



COMPRENDRE • PRÉVOIR • DÉCIDER

observatoire-immigration.fr

23/09/2022

Pourquoi faut-il renouer avec la politique familiale ? Un entretien exceptionnel avec Gérard-François DUMONT

Les questions démographiques occupent désormais largement le débat public : celles-ci sont néanmoins souvent réduites à la question migratoire ainsi qu'à la description des phénomènes. Pour ces raisons, l'Observatoire de l'immigration et de la démographie (OID) a décidé de mettre l'accent sur un autre volet des évolutions démographiques, à savoir les naissances et la famille, et de s'intéresser non seulement aux phénomènes mais aussi aux politiques publiques qui y sont relatives : les politiques familiales.

Peu abordées dans le débat public, les questions relatives aux naissances et aux politiques familiales le sont parfois d'ailleurs avec méconnaissance et font l'objet de fantasmes et d'erreurs d'analyse.

Comment évoluent les naissances en Europe et en France ? La politique familiale française est-elle née sous le régime de Vichy ou sous le Front populaire ? Peut-on considérer qu'il s'agit d'une politique sans effet et inefficace ? Autant de questions auxquelles Gérard-François DUMONT, démographe internationalement reconnu, président de l'association Population & Avenir et membre du comité d'honneur de l'Observatoire de l'immigration et de la démographie, nous a fait le plaisir et l'honneur de répondre.

Observatoire de l'immigration et de la démographie. Dans un précédent entretien, nous avons évoqué « *l'hiver démographique* » dans lequel est entrée l'Union européenne. Quelles sont les causes de cette baisse structurelle de la fécondité des femmes en Europe ?

Gérard-François DUMONT. Il convient d'abord de préciser que la baisse de la fécondité en Europe, en considérant la moyenne des pays, s'est accentuée au milieu des années 1970, faisant entrer l'Europe dans ce que j'ai dénommé un « hiver démographique », soit une fécondité devenue durablement inférieure au seuil de remplacement des générations (2,1

enfants par femme dans les pays à haut état sanitaire). Cette évolution signifiant une fécondité abaissée déjuge la présentation trop fréquente de la transition démographique. Rappelons que cette dernière correspond à une période historique pendant laquelle le régime démographique d'une population passe de hauts taux de mortalité et de natalité à des bas taux sous l'effet des progrès (sanitaires, hygiéniques...) ayant permis l'augmentation de l'espérance de vie.

Or, la présentation courante, par exemple très présente dans les livres scolaires, de la transition démographique conduit à laisser penser ^[1] que lorsqu'elle est terminée, la population entame un régime démographique naturel stable, caractérisée par des niveaux semblables dans les taux de mortalité et de natalité, la stabilité de ce dernier étant dans une certaine mesure corrélée avec une fécondité qui resterait donc au niveau du seuil de remplacement des générations. Cette stabilité fréquemment dessinée dans des figures de la transition démographique est pourtant écartée par Adolphe Landry, l'un des premiers à avoir mis en évidence, dès 1934, le mécanisme de qui n'est pas encore désigné sous ce terme de « transition démographique » ^[2].

Or, contrairement à cette présentation courante, pour les pays qui, comme ceux d'Europe, ont fini leur transition démographique, les évolutions du taux de natalité et de la fécondité sont très contrastées. Effectivement, notamment selon la façon dont se combinent le mouvement naturel et le mouvement migratoire, plusieurs types de régime démographique peuvent être distingués.

Or, contrairement à cette présentation courante, pour les pays qui, comme ceux d'Europe, ont fini leur transition démographique, les évolutions du taux de natalité et de la fécondité sont très contrastées. Effectivement, notamment selon la façon dont se combinent le mouvement naturel et le mouvement migratoire, plusieurs types de régime démographique peuvent être distingués ^[3]. Tous les pays européens sont toutefois concernés par une « révolution de la fécondité » ^[4], même si son calendrier et sa déclinaison ont pu varier selon les pays.

Cette révolution, touchant différents pays et, plus précisément, différentes régions – par exemple les villes avant les campagnes – au fur et à mesure de sa diffusion, tient à l'introduction d'une contraception moderne parfaitement efficace, qui a modifié profondément le régime de la fécondité. Avant les années 1960, partout, la venue des naissances avait un caractère plus ou moins aléatoire : aux nouveau-nés désirés au moment de leur naissance s'ajoutaient ceux résultant de l'absence de contraception ou d'une contraception traditionnelle à efficacité limitée (abstinence, coït interrompu, méthode Ogino, préservatif). Comme le disait Alfred Sauvy, les uns et les autres étaient également éduqués, sans qu'il fût possible de faire la différence.

La nouvelle contraception médicalisée (pilule, dispositif intra-utérin, stérilisation), dont l'utilisation s'est diffusée dans les pays des Nord, permet la maîtrise de la fécondité et du calendrier des naissances, séparant la sexualité de la procréation. En cas de mauvaise utilisation de la contraception moderne, le recours à un avortement médicalisé est généralement devenu possible, tant dans les pays où il a été légalisé, selon un calendrier

propre à chacun, que dans ceux où sa pratique apparaît généralement possible. Ainsi, la contraception médicalisée est une véritable révolution qui a inversé le processus de décision des couples. Avant, ils essayaient d'éviter une grossesse, alors que maintenant ils doivent d'abord prendre la décision d'avoir un enfant et d'arrêter la contraception.

Ainsi, le nombre d'enfants qui naissent aujourd'hui correspond essentiellement à ceux dont la venue est considérée comme pouvant être programmée. Le choix du nombre d'enfants et celui des dates de naissance relèvent de décisions individuelles, de la décision des couples, et non plus uniquement d'un certain aléa.

La « révolution de la fécondité » s'inscrit aussi dans un contexte d'évolutions sociologiques, éclairées par une réflexion et plusieurs constats. Selon l'historien Philippe Ariès ^[5] [1980], souvent cité dans le monde anglo-saxon, la baisse de la fécondité a été « déchaînée par un énorme investissement sentimental et financier chez l'enfant ».

Parallèlement à la révolution contraceptive, et indépendamment des opinions sur la taille idéale des familles, d'autres facteurs objectifs ont contribué à une baisse de la fécondité. Dans les pays des Nord, la durée de la scolarisation, et plus particulièrement de la scolarisation féminine, a augmenté. La proportion de femmes poursuivant des études dans l'enseignement supérieur s'est accrue. Il en a logiquement résulté – ceteris paribus – un retard de l'âge au mariage et à la maternité.

