

À PROPOS DE L'AUTEUR

Michel Godet, est membre du comité directeur de l'Institut Montaigne et du CAE. À ce titre, il a rédigé avec Evelyne Sullerot le rapport *La famille, une affaire publique* (La documentation française, 2^e édition, 2009). Il est par ailleurs professeur de prospective stratégique au Cnam.

Michel Godet remercie la direction des statistiques démographiques et sociales de l'Insee et le Conseil d'analyse économique (CAE) de lui avoir permis d'actualiser certaines données sur la famille.

Repenser la politique familiale

par Michel Godet

OCTOBRE 2011

SOMMAIRE

Avant-propos	5
Introduction	7
La démographie et la famille à l'agenda Européen	8
La société doit-elle se mêler des questions familiales ?	12
La vie sexuelle et affective est une affaire privée	13
La famille, une affaire publique !	14
La baisse de niveau de vie des familles avec enfants	16
Comment lutter contre la paupérisation des familles avec enfants ?	21
La paupérisation relative affecte toutes les catégories sociales.....	22
Cesser de confondre politique familiale et politique sociale.....	24
Les effets pervers du ciblage social et des discriminations positives	26
La CSG paupérise les familles avec enfants, il faut la familialiser.....	29
Synthèse des propositions	33

AVANT-PROPOS

La famille constitue une cellule de base élémentaire et essentielle pour le fonctionnement de nos sociétés. Elle joue un rôle économique majeur. Dans le contexte d'une Europe vieillissante et dont la démographie est à bout de souffle, la France fait figure d'exception : championne d'Europe de la fécondité, elle présente également un excellent taux d'emploi des femmes grâce à une politique familiale ambitieuse. Toutefois, les structures familiales se sont transformées et les politiques publiques n'ont pas suffisamment accompagné ces changements. Dans le contexte de la campagne pour les élections présidentielles de 2012, l'Institut Montaigne a tenu à alimenter la réflexion sur ce thème et rend publique une étude de Michel Godet, membre de son comité directeur et professeur au CNAM.

L'Institut Montaigne a pour vocation de porter dans le débat public des idées innovantes et d'œuvrer à leur diffusion la plus large possible. Les positions exprimées dans ce travail sont celles de son auteur et n'engagent pas l'Institut Montaigne.

Laurent Bigorgne

Directeur de l'Institut Montaigne

INTRODUCTION

La question démographique est vitale pour l'Europe menacée de cheveux gris et de croissance molle. Avec un indice synthétique de fécondité¹ aux alentours de 1,5 enfant par femme, l'Europe aura, demain, des générations de jeunes actifs un tiers moins nombreuses que celles d'aujourd'hui. La population active de l'Europe des 27 pouvant baisser de plus de 20 millions entre 2010 et 2030², il faudra bien ouvrir les frontières à l'immigration et réussir l'intégration par des politiques publiques et familiales plus volontaristes. La relance de la natalité dans les vieux pays européens est indispensable car, pour réussir au mieux l'intégration, il faut un maximum d'intégrateurs (les enfants parlant la langue du pays) dans les écoles. Or, d'après les enquêtes régulières d'Eurostat, une femme sur deux voudrait un enfant de plus mais doit y renoncer en raison des difficultés à concilier vie familiale et vie professionnelle.

¹ Également appelé indicateur conjoncturel de fécondité, cet indice mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés.

² Cf. Gérard-François Dumont, « Prospective démographique de l'Union européenne », *Communication au groupe de réflexion sur l'avenir de l'Union européenne* (présidé par M. Felipe Gonzáles), <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>

LA DÉMOGRAPHIE ET LA FAMILLE À L'AGENDA EUROPÉEN

La France, grâce à sa politique familiale et au renfort de l'immigration (à qui l'on doit 27 % des naissances avec au moins un parent né à l'étranger pour l'Hexagone³ et probablement 40 % de celles de l'Île-de-France⁴), est 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 subissant l'hiver démographique (Japon et Corée du Sud).

Ils voient, à juste titre, dans cet héritage du général de Gaulle inspiré par Alfred Sauvy, une des causes principales de notre fécondité plus tonique que la leur. L'Europe toute entière découvre qu'il ne peut y avoir de croissance sans berceaux et que, dès lors, la famille devient une affaire publique.

La France est en tête des pays européens devant le Danemark, la Suède et les Pays-Bas pour les dépenses de protection sociale rapportées à la richesse nationale. Elles représentent presque 31 % du PIB en 2008 contre une moyenne de 25,3 % pour l'Europe des 27. La France se situe loin devant l'Allemagne qui y consacre moins de 28 % de son PIB. Dans ce dernier pays, la plupart des dépenses sociales pour la vieillesse, la maladie, l'emploi et le logement ou l'exclusion sont inférieures en proportion du PIB à celles de l'Hexagone. Seules les dépenses pour le handicap (2,1 % contre 1,7 %) et la famille (2,8 % contre 2,5 %) sont supérieures aux nôtres. C'est ainsi que l'on découvre que l'Allemagne consacre plus d'effort financier à la politique familiale que la France ! L'impact sur la fécondité n'est pas, loin de là, au rendez-vous outre-Rhin en raison de choix inefficaces dans un contexte où le maintien au travail des jeunes mamans reste mal vu et où la garde des jeunes enfants fait d'autant plus défaut qu'il n'y a pas d'école l'après-midi. L'Allemagne, comme bien d'autres nations développées s'interroge sur les clés du succès de la politique familiale française. Il n'empêche

³ Insee, Statistiques de l'état civil, données 2009.

⁴ Rappelons qu'il ne s'agit pas exactement des naissances d'origine immigrée puisque certains de ces parents nés à l'étranger étaient français de naissance. En effet, un immigré est une personne née à l'étranger qui a conservé sa nationalité étrangère ou est devenue française. Sur les 5,3 millions d'immigrés vivant en France en 2007 (Insee, Recensement de la population), deux millions ont la nationalité française et un peu plus de trois millions sont restés étrangers. Pour connaître le nombre total d'étrangers vivant en France il faut rajouter quelques centaines de milliers d'étrangers nés en France. Le total des étrangers en France est ainsi de l'ordre de 3,7 millions en 2007 (Insee, Recensement de la population). Pour en savoir plus et dans le détail des 20 villes où il y a plus de 60 % d'enfants d'origine étrangère, cf. Bernard Aubry et Michèle Tribalat, « Les jeunes d'origine étrangère » *Commentaire*, n° 126, été 2009. De 1968 à 2005, la proportion de jeunes d'origine étrangère (au moins un des deux parents étranger) est passée de 11,5 % à 18,1 % pour la France et de 16 % à 37 % pour l'Île-de-France.

que c'est sous l'impulsion de l'Allemagne que ces questions ont été mises depuis 2005 à l'agenda européen⁵.

La publication en mars 2005 du Livre vert *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations* marque le début de l'implication active de l'Union sur ces questions⁶. Comme il apparaît que les Européens ne font pas autant d'enfants qu'ils le désirent, les préconisations statuent que les familles doivent être davantage encouragées par les politiques permettant aux femmes et aux hommes de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. La communication du 10 octobre 2006 a souligné qu'il s'agissait « d'un des plus importants défis que l'Union européenne devra affronter au cours des prochaines années⁷ ».

Le Comité économique et social européen a rendu un avis, très volontariste, sur « la famille et l'évolution démographique », en mars 2007. Cet avis, élaboré à la demande de Mme Ursula von der Leyen, ministre allemande de la Famille, promouvait notamment un « Pacte européen pour la famille », et des mesures concrètes comme la fixation d'un plancher de budgets publics consacrés aux enfants et aux familles⁸. À nouveau, en mai 2011, le Comité économique et social européen a rendu un avis sur « le rôle de la politique familiale dans le processus de changement démographique afin de partager les meilleures pratiques dans les États membres » contenant de riches propositions⁹.

Les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont, lors du Sommet européen des 8 et 9 mars 2007, adopté « l'Alliance européenne pour les familles » afin d'organiser un échange d'idées, de vues et de pratiques entre les États membres. Cette effervescence européenne a été brisée net par la crise économique et financière que traverse l'Europe depuis 2008. Nul doute qu'elle reviendra sur le devant de la scène européenne.

⁵ Pour en savoir plus sur cette question nous renvoyons le lecteur à l'article très complet de Julien Damon, « L'Europe des politiques familiales : la convergence dans l'hétérogénéité », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 44, n° 4, 2008, pp. 601 à 618. Dans le passage qui suit nous nous inspirons largement de ce texte.

⁶ D'où le titre de l'éditorial de Gérard-François Dumont : « Révolution à... Bruxelles », *Population & Avenir*, n° 674, septembre-octobre 2005, à la suite de la publication du Livre vert, *Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations*, Communication de la Commission, 2005.

⁷ *L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité*, Communication de la Commission, 2006.

⁸ « La famille et l'évolution démographique », avis du Comité économique et social européen, SOC/245, 14 mars 2007.

