

Avant propos pour la réédition de  
LA FAMILLE, AFFAIRE PUBLIQUE  
La Documentation française, collection « CAE »  
Michel GODET Evelyne SULLEROT  
Paris, avril 2009

### **Des menaces sur la politique familiale**

La France se réjouit chaque année d'être championne d'Europe des naissances, d'être ainsi le seul pays de l'UE à avoir assez d'enfants pour remplacer ses générations. La France vivra mieux que ses voisins le vieillissement de la population dû à une longévité accrue et sera mieux à même de réaliser un développement durable. Le sain élan vital qui l'anime ne doit rien à la coercition : les femmes y ont toute liberté de recourir à la contraception ou d'interrompre une grossesse ; elles accèdent avec succès à tous les niveaux d'éducation et de formation et sont très nombreuses à travailler ; leur taux d'activité professionnelle est même un des plus élevés d'Europe. Si elles ont plus d'enfants qu'ailleurs, si les Français et les Françaises déclarent d'une même voix dans les enquêtes que, à côté du travail, "avoir des enfants est un élément capital de réalisation de soi", c'est qu'une remarquable **politique familiale**, voulue par De Gaulle et pensée par A. Sauvy il y a plus de soixante ans, a créé dans ce pays un climat favorable à la venue des enfants et à toutes les familles, - d'autant qu'une autre spécificité française, l'école maternelle gratuite pour tous, est venue la compléter.

Cette politique familiale, tout en s'adaptant, a survécu aux crises et à bien des gouvernements qui auraient voulu la raboter. Les Français y tenaient et ont su en préserver l'essentiel. Plusieurs pays touchés par la dénatalité nous l'envient, et commencent à l'imiter. Voulant faire prendre conscience aux pouvoirs publics et aux Français des enjeux de cette politique, nous en avons fait une analyse rigoureuse en 2005 dans un rapport au Premier Ministre intitulé **La famille, une affaire publique**. Nous avons démontré la portée de son "volet universel" qui touche toutes les couches de la population. Nous avons signalé plusieurs de ses faiblesses : l'insuffisance du niveau des prestations actuelles qui entraîne la paupérisation relative des familles nombreuses ; la mauvaise prise en compte, dans le calcul des retraites, du service rendu à la collectivité par les parents qui éduquent leurs enfants ; les problèmes récurrents dans le renouvellement de la population active ; les difficultés rencontrées par les enfants séparés d'un de leur parent (presque toujours le père) après les ruptures, de plus en plus fréquentes, des couples mariés ou non, et le coût que cela représente pour la collectivité ; les difficultés de conciliation, surtout pour les mères, de la vie familiale et du travail professionnel, etc.

Nous avons fait de nombreuses propositions, comme de prendre en compte la taille de la famille pour fixer la CSG, ce que fait déjà le "quotient familial" pour l'IRPP, car nous avons pu démontrer que la paupérisation relative des familles trouve là sa

principale source. Nous avons préconisé la prise en compte du capital humain investi par les familles dans l'éducation de leurs enfants pour le calcul des retraites par répartition<sup>1</sup>. En effet, au travers des cotisations vieillesse, nous ne faisons que rembourser notre dette à l'égard de nos parents, et ce sont les enfants d'aujourd'hui qui paieront les retraites de demain. **Il nous semblait nécessaire d'envisager la politique familiale comme un élément majeur du développement durable, tant sur le plan économique que sur le plan social.**

Mais, durant ces deux dernières années, nous avons constaté que la précieuse richesse que sont les enfants, l'investissement incomparable que les familles consentent au pays en les élevant et les éduquant n'ont plus été considérés pour ce qu'ils sont - c'est-à-dire des atouts décisifs. Ils ont été présentés comme allant de soi, et la politique familiale qui les confortait a été subtilement sapée. On a cherché à en faire un chapitre de la politique sociale et, ce faisant, le risque est grand de la trahir. Car politique familiale et politique sociale diffèrent dans leurs buts et dans leurs effets. La politique sociale cherche à réduire les inégalités de revenus en octroyant des aides à des familles appartenant à des catégories défavorisées. **La politique familiale, elle, vise à corriger, dans toutes les catégories sociales, les inégalités existant entre foyers sans enfants et foyers avec enfants, - ces derniers ayant à supporter des charges qui varient selon le nombre et l'âge des enfants. Elle conditionne l'avenir de la nation.**

Dès 2007, nous avons déploré que le "Grenelle de l'environnement" n'ait pas intégré la dimension famille. Pourtant, il n'y aura pas de développement durable ni de croissance sans berceaux. C'est de l'existence des générations futures et de leur capacité à prendre en charge les dettes et engagements de leurs parents que dépendra le développement durable. Le "Grenelle de l'Environnement" aurait dû être centré sur l'homme, la famille, et l'héritage négatif que les générations présentes transmettent avec la dette publique.

Le 18 Février 2009, le Président de la République a déclaré que les familles sont "la base de la société" et devaient être aidées. Mais n'a-t-on pas lieu de s'interroger quand on examine les dispositions qui ont accompagné cette reconnaissance ?