Parallèlement à la révolution contraceptive, et indépendamment des opinions sur la taille idéale des familles, d'autres facteurs objectifs ont contribué à une baisse de la fécondité. Dans les pays des Nord, la durée de la scolarisation, et plus particulièrement de la scolarisation féminine, a augmenté. La proportion de femmes poursuivant des études dans l'enseignement supérieur s'est accrue. Il en a logiquement résulté – *ceteris paribus* – un retard de l'âge au mariage et à la maternité : le calendrier des naissances s'est trouvé modifié ^[6]. En effet, ce calendrier prend en compte désormais les nouvelles données du cycle de vie des femmes. Des naissances souhaitées sont retardées dans l'attente de l'obtention d'un diplôme, de la réussite à un concours, d'une embauche ou d'une promotion. En outre, en dépit de l'augmentation, dans certains pays, des naissances hors mariage, le retard de l'âge du mariage se traduit par un retard de l'âge à la première naissance. L'âge élevé à la première naissance se répercute sur l'âge des autres naissances éventuelles. Le résultat final est un nouveau calendrier des naissances dans le cycle de vie : nettement moins d'enfants pour les femmes âgées de moins de 25 ans, une concentration des naissances dans la période 25-34 ans et une augmentation des naissances dans la période 35-49 ans. Mais cette augmentation ne compense pas la diminution du nombre des naissances aux âges jeunes. Il faut ajouter l'élévation de la proportion de femmes n'ayant jamais d'enfant, parfois explicable par l'évolution de mentalités adhérant à des principes malthusiens diffusant une peur de l'avenir.

En conséquence, cela a influencé à la baisse le nombre des enfants susceptibles de naître, puisque les données biologiques, qui montrent que l'infertilité augmente avec l'âge, limitant l'âge de la fécondité des femmes, ainsi que celle des hommes, demeurent pratiquement identiques.

Quant à l'activité économique des femmes, elle a existé de tout temps, et même beaucoup plus qu'on ne pense^[7], mais, dans une économie à dominante rurale et agricole, la femme exerçait sur les mêmes lieux des activités familiales et professionnelles, parfois même lorsqu'il s'agissait d'activités industrielles. Dans l'économie à dominante industrielle puis de services, l'activité professionnelle, en dépit d'un certain développement du télétravail, s'exerce le plus souvent à l'extérieur du foyer et exige dans de nombreux métiers des déplacements professionnels fréquents.

Parvenir à concilier de légitimes désirs de réalisation et de promotion professionnelles et la fondation d'une famille pose des problèmes complexes, d'autant que la société place la première exigence au même âge que celui où la biologie a instauré la seconde.

Ainsi, dans tous les pays, le niveau de fécondité constaté à un moment donné, et *a fortiori* son évolution, est plurifactoriel. Il dépend aussi des politiques publiques.

OID. Dans l'une de vos analyses, consacrée à la population de l'Union européenne, vous dites que « *tout État a une politique familiale, qu'elle soit implicite ou explicite, et l'ensemble des décisions politiques produit inévitablement des effets sur les familles.* » Comment définiriez-vous alors la politique familiale, qui semble englober de nombreux champs de politiques publiques ?

Gérard-François DUMONT. La question de la définition de la politique familiale est simple puisqu'elle s'inscrit sur des principes de liberté et de solidarité. La politique familiale doit accompagner les familles pour leur donner le libre choix de leur nombre d'enfants. Parallèlement, elle a pour fonction de faciliter la solidarité entre les générations. Elle assure l'équité horizontale entre les familles. La politique familiale prend en compte le fait qu'en vertu des cycles de vie, des familles exercent des tâches particulières à certaines périodes en fonction de leur composition et moins de tâches d'éducation à d'autres périodes. La politique familiale consiste à compenser dans le temps les tâches qu'ont les familles en fonction du nombre d'enfants dont elles ont la charge d'éducation selon les périodes. En troisième lieu, la politique familiale doit être récurrente, permanente, car elle doit accompagner au fil des années les familles dans leurs missions d'éducation ; elle ne peut que s'inscrire dans la durée.



Les analyses de Population & Avenir, La revue des populations et des territoires, permettent d'approfondir certaines des questions démographiques qui animent le débat public.

D'un point de vue économique, la politique familiale a pour objet de permettre aux familles d'assumer leur investissement en ressources humaines, ce qui passe par des décisions facilitant la conciliation entre vie professionnelle, vie associative et vie familiale.

Au-delà de cet aspect économique, la politique familiale vise plusieurs finalités : en reconnaissant la mission que les parents exercent, donner à la famille un plus grand sens des responsabilités ; faire échec aux maladies sociales (violence, drogue...); favoriser générosité, esprit d'accueil à la vie à l'opposé de l'individualisme et de l'égoïsme ; éviter le recours à l'assistanat public qui est en soi un constat d'échec...

Au-delà de cet aspect économique, la politique familiale vise plusieurs finalités : en reconnaissant la mission que les parents exercent, donner à la famille un plus grand sens des responsabilités ; faire échec aux maladies sociales (violence, drogue...); favoriser générosité, esprit d'accueil à la vie à l'opposé de l'individualisme et de l'égoïsme ; éviter le recours à l'assistanat public qui est en soi un constat d'échec...

La politique familiale a-t-elle des effets sur la fécondité ? Évidemment, dans la mesure où elle module la liberté de choix du nombre d'enfants en améliorant cette liberté ou en la restreignant. Mais c'est une politique *indirecte*, qui n'agit sur la fécondité, à la hausse ou à la baisse, qu'en fonction du ressenti des populations sur cette politique.

La politique familiale n'est pas une politique nataliste ; cette dernière est en effet une politique *directe*, qui affiche sans détour l'objectif quantitatif d'une hausse des naissances en déployant des mesures dans ce sens, et même parfois des mesures qui s'avèrent contraignantes : par exemple, tel pays – cela a été le cas dans le Roumanie de Ceausescu - interdit subitement l'avortement pour obliger des femmes à aller jusqu'au terme de leur grossesse ; tel autre pays, considérant que le rôle unique des femmes est d'avoir des enfants et de les élever^[8], fixe des règles qui découragent le travail féminin ; tel autre pays – songeons à la Chine - supprime les freins qu'il avait mis pendant plusieurs décennies à un strict contrôle des naissances en escomptant que cela se traduise par une augmentation de ces dernières...