⁹ « Le rôle de la politique familiale dans le processus de changement démographique afin de partager les meilleures pratiques dans les États membres », avis du Comité économique et social européen, SOC/399, 4 mai 2011.

Dans son article « L'Europe des politiques familiales : la convergence dans l'hétérogénéité »¹⁰, Julien Damon montre qu'à la Commission, aussi bien que dans les couloirs de l'OCDE, les débats portent sur la finalité des politiques sociales : doivent-elles agir en réparation ou en prévention en investissant sur le capital humain de l'enfance et de l'éducation ? Ce qui met au centre le rôle structurant ou déstructurant de la famille dans la société.

Face au déclin démographique, c'est en Allemagne que les initiatives se multiplient en faveur de la famille (les allocations sont passées à 150 euros par mois et par enfant alors qu'elles sont de 120 euros pour deux enfants en France) : création d'un salaire parental permettant de conserver pendant 14 mois 65 % du dernier salaire jusqu'à 1 800 euros, ambition d'offrir une place d'accueil pour un tiers des enfants de moins de trois ans. La France qui est en avance sur la plupart de ces objectifs par rapport à la plupart de ses voisins n'a pas profité de sa présidence de l'Union au second semestre 2008 pour mettre en avant la politique familiale, un des seuls domaines où son exemplarité pouvait l'être. Comment comprendre cette discrétion, voire cet oubli de nos dirigeants ?

En France, les campagnes électorales passent généralement sous silence les questions démographiques, et surtout familiales, pourtant à la racine de la plupart des problèmes de violence, d'insécurité et du système éducatif qui font régulièrement la une des journaux. Pour la gauche, la famille est un thème conservateur. Le centre n'en parle pas de peur de paraître trop à droite. Quant à la droite, elle laisse ses extrêmes l'accaparer. Pourtant, comme l'avait relevé en 2001 le chancelier allemand Gerhard Schröder à la une du journal *Le Monde* : « La plupart des problèmes auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés sont liés, d'une façon ou d'une autre, à la famille ». De nombreuses enquêtes¹¹ sur les jeunes à l'école, la santé des adolescents et les adultes en prison montrent l'importance des structures familiales et affectives stables pour la réussite ou l'échec scolaire, l'épanouissement ou le mal-être individuel et finalement l'intégration ou la déviance sociale.

Les menaces sur la politique familiale, ses prestations universelles, considérées comme des niches fiscales à supprimer, fusent de toutes parts : à droite comme à gauche. La vocation de cette politique voulue par le Général de Gaulle était de lier les différents groupes sociaux les uns aux autres par des mécanismes de redistribution dont chacun pouvait bénéficier. Pour sauver ce qui doit l'être de la politique familiale et ne pas la dissoudre dans la politique sociale, il faut revenir à ses fondements.

¹⁰ Julien Damon, « L'Europe des politiques familiales : la convergence dans l'hétérogénéité », *op.cit.*

¹¹ Christine Bruniaux, Bénédicte Galtier, « Quel avenir pour les enfants de familles défavorisées ? L'apport des travaux américains », *Recherches et prévisions*, n° 79, mars 2003 ; Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, *Les enfants pauvres en France*, rapport n° 4, 2004 ; Francine Cassan, France-Line Mary-Portas, « Précocité et instabilité familiale des hommes détenus », *INSEE première*, n° 828, février 2002.

Tout d'abord, il faut rappeler que la dépense pour les enfants est un investissement en capital humain dont la qualité conditionne la capacité de solidarité intergénérationnelle des générations futures. Il est toujours tentant, au nom des économies à court terme, de rogner sur la politique familiale en mettant les prestations sous conditions de ressources. En réalité, les familles qui assument correctement l'éducation de leur progéniture font faire d'énormes économies à la société dans l'investissement en capital humain. Quand la famille est défaillante et que la société doit s'y substituer, elle doit verser chaque année 15 000 euros pour la bouche de plus à nourrir dans une famille d'accueil, 30 000 euros s'il s'agit d'une structure spécialisée et 180 000 euros pour les jeunes prédélinquants que l'on place dans les structures spécialisées¹². C'est dire que le coût de la « non famille » est exorbitant ! Notamment lorsque les blessés de la route familiale et scolaire se retrouvent dans la vraie délinquance et finissent en prison. Il faut rappeler que la charge collective par an et par condamné est de l'ordre de 60 000 euros, sans oublier les 120 000 euros d'investissement nécessaire pour construire une nouvelle place de prison¹³.

Au moment où la socialisation de la vieillesse se renforce, il serait judicieux que l'on cesse de considérer la famille comme une affaire privée. Quand elles sont dépendantes, les personnes jeunes méritent autant de prise en charge collective, à travers leurs parents, que les personnes âgées bénéficiant d'allocations. Ceux qui font des enfants préparent l'avenir de notre protection sociale collective. Il faut les y aider et non pas les décourager. Les familles avec enfants investissent en effet à moindre coût par rapport à ce que devrait investir la société dans l'éducation ainsi que dans le renouvellement du capital humain.

La famille est également au cœur des questions posées par l'impact du vieillissement sur le maintien des solidarités intergénérationnelles et des inégalités qui perdurent, souvent au détriment des familles¹⁴. La répartition est ainsi faite que l'optimum individuel consiste à ne pas avoir d'enfant et de cotiser au maximum pour des retraites qui seront payées par les enfants des autres ! La paupérisation des familles avec enfants est avérée ; la bonne nouvelle, c'est que l'on sait ce qu'il faut faire pour la réduire. La mauvaise nouvelle, c'est que ce diagnostic, inquiétant pour l'avenir de notre développement et de ses équilibres, n'intéresse quasiment personne. **Faire de la famille et des enfants une affaire publique, au cœur du débat des présidentielles de 2012, telle est l'ambition de cette note !**

¹² Jean-Pierre Quentin, *Pour une approche prospective de l'accueil des enfants*, annexe 4 : « Le coût de l'enfant et le coût de la "non-famille" », décembre 2005.

¹³ Olivier Maurel, *Le taulier, confessions d'un directeur de prison*, Fayard, Paris, 2010.

¹⁴ Les mères de famille nombreuse qui ont eu des carrières morcelées se voient reverser des pensions tronquées alors qu'elles ont plus que d'autres contribué à la solidarité intergénérationnelle en éduquant de futurs cotisants.

Pilule du lendemain ou préservatif : encourager l'efficacité !

Nous prenons le risque de poser la question du non remboursement des 15 euros mensuels de la pilule de 3^e génération – dont les effets secondaires sur la santé des femmes sont minimes, alors que la pilule du lendemain (RU 486) est remboursée tout comme l'IVG. Curieuse politique qui traite mieux le curatif que le préventif !

On objectera que les finances publiques sont tendues, soit ! Mais les 200 000 interruptions volontaires de grossesse à raison de 800 euros l'unité coûtent environ 160 millions d'euros à la collectivité¹⁵. Combien coûterait le remboursement de la pilule de troisième génération aux 11 millions de femmes de la tranche d'âge des 15-45 ans ? Théoriquement 2 milliards d'euros. On pourrait peut-être négocier sa généralisation en même temps qu'une baisse des prix par les laboratoires. D'autant que comme l'a relevé le Haut Conseil de la population et de la famille dans un avis rendu public en 2006¹⁶ : la pilule du lendemain n'est efficace qu'à 85 % dans les 12 heures et à 50 % dans les 24 heures. C'est dire que son usage répété comme mode de contraception conduit statistiquement à la grossesse et à l'avortement. Dans tous les cas, il serait préférable de rembourser d'abord le préservatif qui a sur la pilule l'avantage de protéger des maladies sexuellement transmissibles.

LA SOCIÉTÉ DOIT-ELLE SE MÊLER DES QUESTIONS FAMILIALES¹⁷ ?

Depuis la révolution contraceptive, les femmes, maîtrisant leur fécondité, arbitrent entre activité professionnelle et procréation. Aussi faut-il leur offrir des conditions de vie et de travail qui leur permettent d'avoir, au bon moment, un enfant sans sacrifier leurs chances. Or, elles ne cessent de retarder ce moment. Désormais, « l'âge moyen des mères s'élève à 29,7 ans¹⁸ », voire à 32 ans si elles ont fait

¹⁵ Audition du directeur des Hôpitaux par le Haut Conseil de la population et de la famille.

¹⁶ Avis du Haut Conseil de la population et de la famille, 5 décembre 2006.

¹⁷ Nous reprenons ici une partie de la synthèse, écrite avec Evelyne Sullerot, du rapport du CAE, *La famille, une affaire publique*, qui a été remise au Premier ministre le 13 juillet 2005 par Christian de Boissieu, le Président délégué du CAE. La publication s'est faite dans l'indifférence collective, six mois après, à la Documentation française. Ce rapport de 450 pages, fruit de douze mois de travail acharné d'un groupe de travail d'une douzaine d'experts, enrichi d'une vingtaine d'auditions et intégrant des milliers de pages de notes est toujours accessible en ligne sur le site du CAE (<http://www.cae.gouv.fr/spip.php?article120>). Malgré nos sollicitations, nous n'avons jamais pu être reçus pour le présenter aux ministres successifs chargés de la famille. A l'évidence, la famille n'est pas encore une affaire publique. Nous avons heureusement pu en publier une synthèse en poche à la Documentation française et la rééditer en 2009.

