

Repenser la politique familiale

Michel GODET
Octobre 2011

Résumé

La question démographique est vitale pour l'Europe menacée de vieillissement et de croissance molle. L'Europe aura, demain, des générations de jeunes actifs un tiers moins nombreuses que celles d'aujourd'hui. Or une femme sur deux désirerait un enfant de plus mais est contrainte d'y renoncer en raison

des difficultés à concilier vie familiale et vie professionnelle. C'est ainsi que l'Allemagne dépense dorénavant plus pour la famille que la France.

La France est toujours considérée comme exemplaire en matière de fécondité : la politique familiale fait partie des rares exceptions françaises enviées par nos voisins européens comme par nombre de pays aisés à population vieillissante. Si elle conserve une fécondité unique en Europe, c'est notamment grâce à un des héritages de 1945 : une politique familiale généreuse et républicaine, à la vocation universelle – au travers des allocations familiales – et horizontale – par le biais du quotient familial qui permet de répartir la charge fiscale et de réduire les inégalités entre les foyers avec ou sans enfant. La France se place en tête des dépenses européennes de protection sociale rapportées à la richesse nationale : 31 % du PIB en 2008 contre une moyenne de 25,3 % pour l'Europe des 27.

Pourtant, la politique familiale et ses prestations universelles, considérées comme des niches fiscales à supprimer, est aujourd'hui de plus en plus menacée et risque d'être dissoute dans la politique sociale. Cette dernière corrige les inégalités de revenus, par l'impôt du même nom et par des transferts sociaux soumis à conditions de ressources tandis que la politique familiale – dite de transfert « horizontal » par opposition à la première de nature « verticale » – a une vocation de redistribution entre ménages sans enfant vers les ménages avec enfants. Il s'agit de faire en sorte qu'au sein de chaque catégorie de revenu modeste, moyenne ou aisée, ceux qui ont des enfants ne soient pas pénalisés par rapport à ceux qui n'en ont pas.

La politique familiale constitue un enjeu central du développement démographique, social et économique de la France qu'il convient de replacer au centre du débat de la campagne présidentielle de 2012.

La famille est une affaire publique dans la mesure où elle compte des enfants. La dépense pour ceux-ci est un investissement en capital humain dont la qualité conditionne la capacité de solidarité intergénérationnelle : des structures familiales stables qui assurent correctement l'éducation des générations futures permettent de limiter l'engrenage de l'échec scolaire, du mal-être personnel et de la déviance sociale qui conduisent aux situations de violence et d'insécurité, lesquelles représentent un coût exorbitant pour la société.

Or un grand nombre de blocages d'ordres administratif, culturel et financier freinent les femmes dans la conciliation de leur activité professionnelle et de la vie de famille : manque criant de places en crèches – seuls 10 % des enfants ont une place en crèche – ou encore la baisse du niveau de vie des familles avec enfants. En moyenne, les familles en couple accusent une diminution de 13 % de leur niveau de vie à la naissance de leur premier enfant, de 2 % supplémentaires au second enfant, puis de 5 à 10 % par enfant à partir du troisième. Le surcoût est d'autant plus flagrant que la France est le seul pays de l'Union à ne pas proposer d'allocation significative pour le premier enfant. Le volet redistributif de la politique familiale ne permet pas de corriger entièrement les inégalités sociales qui en découlent : même après impôts et transferts, le niveau de vie d'une famille en couple avec trois enfants ou plus est en moyenne inférieur de 25 % à celui d'un couple sans enfant. Si elle affecte toutes les classes sociales, la paupérisation relative des familles avec enfants est plus accentuée pour les familles modestes, et encore davantage pour les structures familiales éclatées.

La politique familiale, qui se distingue de la politique sociale, comprend trois volets : le volet universel, pour traiter tous les enfants sur un pied d'égalité ; le volet horizontal, pour mieux répartir la charge fiscale entre familles ; le volet vertical pour corriger les inégalités sociales entre familles. Si les transferts verticaux peuvent s'avérer insuffisants, ils ne doivent néanmoins pas se faire au détriment des transferts universels et horizontaux qui constituent un des fondements de la politique familiale de la France. Il est important de garder au quotient familial sa vocation de juste répartition horizontale de l'impôt à payer entre les foyers fiscaux qui y sont assujettis. Si le ciblage ne peut se substituer aux politiques universelles, un modèle de politique familiale reposant sur une base aussi large que possible peut être complété de prestations ciblées.

Comment faire pour atténuer la paupérisation des familles avec enfants ? La fiscalité et les transferts jouent un rôle déterminant dans les comportements. Les familles peuvent en effet renoncer à un désir d'enfant pour des raisons économiques. La contribution sociale généralisée (CSG) a constitué une avancée considérable dans le domaine des cotisations pour la politique familiale. Néanmoins, la CSG reste un impôt « injuste » en ce qu'elle ne tient pas compte

du quotient familial ; elle ne peut plus être considérée comme une simple cotisation qui serait proportionnelle aux revenus, sans tenir compte de la capacité contributive des ménages concernés. Il convient donc de « familialiser » la CSG en la modulant selon la présence et le nombre d'enfants au foyer, comme c'est déjà le cas pour l'impôt sur le revenu, plutôt que de l'augmenter simplement, ce qui accentuerait la paupérisation des familles avec enfants.

Les propositions

1. Instaurer une allocation significative dès le premier enfant. Le surcoût économique du premier enfant conduit trop de familles à renoncer au second pour éviter un supplément de paupérisation relative.

2. Supprimer le quotient familial pour les couples qui n'ont pas d'enfant. Ce gain permettra de financer l'allocation dès le premier enfant. L'objectif des transferts horizontaux de la politique familiale étant bien de faire en sorte que les ménages pauvres avec enfants n'aient pas un niveau de vie inférieur aux ménages pauvres sans enfant. Et aussi que les ménages riches sans enfant paient plus d'impôts que les ménages riches avec enfants

3. Indexer les prestations familiales sur l'inflation et les rendre imposables.

4. « Familialiser » la CSG, c'est-à-dire lui appliquer un quotient familial surtout si elle est fusionnée avec l'impôt sur le revenu et rendue progressive.

5. Développer les modes de garde permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale, notamment

en simplifiant considérablement les procédures et les contraintes administratives de création et de fonctionnement des crèches municipales, parentales, associatives et d'entreprise.

6. Innover dans la politique familiale du logement social notamment en réservant des logements aux jeunes couples qui se constituent et non uniquement à ceux qui se séparent.

7. Favoriser la mixité intergénérationnelle, en mêlant dans l'habitat social des couples de jeunes retraités aux revenus modestes avec des familles monoparentales notamment afin de faciliter la garde des enfants.

8. Libérer les logements sociaux occupés par les retraités qui sont par ailleurs propriétaires d'une résidence secondaire.

9. Généraliser les bourses d'internat pour favoriser l'éducation des enfants issus des milieux les plus défavorisés, afin d'augmenter leurs chances d'acquisition des savoirs et du savoir-être indispensables à leur insertion dans la société.