Le problème qui se pose notamment en France, et plus généralement en Europe, tient à une confusion entre politique sociale et politique familiale. En effet, le champ de la politique sociale relève de l'entraide envers des personnes qui se trouvent à un moment donné en difficulté. C'est une politique de redistribution de nature verticale entre des personnes en difficulté et les autres. La politique sociale doit s'occuper de personnes dont les ressources s'avèrent, suite aux circonstances de la vie, faibles, insuffisantes, voire nulles. Elle intervient pour que ceux qui viennent de rencontrer une difficulté particulière, puissent, grâce à l'aide qu'ils reçoivent, retrouver une situation normale.

La politique sociale se distingue donc totalement de la politique familiale par quatre spécificités. D'abord, comme précisé ci-dessous dans sa définition, elle s'inscrit dans une logique dite verticale où ceux qui se trouvent, à un moment donné, traverser des difficultés sociales, doivent être aidés. Une action de politique sociale se voit déclenchée par un événement

fondateur dommageable qui vient perturber la vie courante d'une personne ou d'une famille : un chômage subi, un handicap apparu à la naissance ou éventuellement à la suite d'un accident ; le déclenchement d'une longue maladie ; des enfants qui se retrouvent orphelins ; un surendettement ; la survenue d'une incapacité ; une dépression ; une famille qui ne parvient plus à assumer ses tâches d'éducation ; revenus insuffisants pour répondre à des besoins élémentaires ; violences subies ; abandon d'un conjoint ; accidents ; perte d'autonomie...

En deuxième lieu, alors que la politique familiale, par définition, doit s'inscrire dans une logique pérenne, la politique sociale escompte, par définition, être temporaire. Elle est là pour sortir d'une mauvaise passe une personne en difficulté, pour lui trouver les moyens de s'adapter aux inconvénients d'une situation ^[9], pour ensuite se retirer, autant que possible. Son objectif est d'aider une famille ou une personne à revenir à une situation où elle n'aura plus besoin de recourir à l'action sociale. L'idéal, même s'il paraît impossible à atteindre totalement, serait qu'il n'y ait plus de politique sociale, plus de déboires la nécessitant. Certes, certains pourraient penser que la politique familiale n'a à intervenir que lorsqu'il y a présence d'enfants. Mais, en réalité, ses modalités peuvent influencer les décisions de fécondité bien avant qu'elles ne surviennent. Et, lorsqu'il n'y a plus d'enfants à charge, les réglementations favorisant ou défavorisant les échanges intergénérationnels, par exemple en matière financière, ou prenant en compte la fait que les personnes qui ont investi dans le capital humain se retrouvent moins pourvues au moment de la retraite, relèvent de la politique familiale.

Troisième différence entre la politique familiale et la politique sociale, leurs champs d'application différent. La politique familiale a une portée générale concernant l'ensemble des générations, la politique sociale est limitée par définition à certaines personnes au moment où elles subissent des difficultés particulières ; elle a une visée individuelle ou catégorielle.

Il en résulte une quatrième spécificité. Parce que la politique sociale s'applique à une personne, une famille ou une catégorie définie, il devrait être possible d'en dresser le bilan : la bénéficiaire du RSA qui s'est ou non réinséré dans une vie professionnelle normale ; le chômeur de longue durée qui a pu retrouver un travail ; le handicapé qui a pu s'insérer dans la société ; la personne âgée aux faibles ressources souffrant d'incapacité qui peut continuer de vivre à son domicile grâce à des aménagements du logement ou certains services ; la famille d'un enfant qu'il a fallu accueillir à l'aide sociale qui retrouve son équilibre et donc son autorité parentale... Au total, il serait possible de dresser un bilan annuel de la politique sociale puisque chaque année, des observations sont possibles.

À l'inverse, le résultat de la mesure de la politique familiale est plus complexe car il s'agit d'une politique indirecte. Il faudrait considérer une mesure des tâches d'éducation qui conduit à des enfants équilibrés ; l'exercice de solidarités familiales qui s'exercent naturellement, évitant toute nécessité d'aide sociale ; l'accompagnement des parents à leurs enfants qui se traduit par des résultats scolaires satisfaisants... Mais tout cela ne peut relever que d'une analyse longitudinale, donc d'un long suivi complexe. Toutefois, une mesure globale, mais à la signification limitée, est possible en comparant, à un moment donné, la différence entre la fécondité et nombre idéal d'enfants souhaités.

Ainsi, la politique familiale concerne l'ensemble des modalités mises en œuvre pour assurer le libre choix des familles dans l'accueil des enfants et la solidarité entre les générations. C'est

une politique qui se déploie *a priori*, en amont pour assurer la justice au sein de la société. La politique familiale a donc un caractère *préventif*. Car, lorsque des familles sont bien accompagnées par cette politique, leur risque de rencontrer des difficultés qu'elles ne peuvent surmonter elles-mêmes par l'exercice de la solidarité familiale et les contraignant donc à faire appel à la politique sociale est moindre.

La politique familiale n'est donc pas la politique des familles connaissant des difficultés sociales ; cette dernière ressort de la politique sociale, c'est-à-dire de la mise en œuvre de moyens permettant d'aider les personnes à échapper aux difficultés qu'elles subissent à la suite d'un événement non souhaité. La politique sociale intervient *a posteriori*, suite à une difficulté rencontrée ; elle se veut *curative*, souhaitant épauler une personne en difficulté pour lui permettre de surmonter et dépasser les raisons de ses difficultés. L'intervention de la politique sociale a pour vocation de cesser lorsque la difficulté est surmontée. En revanche, la politique familiale est une politique permanente devant assurer la justice et la liberté des familles. Confondre la politique familiale avec la politique sociale, c'est se condamner à ne trouver des solutions satisfaisantes ni pour l'une, ni pour l'autre.

OID. En France, dans le débat public, la politique familiale semble être mise de côté et a parfois *mauvaise presse*. Est-ce pour des raisons historiques ?

L'histoire de la politique familiale de la France est, pendant des décennies, exceptionnelle. Elle est en effet transpartisane tant dans sa dimension nationale qu'aux échelles infranationales. À l'échelle nationale, cette politique est à l'origine déployée par ce qu'on appellerait la société civile avec des entreprises qui créent des caisses de compensation, tous les salariés cotisants au profit de ceux qui élèvent des enfants. Le caractère juste de ces initiatives d'une politique familiale portée par des entreprises privées est tellement reconnu que l'État prend progressivement le relais à compter des années 1930.