¹⁸ « L'âge moyen des mères s'élève à 29,7 ans. L'âge au premier enfant est stable depuis 2003 (27,5 ans), mais l'âge moyen à la naissance des suivants continue à augmenter. » *In Le Figaro*, « Plus de naissances après 35 ans », 6 octobre 2010.

des études. Retarder les naissances ne résout pas les problèmes de garde des enfants, mais retentit de façon préoccupante sur la fertilité des femmes, sur leur santé et sur la santé des nouveau-nés. En outre, ces reports ont des répercussions démographiques sérieuses¹⁹. Reculer l'arrivée du premier enfant rend plus difficile la venue du deuxième. La situation peut être réversible si de larges campagnes d'information sont lancées pour alerter sur ce problème de santé publique, qui devient alarmant, et si l'on ouvre aux jeunes mères des droits spécifiques à la formation, à l'emploi, au logement.

LA VIE SEXUELLE ET AFFECTIVE EST UNE AFFAIRE PRIVÉE

La famille est une affaire publique dans la mesure où elle compte des enfants. En revanche, la vie sexuelle et affective est une affaire privée. Les adultes ont la liberté de s'unir en couples et de se désunir selon les modalités de leur choix. L'État ne devrait rémunérer financièrement ni les unions, ni les désunions. Or, c'est ce qu'il fait en consentant des avantages fiscaux aux mariés et aux pacsés sans enfant, ainsi qu'en secourant les parents séparés parce que séparés : parents isolés, familles monoparentales. Ceux-ci doivent être secourus s'ils sont nécessaires, mais par une politique sociale de lutte contre la pauvreté, et non par la politique familiale parce qu'ils sont séparés.

Depuis la révolution sexuelle des années 1970, les couples éclatent de plus en plus souvent. Actuellement, plus de 40 % des couples mariés divorcent, dont 65 % ont des enfants. Les séparations de concubins sont encore plus fréquentes et précoces. Le constat le plus préoccupant est l'accroissement du nombre d'enfants qui ont à subir la séparation de leurs parents : à 18 ans, près d'un enfant sur trois a connu la séparation de ses parents²⁰. Les relations avec le père, dans 40 % des cas, se raréfient alors dangereusement ou cessent. Les études existantes montrent que les enfants souffrent de la mésentente entre leurs parents, des conflits qui en résultent et des séparations qui les suivent. Les juges voient défiler de jeunes délinquants sans père, ou sans père présent au foyer. Le droit civil a commencé sa révision afin

¹⁹ La proportion des naissances chez les femmes âgées de 35 ans et plus est passée en France de 15,9 % en 2003 à 19,2 % en 2010 alors que le report des naissances vers un âge maternel plus avancé a une influence négative sur la fertilité et la santé de la mère et de l'enfant. *Enquête nationale périnatale 2010*.

²⁰ Émilie Vivas, « 1,2 million d'enfants de moins de 18 ans vivent dans une famille recomposée », *INSEE première*, n° 1259, octobre 2009.

de maintenir la coparentalité de l'enfant après les séparations. Mais la politique sociale n'a pas accompli la nécessaire mutation que la situation exige.

La société devrait intervenir au moins autant sur la conduite des familles qu'elle le fait pour la conduite automobile, car les blessés de la route familiale ne comptent pas moins que ceux de la route classique. Ils supposent les mêmes politiques de prévention et de sanction que pour les chauffards : songeons que « 80 à 90 % des personnes ayant subi des violences sexuelles ou ayant le sentiment d'être mal aimées ou abandonnées dans leur enfance déclarent ne jamais s'en être remis.²¹ »

LA FAMILLE, UNE AFFAIRE PUBLIQUE !

S'il est un domaine où l'action est nécessaire, car le temps perdu ne s'y rattrape pas, c'est bien la politique de la famille. Elle conditionne, d'une part, la démographie, donc l'économie (pas de développement durable sans enfants) et, d'autre part, la cohésion sociale (réparer les carences familiales coûte extrêmement cher pour de piètres résultats). Le coût n'en sera que plus élevé si l'on ne donne pas à l'indice de fécondité toute son importance et si on laisse se détricoter le tissu familial.

Dans une Europe promise à un vieillissement démographique dramatique, la France a fait, jusqu'ici, assez bonne figure grâce aux restes de la grande politique familiale votée à l'unanimité à la Libération. Si elle nous a protégés, c'est par le volet universel des allocations familiales et un quotient familial qui réduisent les inégalités entre foyers avec ou sans enfants, et grâce à une école maternelle unique au monde par son extension et sa gratuité.

Ce volet universel est un précieux capital qu'il faut à tout prix maintenir. Si on le réduit, pour le convertir en politique de réduction des inégalités de revenus, nous risquons de perdre sur les deux tableaux, démographique et démocratique. La politique de lutte contre la pauvreté doit s'y ajouter et non pas s'y substituer. D'autant que le ciblage sur les pauvres finit par avoir des effets pervers. Tels sont les points que nous allons développer.

²¹ « Enquête sur ces ruptures qui conduisent à l'exclusion », *Le Monde*, 12 mars 2002.

Composition familiale des ménages selon le type de famille (ou de la famille principale)

Type de ménage	1999	2007	
	Nombre de ménages	Nombre de ménages	
	En millions	En millions	En %
Personnes seules	7,4	8,8	33,3
• Hommes	3,0	3,6	13,7
• Femmes	4,4	5,2	19,6
Familles monoparentales	1,4	1,8	6,8
• 1 enfant	0,8	1,0	3,8
• 2 enfants	0,4	0,6	2,1
• 3 enfants ou plus	0,2	0,2	0,9
avec enfants sans limite d'âge	(1,9)	(2,2)	
Couples sans enfant*	6,9	7,7	29,0
• retraités	3,7	4,2	15,9
• actifs**	3,2	3,5	13,1
Couples avec enfant(s)	7,1	7,0	26,6
• 1 enfant	2,7	2,7	10,2
• 2 enfants	2,8	2,9	11,0
• 3 enfants	1,1	1,1	4,2
• 4 enfants ou plus	0,4	0,3	1,1
Autres ménages***	1,0	1,138	4,3
Toutes catégories de ménage	23,8	26,4	100,0

* Couples sans enfant de moins de 25 ans au domicile.

** En fait, couples sans enfant de moins de 25 ans au domicile dans lesquels l'homme n'est pas retraité.

*** Personnes sans lien de parenté directe, familles monoparentales dont les enfants sont tous âgés d'au moins 25 ans.

NB. : Ce tableau répartit les ménages selon leur structure familiale, notamment selon la famille principale, quand il y en a une.

Les « enfants » sont considérés au sens du recensement, et âgés d'au plus 24 ans.

Âge en 1999 : âge en différence de millésimes ; âge en 2007 : âge en années révolues.

Lire ainsi : Au premier janvier 2007, la France métropolitaine comptait 2,9 millions de ménages composés d'un couple ayant 2 enfants au domicile âgés de 24 ans ou moins. Ces ménages comptaient éventuellement des enfants de 25 ans ou plus, des isolés, voire une autre famille (un autre couple ou une famille monoparentale).

Source : Insee, recensements de 1999 et de 2007, exploitation complémentaire.

LA BAISSÉ DE NIVEAU DE VIE DES FAMILLES AVEC ENFANTS

Si l'on considère les familles avec enfants de moins de 18 ans, le niveau de vie des familles en couple diminue avec le nombre d'enfants (en moyenne de 13 % avec le premier, de 2 % encore avec le deuxième, puis de 5 % à 10 % par enfant à partir du troisième). Ceci explique, peut-être, pourquoi nous assistons à une diminution constante du nombre des familles nombreuses, qui sont pourtant nécessaires au remplacement des générations. Si l'âge des enfants n'est pas pris en compte (il y a des enfants adultes qui restent chez leurs parents) le coût du premier enfant est moins prégnant.

Le niveau de vie baisse avec le nombre d'enfants

Écarts moyens de niveaux de vie en % par rapport aux couples sans enfant en 2008			
Familles avec	Enfant de moins de 18 ans	Sans limite d'âge	Part dans la population en %
Couples sans enfant	100 %	100 %	24,2 %
Personne seule	- 22,1 %	- 22,0 %	14,8 %
Familles monoparentale avec 1 enfant	- 40,0 %	- 32,0 %	4,4 %
Familles monoparentale avec 2 enfants ou plus	- 47,9 %	- 44,0 %	4,7 %
Couples avec 1 enfant	- 13,3 %	- 7,40 %	14,9 %
Couples avec 2 enfants	- 14,6 %	- 13,5 %	20,8 %
Couples avec 3 enfants et plus	- 24,6 %	- 24,0 %	12,7 %
Autres types de ménages			3,5 %
Total			100 %

France métropolitaine, personnes vivant dans des ménages dont le revenu au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : en 2008, les personnes vivant au sein d'un couple avec 1 enfant ont en moyenne un niveau de vie moyen inférieur de 13,3 % à celui des personnes vivant au sein d'un couple sans enfant de moins de 18 ans et de 7,4 % si on ne tient pas compte de l'âge de l'enfant.

