, Jean-Pierre Fourcade, président, Mme Marie-France Beaudeau et M. José Balarello, M. René Teulade a apporté les réponses suivantes :

- les allocations familiales sont prises en compte dans les revenus des allocataires du R.M.I. afin de maintenir un différentiel avec les revenus du travail, notamment le salaire minimum interprofessionnel de croissance (S.M.I.C.) ;

- s'il existe des conventions contestables pour la comptabilisation des résultats des caisses, cela ne justifie pas un discours alarmiste notamment pour la branche famille. L'affectation de la contribution sociale généralisée (C.S.G.) au fonds de solidarité vieillesse ne pose pas de problème juridique bien que la loi de finances pour 1991 l'ait affecté à la branche famille, en raison de l'unité comptable du régime général ;

- s'agissant des familles bénéficiaires du R.M.I., l'affectation des sommes consacrées à l'insertion pour l'acquisition de logements vides par les conseils généraux est une proposition à retenir ;

M. Laurent Cathala a apporté, pour sa part, les informations suivantes :

- pour favoriser l'harmonisation de la vie professionnelle et de la vie familiale, l'aide familiale pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (A.F.E.A.M.A.) a été créée et concerne 150.000 familles ;

- s'agissant de l'allocation parentale d'éducation, le Gouvernement n'est pas défavorable à un aménagement de ce régime notamment en faveur des familles de deux enfants mais son coût s'élèverait à 2,5 milliards de francs ;

- le bilan du nombre des contrats enfance signés fin 1992 n'est pas encore connu mais devrait avoisiner 1.200 ;

- un groupe d'experts a été chargé d'étudier les modalités d'application par la France de la Convention internationale sur les droits de l'enfant et vient de remettre son rapport. Le 20 novembre, une rencontre est prévue avec les organismes non gouvernementaux (O.N.G.) pour faire le point sur les différents problèmes.

II - EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mardi 24 novembre 1992 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission des Affaires sociales a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean Chérioux, sur les crédits consacrés à la politique familiale dans le projet de loi de finances pour 1993.

En introduction, M. Jean Chérioux s'est félicité de la décision de la commission qui lui a confié l'avis sur la politique familiale en soulignant qu'il s'agit d'un aspect de la politique sociale dont on parle trop peu, sans doute parce que la branche famille ne connaît pas les difficultés enregistrées par l'assurance vieillesse ou l'assurance maladie, et qu'il est important de rappeler le rôle essentiel de la famille dans la société car elle constitue un cadre irremplaçable.

Sans prendre une position qui pourrait être à tort interprétée comme moralisatrice, il a estimé que la famille doit faire l'objet d'une politique volontariste et globale de la part des pouvoirs publics.

Il a ensuite rappelé qu'en 1991, le Conseil économique et social a dressé un bilan dans son ensemble assez pertinent, de la politique familiale française, qui conclut à l'inadéquation des instruments de notre politique familiale aux attentes des familles. Il recensait deux problèmes essentiels : d'une part, quelles que soient les aides actuelles aux familles, celles-ci ne compensent que très partiellement les charges et les contraintes engendrées par l'entretien et l'éducation des enfants ; d'autre part, la gestion du temps est l'une des difficultés majeures que rencontrent les familles, en particulier celles où la femme travaille. En effet, un des faits majeurs des dernières années est la progression de l'activité des femmes ayant plusieurs enfants en bas âge, malgré le manque important de structures d'accueil et l'augmentation du chômage.

Il a indiqué toutefois que son analyse diverge de celle du Conseil sur deux aspects essentiels. Selon lui, le rôle de l'Etat n'est pas d'accompagner les évolutions sociologiques récentes qui peuvent être néfastes pour l'enfant comme pour la société dans son ensemble, mais bien au contraire d'orienter et d'aider les familles.

Par ailleurs, il a considéré qu'il n'y a plus de politique familiale dans notre pays bien que la France soit l'un des premiers Etats à avoir adopté des prestations en faveur des familles, pour des raisons essentiellement liées à la baisse plus précoce de la natalité dans notre pays.

Il a considéré que le projet de loi de finances pour 1993 illustre parfaitement son propos. D'une part, au niveau du ministère des Affaires sociales, on distingue les crédits affectés à la famille relevant essentiellement du chapitre "aide sociale en faveur des familles et de l'enfance" dont les dotations passeront en 1993 de 57,7 à 55,7 millions, soit une régression de 3,5 % justifiée selon M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés, par des mesures de redéploiement vers des structures innovantes. D'autre part, il prévoit une réduction d'impôt pour tous les foyers fiscaux qui comptent un ou plusieurs enfants poursuivant des études secondaires ou supérieures. Cette mesure a été rajoutée juste avant l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale.

Plus généralement, il a estimé que les prestations familiales souffrent d'une excessive complexité et d'un décrochage vis-à-vis de l'évolution du coût de la vie. En effet, les revalorisations n'ont pas suivi le coût de la vie, notamment en 1990 et 1991, soit une perte globale pour les bénéficiaires de l'ordre de 2,47 milliards.