Gérard-François DUMONT. L'histoire de la politique familiale de la France est, pendant des décennies, exceptionnelle. Elle est en effet transpartisane tant dans sa dimension nationale qu'aux échelles infranationales. À l'échelle nationale, cette politique est à l'origine déployée par ce qu'on appellerait la société civile avec des entreprises qui créent des caisses de compensation, tous les salariés cotisants au profit de ceux qui élèvent des enfants. Le caractère juste de ces initiatives d'une politique familiale portée par des entreprises privées est tellement reconnu que l'État prend progressivement le relais à compter des années 1930, la politique familiale devenant une politique publique. En 1932 (loi du 11 mars 1932), il généralise le modèle des caisses de compensation pour l'ensemble des salariés de l'industrie du commerce et des professions libérales, mais il faudra vingt-trois décrets et plusieurs années pour concrétiser le droit aux allocations familiales dans toutes les branches professionnelles.

Puis, pour la première fois, un décret-loi du 12 novembre 1938 introduit des allocations familiales distinctes du salaire, versées quel que soit le revenu des parents, avec un montant progressif en fonction de la taille de la famille. Cette décision de financer les allocations

familiales par un prélèvement sur les revenus professionnels est prise sur l'instigation d'Alfred Sauvy, après une dure lutte contre le ministère des finances. Il s'agit, et le gouvernement y parvient par ce décret-loi, d'asseoir la politique familiale sur l'évolution économique et de ne pas la condamner à des risques de précarité, ce qui aurait été probablement le cas si on l'avait laissé dépendante des votes annuels des lois de finances par le Parlement.

Ensuite, dans le décret-loi du 29 juillet 1939, dit Code de la famille, les mesures prises dans les années 1930 sont rassemblées et ordonnées. Ce Code de la famille résulte donc d'un gouvernement soutenu par la chambre des députés élue en 1936 avec une majorité Front populaire. Puis la politique familiale codifiée, instaurée à la fin de la III^e République, est déployée continûment par l'État français sous le maréchal Pétain, par la IV^e République du gouvernement du général de Gaulle^[10] et des gouvernements successifs. En 1945 (loi finances du 31 décembre 1945), une importante innovation en matière fiscale est décidée avec l'instauration du quotient familial, votée à l'unanimité des deux chambres, qui traduit dans les faits l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui veut que la « contribution commune » soit « également répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés » (article 13)^[11]. « En raison », au sens historique et mathématique, veut dire en proportion. Alors que les allocations familiales consistent à répartir une fraction du revenu de chacun entre ceux qui ont des enfants à charge et ceux qui n'en ont pas, le quotient familial, selon les termes de Pierre Laroque, qui en fut le maître d'œuvre, a pour objet de « rendre l'impôt sur le revenu aussi neutre que possible par rapport aux capacités de consommation des familles, suivant leurs charges inégales »^[12]. Cette neutralité est obtenue en tenant compte dans le calcul de l'impôt des ménages du nombre d'enfants à charge. Alors que chacun des parents compte pour une part, les enfants comptent pour une fraction de part, tenant compte de leur part dans les dépenses du foyer.

Alfred Sauvy a notamment présenté une description explicite de la logique qui préside au quotient familial : « La progressivité du taux se justifie parce que le superflu peut, par définition même, être réduit dans une proportion plus forte que le nécessaire... Un célibataire qui gagne 150 000 F par an a un niveau de vie supérieur à un père de 4 enfants ayant le même revenu. Les imposer également serait frapper également la partie de plaisir du premier et la viande, voir le pain du second. »^[13]

Sous la Ve république, jusqu'aux années 1980, les principes de cette politique demeurent globalement respectés. Toutefois, leur mise en œuvre s'avère imparfaite à l'exemple de gouvernements ayant eu tendance à disposer des ressources de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) pour contribuer au financement des caisses d'assurances maladie et de retraite, dérogeant ainsi aux ordonnances de 1967 sur l'autonomie des caisses. Cela s'explique notamment par le fait que les familles disposent de moyens insuffisants pour se faire entendre, sachant par exemple qu'il leur serait difficile de faire grève.

Puis, dans les années 1990, les principes sont remis en cause dans les programmes politiques de droite et de gauche notamment avec le projet de supprimer l'universalité des allocations familiales^[14]. Le 1^{er} janvier 1998, le Premier ministre socialiste Lionel Jospin finit par concrétiser ce projet. Mais des partenaires de la gauche plurielle, notamment le Parti communiste, considérant que c'est la remise en cause d'un aspect fondamental du contrat social entre les Français, se mobilisent contre cette mesure. Et Lionel Jospin décide de l'annuler au bout de 9

mois – durée symbolique - le 30 septembre 1998. Cette annulation est importante parce qu'il en résulte que l'idée de supprimer l'universalité des allocations familiales est écartée des programmes des partis politiques, de gauche comme de droite.

À l'échelle des collectivités territoriales, le caractère transpartisan de la politique familiale est également net pendant des décennies. En effet, les communes participent de la politique familiale par de nombreux leviers : organisation des modes d'accueil de la petite enfance, politiques de logement permettant l'installation de jeunes familles ; abattements possibles à la taxe d'habitation lorsque celle-ci existait ; investissements scolaires...

Or, même si des différences peuvent être distinguées dans les politiques familiales des communes, il apparaît surtout une forte continuité. Lorsqu'une municipalité de droite se trouve remplacée par une municipalité de gauche ou l'inverse, la politique famille de la commune n'est généralement pas remise en cause, ce qui témoigne d'une forte adhésion au fait que la commune, au nom du bien commun, doit faciliter la vie des familles.



Les analyses de Population & Avenir, La revue des populations et des territoires, permettent d'approfondir certaines des questions démographiques qui animent le débat public.

En dépit de son caractère transpartisan, il est vrai que la politique familiale a fait l'objet de nombreuses critiques pour deux raisons. D'une part, nombre de projets et même certaines décisions relèvent de l'idée selon laquelle on pourrait supprimer la politique familiale, et donc ses budgets, pour n'avoir qu'une politique sociale. Cela signifie notamment ne pas comprendre la différence entre la solidarité horizontale, intergénérationnelle et la solidarité verticale, entre le *préventif* et le *curatif*. D'autre part, le patronat n'a pas mis directement en cause la politique familiale, mais périodiquement demandé la suppression des cotisations allant à la Caisse nationale d'allocations familiales, ce qui engendrerait des incertitudes annuelles sur son financement. En outre, alors que les enfants sont les futurs apporteurs de financement aux retraites quel que soit le système, répartition ou capitalisation ^[15], les majorations de retraite pour les enfants élevés ont été contestées, parfois rabaissées, voire supprimées. Enfin, la montée d'idéologies malthusiennes ^[16], considérant toute naissance d'un enfant comme un malheur pour l'humanité, a influencé et influence des décisions consistant à fortement rabaissées la politique familiale. Or, il est incontestable que ces idéologies malthusiennes sont largement relayées par des organisations internationales et dans les médias.