Sources : Insee, DGFiP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2008.

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. Les familles nombreuses, généralement modestes (près de 40 % des familles de quatre enfants ou plus est de référence « ouvrière »), constituent un fort contingent (1,2 million) de personnes « pauvres » (au sens monétaire, défini par les économistes comme ceux qui gagnent moins que 60 % du revenu médian). Ils sont cependant mieux lotis que les familles monoparentales... La pauvreté accrue des

familles monoparentales fait partie des tendances nouvelles de ces dernières années²². Si, au début des années 2000 leur paupérisation relative était comparable à celle des familles nombreuses en couple, tel n'est plus le cas dix ans après : le niveau de vie d'une famille monoparentale avec un enfant (un million de ménages et 4,4 % de la population) est de 40 % inférieur à celui d'un couple sans enfant. La situation des familles monoparentales avec deux enfants ou plus (800 000 ménages et 4,7 % de la population) est encore plus critique avec un niveau de vie de près de 50 % inférieur !

C'est bien la double activité des parents qui protège les familles de la pauvreté. Mais, symétriquement, c'est l'éclatement de la structure familiale par les séparations qui y conduit le plus souvent lorsque le parent en charge des enfants ne travaille pas.

Il faut néanmoins être prudent car le périmètre des enfants pris en compte varie en fonction des besoins des analyses, notamment en ce qui concerne l'âge des enfants pris en compte : moins de 18 ans pour la mesure des niveaux de vie (ce qui se comprend compte tenu de l'âge de la majorité et des limites de perception des aides aux familles), moins de 25 ans quand l'on s'intéresse aux foyers fiscaux (les enfants étudiants sont souvent rattachés au foyer des parents), ou à la réalité sociologique des familles avec enfants sans limite d'âge des enfants. Parmi les ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 65 ans, le « palmarès » des taux de pauvreté revient aussi aux familles monoparentales (32 % de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté soit en dessous de 950 euros pour une personne seule). Le taux de pauvreté des personnes seules (17,5 %) et celui des familles en couple (10,2 %) sont beaucoup plus faibles. A relever cependant que le taux de pauvreté des familles nombreuses vivant en couple avec la femme au foyer (34,4 %) rejoint celui des familles monoparentales. L'emploi des parents est un facteur déterminant de la lutte contre la pauvreté. C'est la raison pour laquelle il y a moins de personnes pauvres dans les couples d'actifs avec enfants (1,15 million) que dans les familles monoparentales (1,6 million)²³.

La baisse de niveau de vie n'est pas la seule variable à prendre en compte pour expliquer l'écart entre le désir d'enfant et la réalité²⁴. Le bon taux de travail féminin

²² Julien Damon, « La monoparentalisation de la pauvreté », *Les Echos*, 12 juillet 2010.

²³ INSEE, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA, Enquêtes revenus fiscaux et sociaux, 2008.

²⁴ Des analyses de l'Ined montraient que l'écart entre l'idéal en situation et la taille réelle des familles était surtout marqué pour les familles qui n'ont qu'un enfant alors qu'elles auraient aimé en avoir deux. C'est bien au deuxième que l'on renonce le plus souvent, échaudé par le fait que le coût du premier enfant est mal pris en charge. En revanche, les familles de trois enfants correspondent au nombre souhaité.

en France est l'autre atout précieux qu'il faut encourager. Il n'empêchera pas les naissances si nous inscrivons comme prioritaires toutes les mesures permettant la conciliation famille-travail. Différentes modalités doivent être développées avec inventivité, en se rappelant qu'aucun pays n'est parvenu à réaliser le « tout crèches » et qu'il faut diversifier les moyens d'aider les mères.

Depuis 2004, les dispositifs d'incitations fiscales (crédit d'impôt famille, comme il y a le crédit d'impôt recherche), en faveur des crèches financées par les entreprises ont porté leur fruit. Plus de sept mille places de crèches nées d'un partenariat public privé ont ainsi été créées par le groupe Babilou²⁵ et ouvertes aux entreprises mais aussi à l'ensemble des enfants situés dans le périmètre concerné et au même prix pour les parents que les crèches publiques. La performance de ce dispositif souvent interentreprises a permis de mutualiser les moyens, de réduire les coûts (une partie du financement est assurée par le privé et non par la collectivité) et les dysfonctionnements d'organisation et de créer 2 500 emplois nouveaux. Son développement, au rythme de 30 à 40 crèches nouvelles par an, est cependant bridé par le manque de personnel qualifié et par les blocages qui empêchent d'ouvrir des formations nouvelles pour répondre à ces besoins. **Actuellement seuls 10 % des enfants peuvent avoir accès à une place de crèche.** L'apport du financement privé est d'autant plus précieux que chaque nouvelle place de crèche nécessite un investissement de 20 000 à 30 000 euros et représente un coût annuel de fonctionnement de 15 000 euros dont le tiers seulement est à la charge directe des parents. N'oublions pas qu'il faut une personne pour trois enfants ! De ce point de vue les dispositifs d'assistance maternelle pour la garde des enfants sont équivalents puisqu'une nourrice agréée peut garder jusqu'à quatre enfants et percevoir suivant les conditions de marché jusqu'à 500 à 600 euros par enfant. C'est un fantastique gisement d'emplois qui se révèle dans la garde des jeunes enfants. Il permet aussi aux jeunes mamans de reprendre leur activité grâce à une meilleure conciliation entre maternité et emploi.

Il reste aussi bien du chemin à faire pour rééquilibrer la place des hommes dans la vie du ménage, puisque ces derniers n'assurent en moyenne que 20 % des tâches domestiques²⁶. Les pères doivent donc s'engager davantage auprès de leurs enfants. Les entreprises doivent le comprendre.

²⁵ www.babilou.com.

²⁶ Arnaud Régnier-Loilier, Céline Hiron, « Évolution de la répartition des tâches domestiques après l'arrivée d'un enfant », INED, *Politiques sociales et familiales*, n° 99, mars 2010.

Les pays développés où les pères s'impliquent peu dans la vie domestique sont en très mauvaise situation démographique (Japon, Espagne) ; ceux où ils s'investissent davantage font mieux que la France (le taux de fécondité est de 2,06 aux États-Unis là où la France a un taux de fécondité de 2,01). Le partage des responsabilités dans la vie domestique est devenu une condition du désir des femmes d'avoir des enfants, désir qui reste heureusement fort en France, malgré la faible implication des hommes dans les travaux domestiques.

En résumé, les familles avec enfants (de moins de 25 ans) sont majoritaires dans la population et minoritaires parmi les ménages (34 % dont 27 % en couples et 7 % monoparentales) et les électeurs²⁷. Seule une forte volonté politique est à même de défendre les intérêts des enfants à naître ; il en va de la durabilité de notre développement et de la pérennité des solidarités intergénérationnelles.

Quelques faits et tendances surprenants sur la démographie et la famille

- Le solde des migrations internationales de l'Europe des 27 (1,5 million en moyenne depuis 2005) est devenu supérieur à celui des États-Unis depuis les années 2000 (1,2 million).
- Dans les pays les plus avancés dans l'émancipation des femmes, l'indice de fécondité progresse avec le travail féminin. Dorénavant, l'emploi précède l'enfant. L'emploi d'abord et l'enfant après, telle est la règle qui prévaut chez les femmes. Si la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est trop difficile, c'est à l'enfant que l'on va renoncer.
- Les naissances hors mariage sont plus élevées dans les pays plus féconds : 53 % en France, 32 % en Allemagne, 22 % en Italie, et 6 % en Grèce.
- La sur-fécondité des femmes de nationalité étrangère n'explique qu'une partie de la fécondité de la France qui se trouve supérieure d'un tiers à la moyenne européenne : 7 % des femmes de 20 à 40 ans sont étrangères mais 13 % des naissances sont de mère étrangère. Sans elles, l'indice de fécondité proche de deux enfants par femme serait inférieur de 0,1 seulement²⁸. Dorénavant trois PACS pour quatre mariages. Et sur 195 000 PACS en 2010, 95 % hétérosexuels et seulement 9 750 homosexuels²⁹.

²⁷ DREES, *Étude sur les transferts sociaux et fiscaux en faveur des familles. Modèle de micro-simulation*, INES, législation 2004, 2005.

²⁸ Insee, France portrait social 2010 : http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/FPORSOC10C.pdf

²⁹ Anne Pla, Catherine Beaumel, *Bilan démographique 2010. La population française atteint 65 millions d'habitants*, division Enquêtes et études démographiques, Insee, n° 1332, janvier 2011.