Une "prime exceptionnelle" a été attribuée aux familles qui perçoivent, sous conditions de ressources, l'allocation de rentrée scolaire : mesure charitable, mais mesure purement sociale qui ne rentre aucunement dans le champ de la politique familiale. La politique familiale va-t-elle être dissoute dans une politique sociale d'autant mieux reçue qu'en période de crise économique et financière on a tendance à chercher à servir d'abord les plus démunis ? Nous ne nous élevons nullement contre de telles mesures sociales, mais elles ne peuvent remplacer les mesures de politique familiale que nécessiterait la situation de crise : plus il compte d'enfants, plus un foyer subit la dureté des temps.

---

<sup>1</sup> Jacques Bichot : « La politique familiale s'enlise dans la contradiction », *Décryptage*, février 2009.

Ce devrait être le rôle des allocations familiales de corriger ce handicap. Il est vrai qu'on a annoncé début 2009 une revalorisation de 3% des allocations familiales réglementaires vers toutes les familles comptant au moins deux enfants. Elle a été présentée comme un "effort" consenti en temps de crise, qui donnera "un milliard d'euros de pouvoir d'achat en plus pour les familles". En réalité, il ne s'est nullement agi d'une augmentation des allocations familiales, mais d'un simple rattrapage comptable, prévu par les textes, découlant de l'inflation constatée en 2007-2008.

Les prestations, elles, restent à la traîne. Depuis 1995 la base de leur calcul (BMAF) a augmenté de 20 % alors que, dans le même temps, les salaires augmentaient de 32%, - c'est dire que l'État n'apprécie guère la valeur économique du service que rendent les parents en éduquant leurs enfants. Pourtant, quand il faut remplacer les parents défaillants, c'est-à-dire trouver pour un enfant une famille d'accueil ou une structure collective, l'État doit déboursier des sommes exorbitantes. La "non famille" coûte très cher, de six à douze fois la prestation moyenne (5 000 € par an) par enfant servie aux familles qui s'occupent de leurs enfants soit jusqu'à 30 000 € par enfant dans une structure d'accueil et 180 000 € par an pour un jeune placé dans un centre éducatif fermé.

Le niveau de vie des familles plonge de - 10 % à l'arrivée d'un nouvel enfant. Les allocations sont loin de compenser cette baisse. Pourtant, elles ont été récemment remises en cause, en tout cas leur financement : les cotisations Famille. Elles enchériraient le coût du travail et nuiraient à la compétitivité des entreprises. Dans ce climat de dépréciation du cœur même de la politique familiale, rien n'a été fait pour alléger la fiscalité des familles en amodiant la CSG selon le nombre d'enfants à charge. Pourtant, la CSG dépasse aujourd'hui de 30 % l'impôt sur le revenu. Alors qu'en Allemagne on a créé un impôt nouveau pour les foyers sans enfants...

Les jeunes mères qui ont tant de mal à concilier travail professionnel et vie familiale ont été stupéfaites d'entendre, en 2008, vivement critiquer l'École maternelle, son coût pour l'État, le niveau de qualification des institutrices paraît-il trop élevé pour qui s'occupe de bambins, etc. De multiples réactions ont fait barrage à ces accusations, mais les classes pour les 2-3 ans ont bel et bien été presque toutes fermées. On avait alors cru comprendre que les pouvoirs publics étaient plus favorables à la présence de la mère auprès du jeune enfant qu'à sa recherche d'un mode de garde lui permettant de retourner dans l'emploi. La surprise n'a été que plus grande d'apprendre que le "Congé parental" (disposition qui avait obtenu un immense succès) était raccourci de trois à deux ans. Quelle est donc la doctrine en matière de garde d'enfants ? Qu'en sera-t-il des enfants de 2 à 3 ans ? Leurs parents ne seront plus aidés pour les garder à la maison. Ils ne pourront plus les mettre à la Maternelle. Faudra-t-il les placer tous dans les crèches, en nombre insuffisant, et si coûteuses : une place de crèche ne revient-elle pas à 1 200 € par mois et par enfant à la collectivité (locale) ? Ne serait-il pas préférable de maintenir le congé parental à trois ans par enfant, quelle que soit la différence d'âge entre les enfants ? Il faut encourager les naissances désirées, même si elles sont

rapprochées. Le Congé parental ne pourrait-il être un capital de temps que les parents pourraient fractionner, voire prendre à temps partiel, pour pouvoir se consacrer à leur enfant selon ses besoins, à différentes périodes critiques - par exemple au moment de l'entrée à la grande école ? Ainsi conçu, comme un capital de temps durant lequel on est aidé pour remplir un rôle *familial*, le congé parental pourrait s'appliquer à l'aide à un parent âgé en difficulté.