OID. Pour surmonter les défis démographiques actuels et à venir (vieillesse de la population, baisse de la fécondité...), la plupart des personnalités politiques françaises et certaines institutions – par exemple la Commission européenne – n’orientent le débat et les propositions qu’autour de l’immigration, étant entendu que les politiques familiales et/ou natalistes seraient inefficaces ? Que nous enseignent l’histoire et les expériences d’autres pays ?

Gérard-François DUMONT. Effectivement, il faut insister sur ce qui est souvent nié. Toute politique exerce des effets. Personne n’en doute pour la politique économique, pour la politique monétaire, pour la politique énergétique ou pour la politique étrangère... Mais bizarrement, certains considèrent que la politique familiale pourrait être sans effet, donc neutre. Cette antienne est encore reprise dans la note d’HSBC de fin août 2022 sur les projections démographiques de la population dans le monde.

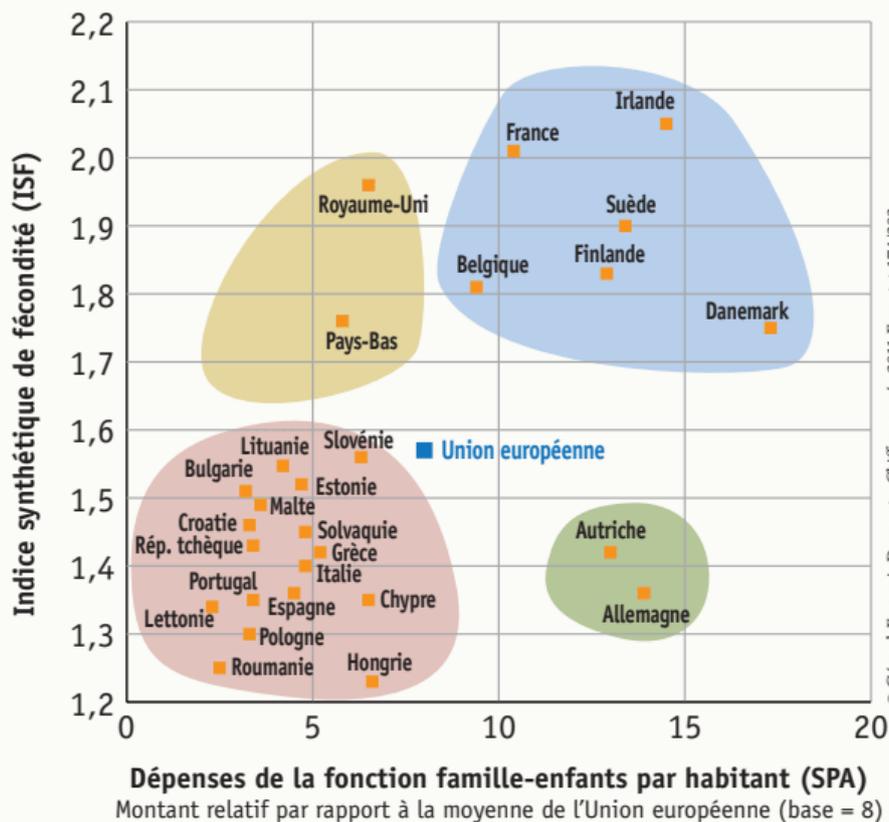
L’histoire livre par exemple le cas de la Sarre. Après la Seconde Guerre mondiale, ce territoire, qui est sous souveraineté française, bénéficie de sa politique familiale et aligne sa fécondité sur celle de la France. Puis, après son rattachement à l’Allemagne en 1955, la Sarre perd la politique familiale française et voit sa fécondité s’abaisser au niveau de l’Allemagne.

La réalité est évidemment contraire. L’histoire livre par exemple le cas de la Sarre. Après la Seconde Guerre mondiale, ce territoire, qui est sous souveraineté française, bénéficie de sa politique familiale et aligne sa fécondité sur celle de la France. Puis, après son rattachement à l’Allemagne en 1955, la Sarre perd la politique familiale française et voit sa fécondité s’abaisser au niveau de l’Allemagne. Concernant la France et d’autres pays, les effets sur la natalité de la politique familiale ont été clairement démontrés ^[17]. Ainsi, le renouveau démographique d’après-guerre a été beaucoup plus intense en France que dans les autres pays européens sous l’effet d’une politique familiale dans la lignée des décrets-lois de 1939, prolongés ensuite par les différents gouvernements de façon transpolitique. D’autres recherches ont montré que « les politiques familiales ont un impact positif et significatif sur la fécondité » ^[18].

Nous avons, par exemple, à plusieurs reprises montré une corrélation globalement incontestable entre les politiques familiales dans les pays européens et leur niveau de fécondité.

Nous avons, par exemple, à plusieurs reprises montré une corrélation globalement incontestable entre les politiques familiales dans les pays européens et leur niveau de fécondité ^[19] même si la politique familiale n’agit qu’indirectement, puisque d’autres facteurs, notamment culturels, interviennent.

LES PRESTATIONS FAMILIALES ET LA FÉCONDITÉ DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE



© Gérard-François Dumont - Chiffres année 2011 Eurostat 174/2013.

Figure 1. Les prestations familiales et la fécondité dans les pays de l'Union européenne [20]

Les pays où la part des budgets famille-enfants dans le PIB est la moins élevée ont aussi la fécondité la plus basse, et ceux dont des budgets sont nettement plus satisfaisants pour les familles ont les fécondités les plus élevées. Toutefois, la corrélation n'est pas parfaite et deux pays qui s'en écartent méritent un commentaire.