- Entre 30 et 40 ans, la vie de couple a baissé de dix points en 30 ans et concerne 73 % des femmes et 70 % des hommes. Entre 60 et 64 ans, 68 % des femmes sont en couple et 78 % des hommes : la solitude est un fait féminin.
- Les trois quarts des enfants de moins de 18 ans vivent avec leurs deux parents³⁰, mais à l'âge de 18 ans, un tiers des enfants a vu ses parents se séparer.
- Il y a assez peu de femmes sans enfant (13 %), mais cette proportion pourrait augmenter en raison de la progression du nombre de femmes diplômées de l'enseignement supérieur (une sur quatre reste inféconde en France, mais 40 % en Allemagne et en Suisse).
- La descendance finale de la génération 1960 (arrivée en fin de période féconde) est proche de 2,1 enfants par femme³¹. Le remplacement des générations n'est pas pour autant assuré, car l'âge moyen des premières maternités a été retardé de 3 ans depuis 1970.
- Les ouvriers représentent 18 % des ménages, mais près de 30 % des enfants de moins de 25 ans appartiennent à une famille dont la personne de référence est ouvrière³². Au total, c'est le quart de la population active de la France qui est de référence ouvrière (40 % pour les familles de 4 enfants ou plus).
- Le montant de la CSG était en 2009, pour l'ensemble des ménages, 1,7 fois plus élevé que celui de l'impôt sur le revenu net du versement de la prime à l'emploi (cf. le tableau en annexe). Pour les familles nombreuses et monoparentales, le montant de la CSG est respectivement trois fois et deux fois plus important que celui de l'impôt sur le revenu. Pour les familles nombreuses, la situation s'est dégradée depuis 2004 où la CSG représentait deux fois plus que l'impôt sur le revenu. (cf. le rapport *La Famille, une affaire publique*, CAE, 2005).

³⁰ Insee, http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1259

³¹ http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF02236

³² Insee, Recensement de la population 2008, <http://www.recensement-2008.insee.fr/tableauxDetailles.action?zoneSearchField=FRANCE&codeZone=1-FE&idTheme=13&idTableauDetaille=19&niveauDetail=1>

COMMENT LUTTER CONTRE LA PAUPÉRISATION DES FAMILLES AVEC ENFANTS ?

La cause des problèmes de retraite est d'origine démographique ; les solutions pourraient l'être aussi. Pour garantir l'avenir, il suffirait d'avoir des familles plus nombreuses et de permettre aux femmes d'avoir tous les enfants qu'elles désirent. Hélas, le nombre de familles avec quatre enfants ou plus s'est réduit comme une peau de chagrin depuis trente ans, passant de 600 000 à 300 000, alors que le nombre de familles avec un seul enfant, soit près de 4 millions (dont 2,7 millions en couple et 1 million en situation monoparentale), a augmenté de près de 800 000 dans la même période ! C'est bien le surcoût du premier enfant qui pose problème en raison de l'absence d'allocation significative pour celui-ci. La France est le seul pays de l'Union à ne pas avoir d'allocation familiale au premier enfant³³. Contrairement à une idée reçue, ce n'est pas au troisième enfant que les femmes renoncent le plus souvent mais bien au deuxième qui correspond à la famille idéale (les femmes âgées de 20 à 34 ans souhaitent avoir en moyenne 2,2 enfants³⁴)³⁵. Les raisons qui poussent les couples à procréer sont, certes, d'abord d'ordre privé et font référence au bonheur. Et celles avancées pour « avoir peu ou pas d'enfants » sont majoritairement liées à la « crainte de l'avenir ». Un tiers des personnes interrogées explique, néanmoins, renoncer pour des raisons matérielles : « trop de contraintes pour la vie quotidienne », « les enfants coûtent cher », « il n'y a pas assez d'aide aux familles ». Nombre d'entre elles renoncent donc à un enfant supplémentaire pour échapper à la paupérisation relative que sa venue entraînerait.

Dans un contexte de tensions sur les finances publiques (moins de recettes, poids de la dette), il est tentant de rogner sur la politique familiale qui assure des « suppléments de revenu par enfant » identiques, que les parents soient pauvres ou riches, et même plus élevés pour ces derniers en raison des « économies d'impôts » partiellement proportionnelles au revenu. **La tentation est forte de confondre politique sociale et politique familiale, et tout simplement de socialiser toute la politique familiale en supprimant son caractère universel, en mettant**

³³ Julien Damon, « De l'allocation familiale au premier enfant à l'allocation par enfant : la forfaitisation des allocations familiales », *Droit social*, n° 12, 2007, pp. 1270-1277.

³⁴ À partir des réponses aux enquêtes de l'INSEE sur le nombre d'enfants idéal « pour une personne du même milieu, disposant des mêmes ressources » ; France PRIOUX, « Maternité, activité, longévité : la femme française fait exception », *Constructif*, n° 14, Juin 2006.

³⁵ La réalité est plus complexe, car il ne faut pas confondre indicateur synthétique de fécondité avec descendance finale d'une génération qui se mesure avec un trop grand retard. La stérilité est aussi une cause d'écart entre la réalité et les aspirations. À l'inverse, il y a également des femmes qui auraient voulu moins d'enfants.

progressivement toutes les prestations sous conditions de ressources³⁶ ou de situation sociale, bref en remplaçant leur universalité par le ciblage social, voire les discriminations positives dont on oublie les effets pervers.

LA PAUPÉRISATION RELATIVE AFFECTE TOUTES LES CATÉGORIES SOCIALES

Les familles avec enfants sont, malgré les transferts sociaux, moins bien loties que les célibataires, les couples sans enfant ou encore les retraités. Comme on va le voir ci-après, la fiscalité ne corrige pas, loin s'en faut, cette inégalité. Les calculs de pouvoir d'achat par unité de consommation montrent la paupérisation relative des familles nombreuses, quelle que soit la catégorie socioprofessionnelle (cf. tableau ci-dessous). Les gagnants sont les couples actifs sans enfant qui, avec un tiers des ménages et le quart de la population, perçoivent 29 % de la masse des niveaux de vie. Les perdants sont les actifs avec enfants et singulièrement les ouvriers. Ces derniers, représentant 21 % de la population, ne rassemblent que 16,3 % de la masse des niveaux de vie. Les retraités (le tiers des ménages) représentent une part des niveaux de vie de 25 % exactement proportionnée à leur part dans la population.

Indices de niveau de vie moyen par catégorie sociale de la personne de référence et configuration familiale en 2008

	Catégorie sociale de la personne de référence		
	Ouvriers	Employés	Cadres
Couples sans enfant	150	162	307
Couple avec 1 enfant	128	144	239
Couple avec 2 enfants	118	137	241
Couple avec 3 enfants et plus	100	114	230

France métropolitaine, personnes vivant dans des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux, 2008.

³⁶ Rappelons que, parmi l'ensemble des prestations familiales, les allocations familiales ont été mises sous conditions de ressources le 1^{er} janvier 1998. Face à cette remise en cause d'un élément essentiel et constant de la politique familiale, les réactions ont été nombreuses y compris au sein de la gauche plurielle qui gouvernait alors. Le Premier ministre Lionel Jospin a dû rétablir le caractère universel des allocations familiales au bout d'une durée symbolique, 9 mois. Cf. la communication de Gérard-François Dumont, « Le niveau de fécondité de la France s'explique-t-il par la politique gouvernementale ? », Colloque scientifique international « *Birth encouragement : the multi-sided practice of government intervention in population reproduction* », Sofia, Bulgarie, Centre d'études de la population de l'Académie des sciences de Bulgarie, mars 2009.

En 2008, chez les ouvriers, les couples sans enfant ont un pouvoir d'achat supérieur de 50 % à celui des couples avec 3 enfants ou plus. La paupérisation relative est plus sensible chez les ouvriers que chez les autres catégories sociales. **Après transferts et impôts, l'écart de niveau de vie entre les ouvriers et les cadres est de 1 à 2 pour les couples sans enfant, il passe de 1 à 2,3 pour les couples de 3 enfants ou plus.**

Dans ces conditions, on comprend pourquoi le Haut Conseil de la famille suggère de renforcer les aides sur les plus modestes³⁷. L'avis est limpide et prône comme l'a relaté la presse : « Un effort supplémentaire pour l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, une meilleure compensation des charges de famille, un renforcement de l'accompagnement des familles et du soutien à la fonction parentale et un soutien accru aux jeunes adultes : tels sont les quatre axes d'investissement en direction des familles que préconise le HCF au terme de plusieurs mois de réflexions sur l'architecture d'ensemble de la politique familiale et de ses évolutions souhaitables pour les quinze prochaines années. Toutefois, l'avis ne permet pas de dégager de consensus sur les moyens à mobiliser pour parvenir aux objectifs précédemment cités : certains membres refusent de prendre acte d'un redéploiement des moyens pour les cibler sur des publics particuliers, ce qui reviendrait à faire baisser des droits pour en créer ou en renforcer d'autres³⁸ ». Le HCF reste divisé sur la question du ciblage ou non sur les populations les plus démunies (familles monoparentales), sur les dispositifs de la PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant) et du complément de libre choix d'activité (de l'ordre de 330 euros par mois en 2009 contre 450 en 2003³⁹) qui inciterait les femmes au retrait temporaire d'activité, sur le quotient conjugal, sur l'allocation dès le premier enfant. Il l'est d'autant plus que les pouvoirs publics n'entendent pas augmenter les ressources affectées à l'aide aux familles. En effet, ces redéploiements de moyens pourraient se faire au détriment des objectifs traditionnels de la politique familiale (soutien à la natalité et compensation des charges des familles) qui pourtant, selon de nombreux experts, expliquent son succès en matière de fécondité. **Dans ces conditions, l'accueil des jeunes enfants dans le cadre des crèches interentreprises financées par le privé est la seule voie consensuelle et facile à explorer pour améliorer la conciliation entre vie familiale**