Puis, s'agissant du financement de la branche famille, il a critiqué vigoureusement le détournement des excédents (en 1992, la Caisse nationale des allocations familiales (C.N.A.F.) devrait enregistrer un excédent record de 11 milliards mais qui servira à combler le déficit de l'assurance vieillesse) et le système de financement proposé par M. René Teulade, ministre des Affaires sociales et de l'intégration pour le futur fonds de solidarité qu'il a qualifié de hold up ! Non seulement il va priver la branche famille de 33 milliards prélevés à la Contribution sociale généralisée (C.S.G.) (alors que celle-ci doit selon la loi revenir à la C.N.A.F.) sans qu'aucune contrepartie n'ait été annoncée mais encore il est prévu de mettre dans ce fonds 16 milliards au titre des bonifications pour enfant qui relèvent, depuis l'origine, comme les pensions de réversion, du système d'assurance vieillesse.

Il a estimé néanmoins que ces manipulations confirment le caractère inadéquat du financement actuel des prestations familiales en précisant qu'il était favorable à la fiscalisation de la branche famille, à condition que celle-ci s'accompagne de la création d'un budget annexe des prestations familiales dont les ressources seraient garanties par une loi organique.

Enfin, au niveau de l'aide sociale, il a remarqué que si des progrès importants ont été réalisés pour élargir et améliorer les capacités d'accueil, l'offre reste inférieure aux besoins (un tiers seulement des enfants sont accueillis dans le cadre d'une structure agréée), car les équipements coûtent très cher à la collectivité.

M. Jean Chérioux a considéré qu'il fallait donc encourager les autres modes de garde, voire par les mères de famille elles-mêmes si elles le souhaitent. Or, actuellement, compte tenu des barèmes adoptés, les familles aisées sont incitées à utiliser ces structures alors que d'autres en auraient plus besoin.

Puis il a formulé plusieurs propositions. En premier lieu, il a souhaité qu'une politique familiale digne de ce nom repose sur un

projet global et cohérent. Ainsi, un grand débat parlementaire pourrait être instauré chaque année sur la situation démographique et familiale du pays. En second lieu, il a estimé que cette politique suppose la création d'un environnement favorable à la famille. Ainsi, la présence de représentants des associations familiales dans les diverses institutions qui structurent le corps social devrait être mieux organisée dans les conseils d'administration des lycées, des universités, des régimes sociaux et, en particulier, les chaînes audiovisuelles.

Il a appelé de ses vœux une réforme fiscale pour éviter que les couples mariés soient pénalisés par rapport aux concubins.

Il a considéré, par ailleurs, que les familles devraient être mieux aidées, en particulier les familles nombreuses, ce qui suppose qu'on leur ouvre un véritable choix entre activités professionnelles et familiales, ou une meilleure harmonisation entre celles-ci à travers, par exemple, le travail partiel. De même, sans aller jusqu'à instaurer le salaire familial, l'allocation parentale d'éducation pourrait être révisée.

S'agissant plus généralement des prestations familiales, il a indiqué qu'il conviendrait, premièrement de simplifier l'attribution des prestations existantes, ce qui conduirait, par exemple, à envisager la suppression des plafonds de ressources, à condition que les prestations soient prises en compte dans le revenu imposable, deuxièmement, que la base de calcul servant de référence aux prestations repose sur une évaluation plus réaliste du coût de l'enfant.

Enfin, en matière d'aide sociale, il a suggéré deux améliorations principales. D'une part, les allocations familiales ne devraient pas être prises en compte dans les ressources des bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (R.M.I.) car cette règle pénalise les familles nombreuses. D'autre part, il faudrait revoir le barème de participation demandée aux familles qui placent leurs enfants dans des crèches collectives.

Il a en conséquence demandé le rejet de ces crédits par la commission.

M. Pierre-Christian Taittinger a félicité le rapporteur d'avoir procédé à une approche globale de la famille en tant que cellule de base de notre société, alors que celle-ci, surtout depuis 1968, a été écartée du discours public par une sorte de snobisme ou par honte. Il a souligné que, revenant des Etats-Unis, il a été surpris de constater la place qu'occupait là bas la famille dans les thèmes de la campagne des élections présidentielles et ceci quels que soient les candidats.

Mme Hélène Missoffe a souligné l'intérêt d'une discussion institutionnelle sur le thème de la famille, de même que sur l'intégration. Elle a estimé toutefois qu'il était difficile d'aborder les aspects financiers de cette politique qui lui paraissent un peu artificiels sans une étude comparative avec les pays étrangers. Elle s'est dit favorable, comme le rapporteur, à une simplification des allocations familiales, à un régime fiscal plus juste pour les familles

et à la non prise en compte des allocations familiales dans les revenus des familles pour l'attribution du R.M.I.

M. Jean-Pierre Fourcade a souhaité également que le rapporteur introduise quelques données comparatives européennes dans son rapport écrit et que la question des excédents de la branche famille soit abordée avec prudence.

En réponse, M. Jean Chérioux a considéré que le phénomène dénoncé par M. Pierre-Christian Taittinger témoignait d'une regrettable dérive morale et a souligné que tous les problèmes examinés par la commission à travers les avis budgétaires étaient fortement imbriqués. Il s'est également engagé à compléter son rapport dans le sens souhaité par les commissaires.

Puis la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits soumis à son examen.