L'Allemagne a des budgets de prestations familiales supérieurs à la moyenne de l'UE, mais une fécondité inférieure. Ses choix budgétaires, comme les allocations familiales dès le premier enfant, ne semblent pas optimisés. D'autres éléments, de nature culturelle, comme la faible acceptation de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale des mères, concourent à une fécondité affaiblie. Même si les mentalités évoluent en Allemagne, ce pays reste attaché à l'idée selon laquelle une femme doit se consacrer exclusivement à l'éducation de son enfant dans les premières années et ne pas reprendre une activité professionnelle ; sinon elle est traitée de *Rabenmutter* (mère-corbeau qui délaisse son petit). L'Allemagne est sans doute une illustration de l'analyse suivante : « Les politiques familiales ne peuvent réussir que si elles sont conçues pour prendre en compte les caractéristiques de la société dans laquelle elles sont mises en œuvre » [21].

Trois pays (Irlande, Lettonie et Lituanie) ont une fécondité supérieure à la moyenne de l'Union en dépit d'un budget de prestations familiales inférieur à la moyenne [22]. L'Irlande, pays où la foi catholique demeure importante, enregistre depuis plusieurs décennies une des fécondités les plus élevées d'Europe. Comme si ce pays, dans son inconscient collectif, ne voulait pas revivre l'hémorragie démographique, due à la forte émigration qu'il a connue au milieu du XIXe

siècle et d'où il résulte que son nombre d'habitants au XXIe siècle est encore inférieur à celui de 1840 [23]. Les explications manquent pour la Lettonie et le Lituanie, mais les années précédentes ont montré que les estimations de la fécondité dans ces deux pays sont parfois imparfaites.

Au total, les budgets des prestations familiales ne sont pas neutres, puisqu'ils concourent à expliquer les niveaux de fécondité différenciés des pays européens.

En outre, nous avons notamment analysé un demi-siècle d'évolution de la politique famille de la France [24]. Le résultat est incontestable : les années où des mesures positives sont prises en matière de politique familiale, la fécondité remonte car les populations ont le sentiment qu'elles seront mieux accompagnées dans leur souhait d'agrandir leur famille ; les années où des mesures de raboutage de la politique familiale sont prises, la confiance dans la pérennité de cette politique s'érode et la fécondité s'oriente à la baisse.

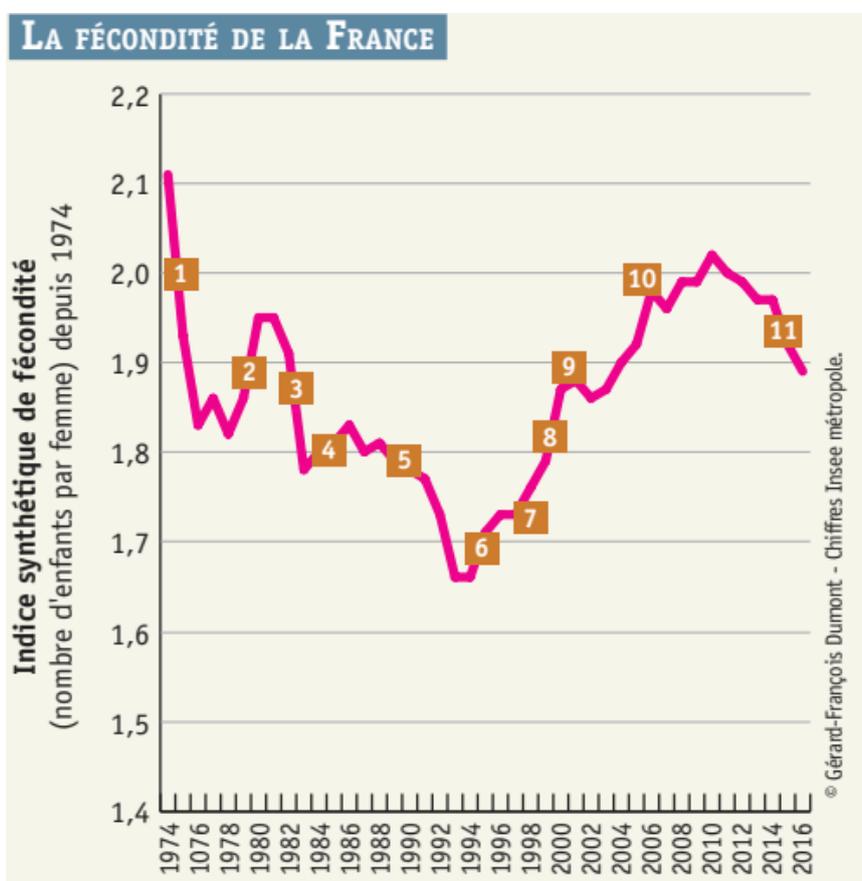


Figure 2. La fécondité de la France figure du 732 [25]

Un regard trop rapide sur la figure 2 pourrait laisser penser que la fécondité de la France se caractérise par des évolutions erratiques. En réalité, chaque modification de la fécondité (baisse ou hausse) depuis 1974 a été consécutive à des changements positifs ou négatifs de politique familiale [26].

Ce qui précède montre clairement les effets des politiques familiales sur les comportements de fécondité. C'est pourquoi j'ai pu annoncer dès 2015 que l'importante remise en cause des principes de la politique familiale française, décidée au cours des années 2010, allait engendrer une baisse la fécondité. [27]

OID. Comment ont évolué les politiques familiales en France sur la période récente ? Peut-on parler de détricotage ? Cette évolution peut-elle contribuer à expliquer l'évolution des naissances ?

Gérard-François DUMONT. Depuis les années 2010, la panoplie de la remise en cause de la politique familiale a en effet été générale, avec une incontestable remise en cause des principes de la politique familiale de la France. Ainsi, en 2014, le gouvernement de François Hollande a fait voter par le Parlement la suppression de l'universalité des allocations familiales, abaissant la politique familiale à une simple logique de politique sociale, alors que ces deux politiques sont de nature différente. Toujours dans les années 2010, d'autres décisions ont été prises avec pour effet de raboter la politique familiale : diminution du complément du mode de garde (CMG) versé pour aider les parents employant une nourrice à domicile ou une assistante maternelle ; report de deux ans de la majoration des allocations familiales ; abaissement à plusieurs reprises du plafond du quotient familial engendrant des hausses d'impôts de plusieurs centaines d'euros pour plus d'un million de familles ; diminution de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) pour des millions de familles et, dans ces tout derniers mois, revalorisation des allocations familiales et des plafonds de ressources à un niveau inférieur à celui de l'inflation.