³⁷ Haut Conseil de la famille, *Avis sur l'architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les quinze prochaines années ?*, 28 avril 2011.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Il est intéressant de noter que dans le même temps le montant moyen mensuel pour une assistante maternelle est passé de moins de 300 euros à plus de 500 euros et celui d'une garde à domicile a quasiment doublé en passant de 182 à 357 euros. Dans notre pays, c'est un vrai métier que d'être payé pour garder des enfants à condition que ce ne soit pas les siens.

et professionnelle. Les autres idées font débat. Nous allons essayer de les éclairer non sans avoir salué le fait que les dépenses annuelles pour la petite enfance soient passées de 7,6 milliards d'euros à 11,7 milliards entre 2003 et 2009.

CESSER DE CONFONDRE POLITIQUE FAMILIALE ET POLITIQUE SOCIALE

Alfred Sauvy avait réussi à faire comprendre la différence entre politique sociale et politique familiale. La première corrige les inégalités de revenus, par l'impôt du même nom et par des transferts sociaux soumis à conditions de ressources, comme par exemple l'aide personnalisée au logement. La seconde – 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.

Pour clarifier la politique familiale, il faut donc rappeler qu'elle 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. Les transferts verticaux ne sont peut-être pas suffisants : avec 150 euros de plus redistribués aux ménages en dessous du seuil de pauvreté monétaire, on diviserait leur nombre par deux. Mais ils ne doivent pas se faire au détriment des transferts horizontaux qui constituent un des fondements de la politique familiale de la France voulue et mise en œuvre par les divers régimes politiques : derniers temps de la III^e République avec la majorité parlementaire du Front populaire, régime de l'État français, début de la IV^e République sous l'autorité du Général de Gaulle, puis après le départ du Général de Gaulle, et V^e république.

Si les allocations universelles font partie intégrante de la politique familiale, il n'en est pas de même de la politique sociale non « familialisée », ou si peu, comme le RSA. Il faut renforcer le volet horizontal et de redistribution familiale de la politique sociale. Il faut, enfin, garder au quotient familial sa vocation de juste répartition horizontale de l'impôt à payer entre les foyers fiscaux qui y sont assujettis. Pour éviter la confusion entre politique familiale et politique sociale, il

faut dénoncer certains pièges tendus par les malthusiens à la recherche d'économies sur le dos des familles moyennes et aisées avec enfant.

Le « supplément de revenu » ne compense pas le « coût de l'enfant ».

La politique familiale comprend aussi un volet fiscal (le quotient familial) dont le caractère « inégalitaire », puisque proportionnel à l'impôt, est mis en avant par tous ceux qui parlent « de supplément de revenu » apporté par l'enfant et de « dépenses fiscales ». Entendez : zones potentielles d'économie et de recettes fiscales supplémentaires pour les pouvoirs publics toujours en mal de ressources pour diminuer leur déficit. Ces présentations sont devenues quasi systématiques et, apparemment, personne ne s'émeut de leur caractère trompeur et contraire à l'esprit et à la lettre de notre Constitution marquée par l'idéal révolutionnaire de 1789.

Dans tous les commissariats de France et de Navarre, on peut voir affichée la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (à laquelle se réfère la Constitution de 1958), et son article 13 qui dispose que « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être répartie également entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. » Le volet fiscal de la politique familiale qui s'exerce par l'intermédiaire du quotient familial profite non seulement à ceux qui ne payent pas d'impôt grâce à ce dispositif, mais n'est en rien un cadeau fiscal pour les autres. Il s'agit seulement de reconnaître, dans l'esprit de la Constitution, que la capacité contributive des familles avec enfants est moins élevée à revenu égal que celle des ménages qui n'ont pas d'enfant. La fameuse courbe en « U », censée montrer qu'un enfant « rapporte » plus à un couple ayant des revenus élevés qu'à ceux ayant des revenus moins élevés, confond délibérément la direction horizontale et la direction verticale. Il s'agit de « supplément de revenu » après impôts. Les revenus plus élevés payent plus d'impôts et de façon progressive, il est donc logique que la réduction soit (dans la limite du plafond) proportionnelle à l'impôt payé et non forfaitaire.

En effet, comme le rappellent Valérie Albouy et Nicole Roth, « le coût de l'enfant est défini conventionnellement par la théorie économique comme le revenu supplémentaire dont doit disposer une famille pour conserver le même niveau de vie qu'avant l'arrivée de cet enfant⁴⁰ ». Par définition, le coût de l'enfant des familles aisées est plus élevé que celui des familles modestes. Ce n'est pas la collectivité qui

⁴⁰ Valérie Albouy et Nicole Roth « Les aides publiques en direction des familles. Ampleur et incidence sur les niveaux de vie », *Rapport au Haut Conseil de la population et de la famille*, Paris, 2003.

compense la différence, mais la clef de répartition horizontale des impôts qui fait en sorte qu'à revenu disponible comparable, on tienne compte de la taille des ménages⁴¹. Bref, il est conforme à l'esprit de notre Constitution que les contribuables riches sans enfants payent plus d'impôts que ceux qui ont des enfants, car leur capacité contributive est plus élevée et leur pouvoir d'achat reste, après impôts et transferts, significativement plus élevé. Plafonner le quotient familial revient à faire payer plus d'impôts aux familles riches avec enfants qu'aux familles riches sans enfant. Les couples avec trois enfants et plus ont en moyenne 25 % de moins pour vivre que les couples actifs sans enfants (les fameux *Dinks* : *double income no kids*)⁴².

L'assimilation de la politique familiale à la politique sociale n'a donc nullement évité une paupérisation relative des familles nombreuses. En fait, le discours relatif à la justice sociale, qui exigerait de concentrer l'effort sur les familles aux revenus moyens et faibles, a surtout constitué une « langue de bois » déguisant une politique qui, depuis 1958, a réduit de 35 % à moins de 10 % la place de la branche « familles » au sein de la Sécurité sociale. Les prestations versées à celles appartenant aux classes aisées et moyennes ont fortement diminué, en proportion des revenus d'activité, sans qu'ait été véritablement améliorée la situation de leurs homologues modestes.

LES EFFETS PERVERS DU CIBLAGE SOCIAL ET DES DISCRIMINATIONS POSITIVES

Le ciblage social consiste à sélectionner, au sein d'un ensemble, une entité plus restreinte, la cible, qui peut être une catégorie de la population, une portion du territoire, en vue de lui faire bénéficier d'une manière prioritaire, voire exclusive, d'une prestation ou d'un soutien particulier. Il y a toujours une ambiguïté dans le ciblage social, selon qu'il vise d'abord à redistribuer davantage vers les plus modestes, ou bien d'abord à réduire les dépenses de l'État Providence.

La France a connu, ces trente dernières années, un mouvement de ciblage significatif. A des mesures nouvelles ciblées sur des problèmes particuliers

⁴¹ Cette échelle a le mérite d'être conforme au standard international et de se prêter à des comparaisons. Elle est cependant critiquable : le seuil de 0,5 à 14 ans fait augmenter mécaniquement le nombre d'enfants pauvres à cet âge. Ces coefficients sont aussi retenus pour le calcul des compléments familiaux associés aux minima sociaux. Ils sont trop faibles pour compenser le coût de l'enfant dans ces ménages démunis.

⁴² Michel Godet, Evelyne Sullerot, *La famille, une affaire publique*, op. cit.

(handicap, monoparentalité), sont venues s'ajouter des mises sous condition de ressources de prestations sociales. La tendance est à créer et à additionner des politiques spécifiques en direction des différentes catégories d'exclus, de chômeurs, de mal-logés, de défavorisés. Afin d'être adaptée le plus possible aux « terrains » et aux « publics », la sélectivité se fait de plus en plus grande, ce qui pousse à une segmentation renforcée des mesures et de leurs cibles.

Pour autant, en France, le niveau de ciblage de la protection sociale reste faible. Dans l'ensemble des prestations sociales versées par la branche famille (maladie, retraite, santé, logement, RSA, etc.) c'est 63 % qui étaient sous conditions de ressources en 2008 contre 33 % en 1973. En ce qui concerne les seules prestations familiales (allocations, prestation d'accueil du jeune enfant), seules 27 % étaient sous conditions de ressources en 2008 contre 23 % en 1973. Le volet universel de la politique familiale a bien résisté.