Notre rapport s'était aussi préoccupé des évolutions sociologiques de la famille, — celles évaluées statistiquement : chute drastique des mariages ; hausse des divorces ; attributions presque systématiques de la garde des enfants à la mère ; hausse des pacs, pactes pour couples qui ne traitent pas des enfants ; très forte augmentation du nombre et de la proportion des enfants hors mariage, etc. — celles qu'on ne peut chiffrer : séparations des parents non mariés, sûrement plus nombreuses que les divorces ; fréquence et qualité des rapports avec leur père des enfants confiés à la mère ; — celles enfin que révèlent des enquêtes trop rares : santé physique et psychique, réussite scolaire et socialisation des enfants selon leur environnement familial. Les évolutions des faits familiaux et les résultats des enquêtes apparaissent préoccupants. L'instabilité croissante des couples, mariés ou non, et l'attribution à la mère seule de l'autorité parentale dans la famille séparée ont effacé de plus en plus le rôle du père réduit à payer des pensions, et ont créé des segments de familles qu'on appelle, à tort, "monoparentales". Alerté par ces données, le législateur a clairement établi, par la loi du 4 mars 2002, que l'autorité parentale appartient **au père et à la mère** (biologiques ou adoptifs) de l'enfant qu'ils ont juridiquement reconnu, non seulement lorsqu'ils vivent ensemble, mais également lorsqu'ils sont séparés ou divorcés. L'identité de l'enfant est définie par ce double lien de filiation qui ne change pas. Père et mère, unis ou séparés, partagent la responsabilité de son éducation.

Or la reconnaissance de ce principe fondamental commençait juste d'être appliquée par les tribunaux que surgit un projet de loi qui le met à mal. D'après ce projet, il pourrait être demandé au parent non gardien (le père dans 9 cas sur 10) de déléguer une part de son autorité parentale à un "tiers", dénomination volontairement obscure qui désigne le ou la partenaire qui partage la vie du parent gardien. Le projet de loi est rédigé de telle sorte que ce "tiers" pourrait être le ou la partenaire d'un parent homosexuel. La presse s'est emparé de cette ambiguïté, voyant là un pas vers la "modernité" sans même qu'un débat sur l'homoparentalité ait eu lieu. Il est en effet indispensable d'éclaircir ce point et d'en débattre à fond avant tout vote. Mais il n'a pas été assez signalé que la portée principale de ce projet est d'amoindrir encore le statut du vrai père, qui serait non seulement tenu à distance mais encore remplacé dans certaines de ses prérogatives par le compagnon du moment de la mère. Les auteurs du projet plaident "l'intérêt de l'enfant". L'intérêt de 3 millions et demi d'enfants qui ne vivent pas avec leur père et sont souvent également tenus éloignés de leur famille paternelle (grands-parents, oncles et tantes du côté paternel) serait plutôt de voir encourager les pères à exercer leur autorité parentale, plutôt que de les en soulager. Il s'agit de "coller à la réalité", nous dit-on, invoquant les centaines de milliers de "familles

recomposées”. En fait, il n'existe que des *ménages* recomposés. Pour les enfants de la première union qui vivent avec ce nouveau ménage, leur *famille à eux est décomposée*, un de leurs parents vivant près d'eux, l'autre ailleurs. On ne peut pas “recomposer” leur filiation, base de leur identité, alors on envisage de demander à leur parent absent (le père le plus souvent) de soumettre sa fonction parentale aux choix de vie du parent gardien (la mère le plus souvent). Cela fait vingt ans au moins que ce type de projet qui soumettrait l'équation familiale des enfants aux aléas de la vie privée d'un de leurs parents cherche à s'imposer. Notre société l'a, jusqu'ici, sagement repoussé. L'adopter, ce serait fragiliser les derniers liens irremplaçables, les derniers liens pérennes, les liens de filiation, qui fondent la famille, et ce à l'heure même où la science génétique en dévoile l'importance. D'autant que l'observation statistique démontre combien souvent les ménages recomposés se décomposent à leur tour, combien souvent on assiste à des successions de séquences de vie commune suivies d'éclatements qui entraînent des recherches de logement, des demandes de crédit, des frais médicaux, des placements d'enfants etc., sans compter les dépenses de justice, dont un tiers est consacré aux instabilités familiales...

Il nous semble important d'appeler à réfléchir à ces problèmes fondamentaux. Que faire à court terme en temps de crise ? Éviter de confondre la politique sociale, qui agit au coup par coup, et la politique familiale, qui engage l'avenir. Mais on peut faire de la politique familiale qui elle aussi réduit la pauvreté. Ainsi on pourrait faire plus et mieux pour les familles nombreuses, qui sont d'ailleurs de moins en moins nombreuses : seulement 350 000 familles de 4 enfants et plus, mais qui sont tout à fait indispensables pour atteindre le remplacement des générations, alors que 10 % des femmes n'ont pas d'enfant et 20 % n'en ont qu'un seul. Le niveau de vie de ces familles nombreuses est inférieur de 30 à 40 % à celui des couples actifs sans enfants à charge. Il serait justifié et urgent de leur attribuer une allocation spéciale de vie chère. Comme elles sont surtout de référence ouvrière, donc menacées par le chômage, et qu'un tiers d'entre elles sont d'origine immigrée, on concourrait ainsi à l'intégration des enfants d'immigrés, à l'aide aux plus démunis et à l'équilibre démographique de la France.