Ajoutons un élément très rarement cité : la diminution des dotations de l'État aux collectivités territoriales et notamment aux communes (-13 milliards d'euros pendant l'ensemble du quinquennat Hollande) se traduisant par la réduction, voire la suppression, des projets de nouvelles crèches ou de relais d'assistantes maternelles. En conséquence, le nombre de places de crèches a bien moins progressé qu'annoncé. Selon un rapport ^[28] du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), les objectifs de créations de places d'accueil des jeunes enfants (crèches, assistantes maternelles et scolarisation à deux ans) fixés pour les cinq années 2013-2017 ^[29] n'ont été réalisés qu'à 16 %. Cette décision de l'Etat ne contribue donc pas à améliorer la possibilité de concilier vie professionnelle et vie familiale.

Il en est résulté des années de baisse de la fécondité 2015-2019 qui – effectivement – ne nous a pas étonnés. D'ailleurs, le journal *Le Monde*, à la suite des analyses que nous leur avons présentées lors d'entretiens, titrait « *Vers la fin de l'exception française* » ^[30]. L'exception française, c'était une politique familiale qui permettait une fécondité relativement satisfaisante par rapport à l'hiver démographique nettement plus intense des autres pays européens.

L'exception française, c'était une politique familiale qui permettait une fécondité relativement satisfaisante par rapport à l'hiver démographique nettement plus intense des autres pays européens.

Ensuite, les années 2020 et 2021 ont subi les effets de la pandémie Covid-19 sur le mouvement naturel ^[31] et la fécondité attendue pour l'année 2022 ne permettra certainement pas de retrouver le niveau plus élevé du début des années 2010.

OID. Quelles propositions formulerez-vous en matière de politique familiale, à court et moyen terme, afin que celle-ci sorte de l'« *hiver démographique* » et se dirige vers un « *printemps démographique* » ?

Gérard-François DUMONT. Il importe d'abord de comprendre que l'hiver démographique vient modifier la pyramide des âges, ce qui a et aura de multiples conséquences. Celles de nature économique sont évidentes. Alors que la gérontocroissance signifie un nombre accru de retraités, puis un nombre accru de personnes âgées dépendantes, même si, en proportion, la dépendance ne s'aggrave pas, la stagnation, voire la diminution de la population active abaissera le potentiel de création de richesses. Or un niveau élevé de cette dernière est utile non seulement pour honorer les retraités, mais également pour satisfaire les besoins de la société en matière sécuritaire, de défense nationale, éducatif, d'aménagement du territoire... ainsi que pour réduire l'endettement de la France. La fécondité abaissée peut aussi être interprétée comme la situation d'un pays qui n'a pas confiance en l'avenir.

La fécondité abaissée peut aussi être interprétée comme la situation d'un pays qui n'a pas confiance en l'avenir.

Il faut évidemment retrouver les fondements de la politique familiale de la France qui, dans leur ensemble, se sont montrés à la fois conformes à la justice et au souhait de la société pendant plus de soixante ans. Comment a-t-on pu autant porter atteinte à une politique familiale qui était satisfaisante au point que de nombreux pays enviaient la France et envoyaient périodiquement de délégations pour comprendre pourquoi nous faisons beaucoup mieux qu'eux ? L'essentiel est donc, à rebours de la déconstruction de la politique familiale qui s'est tout particulièrement déployée dans les années 2010, de remettre à l'honneur le principe de compensation de la politique familiale.

En conséquence, tout ce qui peut créer un climat permettant aux familles le libre choix de leur nombre d'enfants est souhaitable ; dans ce dessein, il faut d'abord inverser la politique de réduction progressive de la politique familiale. Il convient d'abord, par exemple, de réinstaurer l'universalité des allocations familiales et de redonner sa juste place au quotient familial. Cela signifie qu'il faut, bien entendu, de refuser toute nouvelle pénalisation du quotient familial, voire sa suppression qui semble pourtant un objectif caché de la mise en œuvre du prélèvement à la source, qui remplace le foyer fiscal par des formules individualisées, et qui serait contraire à la Déclaration des droits de l'homme.

En conséquence, tout ce qui peut créer un climat permettant aux familles le libre choix de leur nombre d'enfants est souhaitable ; dans ce dessein, il faut d'abord inverser la politique de réduction progressive de la politique familiale. Il convient d'abord, par exemple, de réinstaurer l'universalité des allocations familiales et de redonner sa juste place au quotient familial. Cela signifie qu'il faut, bien entendu, de refuser toute nouvelle pénalisation du quotient familial,

voire sa suppression qui semble pourtant un objectif caché de la mise en œuvre du prélèvement à la source, qui remplace le foyer fiscal par des formules individualisées, et qui serait contraire à la Déclaration des droits de l'homme. Sur ces deux points, le rôle de redistribution horizontale que cette universalité permet relève d'une simple justice, en limitant la baisse du niveau de vie avec l'agrandissement de la famille, par rapport aux autres familles avec même revenu.

Il convient également de redonner aux collectivités territoriales leur libre administration par des recettes pérennes afin qu'elles puissent opérer leurs choix.

En outre, en matière fiscale, la justice créée par le quotient familial a perdu beaucoup de son importance, non seulement en raison de son plafonnement, qui ne pénalise en rien les personnes les plus aisées sans charge d'éducation, mais aussi par l'importance croissante prise par la contribution sociale généralisée (CSG). Or cette dernière ne respecte nullement la Déclaration des droits de l'homme puisqu'elle ne tient pas compte de la composition de la famille. Il serait donc nécessaire d'étendre le principe du quotient familial à la CGS. Et, bien entendu, si les projets parfois avancés de fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG se concrétisaient, il serait encore plus impératif de généraliser le quotient familial.

Quant à la question de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, elle reste posée. Elle doit s'inscrire dans une politique plus volontariste du droit au congé parental. Il convient aussi de ne pas ignorer la question du logement^[32] puisqu'il n'y a pas de famille sans toit ! En cette matière, trop de réglementations sont malthusiennes et l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire n'est pas de nature à respecter le principe de liberté dans le choix du nombre d'enfants. D'où la nécessité d'affirmer une politique familiale du logement.

L'ensemble de ces décisions devrait conduire notamment à réduire l'écart entre le niveau de fécondité et le nombre idéal d'enfants. Mais, pour être utilement prises, elles doivent s'inscrire dans la compréhension des principes de liberté et de solidarité propres à une politique familiale.