La tentation du ciblage est renforcée par les revendications en faveur des discriminations positives et de l'« équité » qui entendent corriger les inégalités de situation par des inégalités de traitement. Le ciblage social se substitue ainsi aux politiques universelles garantissant à chaque citoyen les mêmes droits.

Rien ne prouve cependant que cibler davantage la protection sociale permette véritablement d'améliorer la condition relative des plus défavorisés. Le contraire même est plus vraisemblable. Dans tout le débat sur le ciblage social, il faut en outre avoir à l'esprit que les pauvres bénéficient, avant tout, du régime des prestations universelles. Ainsi, en France, « les prestations familiales font diminuer de moitié le taux de pauvreté des enfants, tandis que les minima sociaux, par nature ciblés, ne font diminuer ce taux que de quelques points supplémentaires⁴³ ». Il s'ensuit que les modèles les plus performants sont assurément ceux qui reposent sur une large base universelle, complétée par des prestations ciblées. Les modèles les plus problématiques sont ceux dans lesquels les prestations ciblées remplacent les mécanismes à base universelle.

Les effets pervers du ciblage

Le recentrage sur les plus modestes pose partout le problème de la définition des seuils à partir desquels les ménages peuvent être dans la modestie. Se pose également

⁴³ Fabien Dell, Nadine Legendre, Sophie Ponthieux, « La pauvreté chez les enfants », *INSEE Première*, n° 896, 2003.

partout la question du consentement à payer des autres catégories de la population. A cet égard, Julien Damon⁴⁴ a relevé trois effets pervers du ciblage : « l'effet de seuil », « l'effet de marquage » et « l'effet de délitement » (cf. encadré ci-dessous). Ainsi, lorsque le ciblage intervient en substitut d'une politique universelle, il finit par rater sa cible. Antoine Math⁴⁵ a clairement analysé ce mécanisme en montrant que « des mesures ciblées sur les pauvres finissaient par être de pauvres mesures. » En effet, comme elles concernent moins d'individus, peu de personnes se mobilisent quand on veut les supprimer. Les mesures de discriminations positives pour les minorités visibles, comme on les désigne, ne sont qu'une forme parmi d'autres de ciblage et ont les mêmes effets pervers. Elles peuvent au mieux être utilisées symboliquement et temporairement.

Les trois effets pervers du ciblage

- Effet de seuil : des personnes en situation similaire ne peuvent bénéficier de la même prestation car les ressources dont elles disposent, pour certaines, tout juste au-dessus du seuil, pour les autres, tout juste en dessous, les séparent.
- Effet de marquage : le ciblage « marque » négativement des populations, ainsi renvoyées à leurs particularités par des politiques publiques qui cherchent précisément à atténuer ces particularités.
- Effet de délitement : le ciblage peut produire une fracture entre les bénéficiaires des prestations et ceux qui les financent. Les dépenses pour les pauvres risquent alors de diminuer soit globalement soit en se limitant à des catégories de pauvres de plus en plus restreintes, ce qui peut aboutir à l'effondrement de la protection sociale, limitée à une population résiduelle et à des problèmes marginaux.

⁴⁴ Julien Damon, *Les politiques familiales*, Paris, 1997.

⁴⁵ Antoine Math, « Le ciblage en question », *Informations sociales*, n° 108, 2003.

LA CSG PAUPÉRISE LES FAMILLES AVEC ENFANTS, IL FAUT LA FAMILIALISER

La France, qui n'est pas souvent exemplaire en Europe, a, sur le plan démographique, un rôle éminent à jouer, car sa bonne fécondité interpelle et son modèle assez unique de politique familiale peut donner à réfléchir, même s'il reste très imparfait et à compléter en s'inspirant aussi de ce que font les autres pays en matière de politiques de conciliation des vies familiale et professionnelle.

Au-delà des contraintes de la conciliation entre vie familiale et professionnelle, il apparaît que le désir d'enfant est contrecarré par la perte de niveau de vie qu'entraîne la venue des enfants. En effet, le coût de l'enfant est loin d'être compensé par les suppléments de revenu accordés par la collectivité aux familles avec enfants (de 2 400 euros en moyenne par an, jusqu'à 5 000 euros pour les enfants de moins de 3 ans). En réalité, le coût de la « non famille » est beaucoup plus élevé pour la collectivité (cinq à six fois plus) quand elle doit se substituer à la famille défaillante.

L'arrivée d'un premier enfant se traduisant par une baisse de niveau de vie, les catégories moyennes, les couples d'employés notamment, n'ont en moyenne que 1,5 enfant contre 2,3 pour les cadres. On peut craindre que, pour échapper à cette baisse de leur niveau de vie, les classes moyennes dans leur ensemble ne soient amenées à limiter encore plus leur descendance. Ce qui ne ferait qu'aggraver le vieillissement de la population, surtout s'ils étaient imités par les ouvriers qui étaient jusqu'ici prolifiques : 30 % des enfants dans une cour de récréation sont de référence ouvrière.

Comment faire pour atténuer la paupérisation des familles avec enfants ? La fiscalité et les transferts jouent un rôle déterminant dans les comportements. **Les familles ne font pas des enfants pour de l'argent, mais peuvent renoncer à un désir d'enfant pour des raisons économiques. Aussi nous souscrivons à la proposition de supprimer le quotient conjugal pour les couples sans enfant surtout si cela permet de verser une allocation dès le premier enfant⁴⁶. En revanche, l'idée de supprimer le quotient familial sous prétexte qu'il profite plus aux contribuables aisés en le remplaçant par une réduction d'impôt forfaitaire par enfant nous paraît contraire à l'esprit de redistribution horizontale qui est au cœur de la politique familiale française.** Il serait plus légitime de le conserver quitte à rendre imposables les prestations familiales.

⁴⁶ Thomas Piketty, Camille Landais et Emmanuel Saez : www.revolution-fiscale.fr

Un impôt juste et efficace doit être universel et proportionné aux revenus et aux capacités contributives des ménages suivant la taille des familles, voire modérément progressif. C'est presque le cas de la CSG qui représente 170 % de l'impôt sur le revenu net (après versement de la prime pour l'emploi) mais est injuste puisqu'elle ne tient pas compte du quotient familial. C'est pour cela que le niveau de vie des ménages baisse de 5 % à 10 % à chaque enfant supplémentaire.

La CSG ne peut plus être considérée comme une simple cotisation qui serait proportionnelle aux revenus, sans tenir compte de la capacité contributive des ménages concernés conformément au préambule de la Constitution. Les retraités, comme les actifs sans enfant, payent respectivement 1,5 et 1,7 fois plus de CSG que d'impôt sur le revenu. C'est beaucoup moins en proportion que pour les couples avec enfants (ratio de 2,4). Les couples avec trois enfants payent au moins deux fois plus de CSG que d'impôt sur le revenu et les familles monoparentales avec un enfant, deux fois plus !

Dans notre rapport *La famille, une affaire publique* nous écrivions en 2005 avec Evelyne Sullerot : « Au nom de l'immense effort envers les familles que la France pauvre de 1945 a consenti, et qui a sous-tendu les Trente Glorieuses, nous devons maintenir solidement l'acquis de la politique familiale et compléter le système du quotient familial en modulant le nouvel impôt qu'est la CSG selon la présence et le nombre d'enfants au foyer. **Nous proposons donc de « familialiser » la CSG en attribuant 0,5 part par enfant. Ce serait un préalable à toute augmentation future de la CSG qui, autrement, ne ferait qu'aggraver la paupérisation des familles avec enfants⁴⁷ ».**

Les arguments ne manquent pas pour dire qu'il ne faut pas toucher à la CSG. Certains avancent même qu'il s'agit d'une cotisation sociale dont les familles avec enfants profitent plus que les autres. Faut-il faire payer à ces dernières le fait de prendre en charge, à titre gracieux, une grande partie de l'investissement en capital humain dans la jeunesse dont la société aura besoin demain pour assurer le financement des solidarités intergénérationnelles ? Nos voisins d'Outre-Rhin ont introduit un malus pour les assurés sans enfant. Nous ne proposons pas un malus, mais un bonus pour le calcul de la CSG qui tiendrait compte du nombre d'enfants à charge. Le taux unique et proportionnel ne serait pas mis en cause, mais les revenus concernés tiendraient compte d'un quotient familial, comme pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Une famille avec deux enfants paierait ainsi deux fois moins de CSG, c'est-à-dire à peu près autant que d'impôt sur le

⁴⁷ Michel Godet, Evelyne Sullerot, *La famille, une affaire publique*, op. cit.

revenu. On pourrait aussi attribuer, comme avec l'impôt sur le revenu, une part supplémentaire à partir du troisième enfant. Ce bonus « enfant » de la CSG pourrait être reversé sous forme de crédit d'impôt ou d'impôt négatif. Martelons le message, pour nos futures réformes fiscales : dès lors que la CSG contribue à la paupérisation relative des familles avec enfants, il faut cesser de l'augmenter sans se préoccuper de ses conséquences sur le niveau de vie des familles avec enfants, incohérentes avec la politique familiale.

Au moment où les socialistes envisagent de fusionner ces deux impôts⁴⁸, en rendant de fait la CSG progressive par rapport aux revenus, ils seraient avisés de ne pas enterrer la fonction horizontale du quotient familial et de l'étendre à toute la CSG. Sans cette « familialisation de la CSG », les familles avec enfants (celles de référence ouvrière représentent 40 % des familles très nombreuses de quatre enfants et plus) continueront à être fiscalement pénalisées par rapport aux ménages sans enfant. On l'a compris, il est urgent de ne pas détricoter la politique familiale que nos voisins nous envient. Il faut donc la renforcer dans sa composante universelle, horizontale et fiscale.

Le ciblage social et la mise sous conditions de ressources des prestations familiales doivent rester limités, sinon la politique familiale ne sera plus qu'une politique sociale pour l'enfance, comme dans la plupart des autres pays européens en phase de quasi-suicide démographique.

Last but not least, la concentration des handicaps dans certains quartiers représente un coût individuel et collectif immense pour la société. Ces coûts de la « non famille » se rajoutent à ceux de l'échec scolaire, de la prédélinquance et des tensions communautaristes. Le ciment ne prend pas quand il y a trop de sable ! Pour mieux intégrer, il faut diluer les handicaps sur tout le territoire (difficile d'apprendre les savoirs de base dans des classes où 80 % à 90 % des enfants sont issus de parents qui n'ont pas le français comme langue maternelle !). Nous prôtons depuis des années des bourses d'internat systématiques pour les enfants issus des milieux défavorisés (comme on l'a fait dans le passé pour les enfants d'agriculteurs, même lorsque leurs parents étaient aisés). Ce serait beaucoup moins coûteux pour la société que les dispositifs de deuxième chance expérimentés par l'armée dont le coût par jeune remis en selle est de l'ordre de 50 000 euros. Ces dispositifs sont limités en capacité et nos internats de province sont à moitié vides ! Qu'attend-on pour sortir de leur milieu les enfants qui n'ont pas les meilleures chances d'éducation et d'intégration dans la société ?

⁴⁸ Cf. les propositions de Thomas Piketty, Camille Landais et Emmanuel Saez : www.revolution-fiscale.fr

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

On retiendra des analyses précédentes quelques propositions de bon sens pour sauver, en la modernisant, la politique familiale qui a permis à la France d'occuper une place exemplaire en Europe :

- instaurer une allocation significative dès le premier enfant ;
- supprimer le quotient conjugal pour les couples qui n'ont pas d'enfant ;
- indexer les prestations familiales sur l'inflation et les rendre imposables ;
- « familialiser » la CSG, c'est-à-dire lui appliquer un quotient familial surtout si elle est fusionnée avec l'impôt sur le revenu et est rendue progressive ; 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 ; 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 ;
- 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 ;
- libérer les logements sociaux occupés par des retraités qui, par ailleurs, sont propriétaires d'une résidence secondaire ;
- 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 savoirs-être indispensables à leur insertion dans la société.

Les femmes diplômées sont plus actives et moins fécondes

Dans tous les pays développés, les femmes ont un taux d'activité qui augmente avec le niveau de formation. Les arbitrages économiques et individuels sont clairs : les femmes de plus en plus éduquées privilégient d'abord l'épanouissement et l'autonomie par le travail et ses revenus et renoncent de moins en moins à ces derniers pour avoir des enfants⁴⁹. Il en résulte deux conséquences majeures :

- Si les conditions du marché du travail ne sont pas compatibles avec la vie de famille, les plus valorisées par l'emploi mettent leur désir d'enfant entre parenthèses et au mieux, repoussant l'âge de la première maternité, attendent plusieurs années d'union avant de concrétiser celle-ci ;
- Un nombre croissant de femmes, notamment parmi les plus diplômées, reste célibataire⁵⁰ et arrive à l'âge de 40 ans sans enfant. Dans certains pays comme la Grande-Bretagne, il en résulte une certaine spécialisation : les moins diplômées, souvent à la tête d'une famille monoparentale, font plus d'enfants alors que les plus diplômées se consacrent à leur carrière professionnelle.

En France, la situation est moins contrastée, mais on y retrouve le même phénomène : en moyenne, le taux d'activité des plus diplômées est de 24 points supérieur à celui des femmes sans diplôme (88 % contre 64 %) et avec trois enfants l'écart se creuse à 27 points (79 % contre 52 %). C'est dire que dans l'arbitrage entre vie professionnelle et vie familiale, celles qui ont les revenus les plus élevés font le choix de continuer à travailler.

Les femmes très diplômées font en moyenne moins d'enfants : 0,5 et 0,3 de moins que les titulaires du certificat d'études primaires (CEP) ou d'un Brevet des collèges. Elles restent aussi plus souvent sans enfant : près de 24 % pour les diplômées de l'enseignement supérieur contre respectivement 8 % et 10 % pour les titulaires d'un CEP ou du Brevet. Ce phénomène pourrait s'accroître avec la montée du niveau éducatif des jeunes filles : les femmes très qualifiées pourraient être

⁴⁹ Au fur et à mesure qu'il y a de plus en plus de femmes diplômées, la différence de fécondité provient surtout de la bonne conciliation entre travail féminin et désir d'enfants.

⁵⁰ Le célibat des jeunes femmes diplômées de l'enseignement supérieur : 25 % des diplômées à 40 ans sont sans enfant et 20 % sont seules contre moins de 10 % pour celles qui n'ont pas de diplôme du tout. Toutefois, l'Insee relève que « en 2006 parmi les femmes trentenaires, les diplômées de l'enseignement supérieur vivent plus souvent en couple que les peu diplômées ; c'était l'inverse en 1999 » (« Vivre en couple », *Insee première*, n° 1281, février 2010).

amenées à sacrifier leur vie familiale pour réussir leur carrière professionnelle à hauteur de leurs espérances. Les comparaisons avec certains pays européens sur ce point sont très préoccupantes : en Allemagne, 50 % des femmes diplômées de l'enseignement supérieur n'ont pas d'enfant à 35 ans.

Tableau annexe
Montants de l'impôt sur le revenu et de la CSG-CRDS en valeur absolue et relative pour 2009

	Impôt sur le revenu				CSG-CRDS		Nombre de ménages		Nombre de personnes	
	avant prise en compte de la prime pour l'emploi		après prise en compte de la prime pour l'emploi		Masses		Effectifs		Effectifs	
	en millions d'€	en %	en millions d'€	en %	en millions d'€	en %	en milliers	en %	en milliers	en %
Ensemble des ménages	51 236	100	47 397	100	82 387	100	26 630	100	60 608	100
Ménages sans enfant										
• personne de référence âgée de plus de 60 ans	15 919	31	15 678	33	22 905	27	9 148	34	14 686	24
• personne de référence âgée de moins de 60 ans	18 855	37	17 178	36	28 855	33	9 096	34	14 611	24
Familles avec enfants	16 642	32	14 542	31	34 627	40	8 387	31	31 310	52
Couples avec 1 enfant	4 369	9	3 862	8	9 584	11	2 234	8	6 673	11
Couples avec 2 enfants	6 780	13	6 284	13	12 808	15	2 594	10	10 359	17
Couples avec 3 enfants ou plus	1 949	4	1 693	4	5 129	6	1 119	5	5 963	10
Familles monoparentales avec 1 enfant	900	2	769	2	1 438	2	726	3	1 506	2
Familles monoparentales avec 2 enfants ou plus	308	1	189	0	1 083	1	701	3	2 369	4
Familles complexes	2 156	4	1 745	4	4 586	5	978	4	4 440	7

Ménages vivant en logement ordinaire, dont la personne de référence n'est pas étudiante ; revenus primaires positifs ou nuls ; revenus disponibles strictement positifs. Notes : les enfants sont les enfants à charge au sens du complément familial ; ils sont âgés de moins de 21 ans, ne sont pas eux-mêmes parents et leurs revenus d'activité ne dépassent pas 55 % du Smic.

Définition des familles : les familles sont définies au sens des prestations familiales versées par les CAF ; les couples avec enfants et les familles monoparentales sont donc ici des familles telles qu'elles sont recensées par les CAF qui vivent dans un même logement sans autres personnes avec elles (individus sans enfant ou autres famille) ; les familles qui partagent un logement à plusieurs ou avec d'autres personnes sont comptabilisées parmi les familles complexes.

Sources : Modèle de microsimulation INES (DREES-INSEE) - Législation 2009 ; Enquête revenus fiscaux et sociaux 2007 (INSEE-DGI-CNAF) actualisée 2009 dans le modèle INES, calculs INSEE.

Imprimé en France
Dépôt légal : octobre 2011
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en octobre 2011