Pour aller plus loin :

- Dumont, Gérard-François, Géographie des populations. Concepts, dynamiques, perspectives, Paris, Éditions Armand Colin, 2018.
- Dumont, Gérard-François, « De Gaulle et les questions de population. Le Général à l'écoute d'Alfred Sauvy », *Les Analyses de Population & Avenir*, n° 18, décembre 2019.
- Dumont, Gérard-François, « Politique familiale et fécondité en Europe », *Population & Avenir*, n° 681, janvier-février 2007.
- Dumont, Gérard-François, « La fécondité en Europe : quelle influence de la politique familiale ? », *Population & Avenir*, n° 716, janvier-février 2014.

Sources :

1. Landry, Adolphe. *La Révolution démographique*, Paris, 1934. Réédition Paris, INED, 1982. [↑](#)
2. En effet, en 1945, c'est la formulation d'un américain, Frank Notestein qui a prévalu : Notestein, Frank W., « Population. The Long View », in : Schultz, Theodore W., *Food for the World*, University of Chicago Press, 1945, pp. 36-57. [↑](#)
3. Dumont, Gérard-François, « Les populations de l'Europe : des évolutions démographiques très fragmentées », *Les Analyses de Population & Avenir*, n° 11, décembre 2019. DOI <https://doi.org/10.3917/lap.011.0001> [↑](#)
4. Dumont, Gérard-François, *Géographie des populations. Concepts, dynamiques, prospectives*, Paris, Éditions Armand Colin, 2018. [↑](#)
5. Ariès Philippe, "Two Successive Motivations for the Declining Birth Rate in the West" («Deux motivations successives pour la baisse du taux de natalité en Occident »), *Population Development Review*, vol. 6, n° 4, december 1980. [↑](#)
6. Sullerot, Évelyne, « Un premier enfant de plus en plus tard », *Population & Avenir*, n° 674, septembre-octobre 2005. <https://doi.org/10.3917/popav.674.0014> [↑](#)
7. Schweitzer Sylvie, *Les femmes ont toujours travaillé*, Paris, Odile Jacob, 2002. [↑](#)
8. D'où la situation des femmes dans certains pays comme l'Arabie saoudite ; cf. Dumont, Gérard-François, « Les femmes face aux inégalités de genre. L'exemple de l'Arabie saoudite », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 6, décembre 2019. DOI <https://doi.org/10.3917/lap.006.0001> [↑](#)
9. Comme l'aménagement d'un logement pour une personne venant de subir un handicap. [↑](#)
10. Dumont, Gérard-François, « De Gaulle et les questions de population. Le Général à l'écoute d'Alfred Sauvy », *Les Analyses de Population & Avenir*, n° 18, décembre 2019. <https://doi.org/10.3917/lap.018.0001> [↑](#)
11. Un texte devenu constitutionnel puisque, le 27 décembre 1973, le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (Cons. const., déc. n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, Loi de finances pour 1974), l'intégrant dans ce qu'il est convenu d'appeler le « bloc de constitutionnalité ». [↑](#)
12. *La politique familiale en France depuis 1945*, Rapport du groupe de travail sur la politique familiale en France depuis 1945 [au] Commissariat général du plan ; sous la direction de Pierre Laroque ; rapporteur général Rémi Lenoir, Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, 1985. [↑](#)
13. *Le socialisme en liberté*, Paris, Denoël, 1970. [↑](#)
14. Concernant le quotient familial, certains ont constaté un « traficotage » ; cf. Bichot, Jacques, « Le coût de l'enfant et le capital humain », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 24, avril 2020. <https://doi.org/10.3917/lap.024.0001> [↑](#)
15. Dumont, Gérard-François, « Les retraites en Europe : quelles perspectives ? », *Les Analyses de Population & Avenir*, n° 25, mai 2020. <https://doi.org/10.3917/lap.025.0001> [↑](#)
16. Dumont, Gérard-François, « Faut-il sauver le monde du malthusianisme ? », Communication à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, septembre 2022. [↑](#)
17. Calot Gérard, Chesnais Jean-Claude, « Efficacité des politiques incitatrices en matière de natalité », Colloque Évolution démographique et transferts sociaux, Liège, 25 novembre 1983. [↑](#)
18. Selon la formulation de Fent, Thomas, Aparicio Diaz, Belinda, Prskawetz, Alexia, « Family policies in the context of low fertility and social structure », www.demographic-research.org/volumes/vol29/37, 13 november 2013. [↑](#)

19. Dumont, Gérard-François, « Politique familiale et fécondité en Europe », *Population & Avenir*, n° 681, janvier-février 2007 ; « La fécondité en Europe : quelle influence de la politique familiale ? », *Population & Avenir*, n° 716, janvier-février 2014. [↑](#)
20. Source : « La fécondité en Europe : quelle influence de la politique familiale ? », *Population & Avenir*, n° 716, janvier-février 2014. [↑](#)
21. Fent, Thomas, *op. cit.*
22. Ce pourcentage relativement faible peut aussi provenir de la façon dont il est calculé, en dépit des efforts conduits pour harmoniser les méthodes statistiques. [↑](#)
23. L'Irlande comptait 8,2 millions d'habitants en 1840 (Reinhard Marcel, Armengaud André, Dupâquier Jacques, *Histoire générale de la population mondiale*, Montchrestien, Paris, 1968, p. 684) et en compte 6,8 millions en 2018, Irlande du Nord comprise. [↑](#)
24. Dumont, Gérard-François, « La fécondité en France : des évolutions aléatoires ? », *Population & Avenir*, n° 732, mars-avril 2017. [↑](#)
25. Figure publiée dans : Dumont, Gérard-François, « La fécondité en France : des évolutions aléatoires ? », *Population & Avenir*, n° 732, mars-avril 2017. [↑](#)
26. Source : Dumont, Gérard-François, « La fécondité en France : des évolutions aléatoires ? », *Population & Avenir*, n° 732, mars-avril 2017. [↑](#)
27. Des éléments plus détaillés sont précisés dans : Dumont, Gérard-François, « Démographie de la France : la double alerte », *Population & Avenir*, n° 727, mars-avril 2016 ; « Vieillesse de la population de la France : les trois causes de son accentuation », *Population & Avenir*, n° 732, mars-avril 2017 ; « Natalité en France : une contraction structurelle ? », *Population & Avenir*, n° 737, mars-avril 2018 ; « France : comment expliquer quatre années de baisse de la fécondité ? », *Population & Avenir*, n° 742, mars-avril 2019. [↑](#)
28. L'accueil des enfants de moins de trois ans, 10 avril 2018. [↑](#)
29. Période couvrant la convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et la CNAF. Cf. Dumont, Gérard-François, « France : la baisse de l'excédent démographique naturel provient-elle de la mortalité ou de la natalité ? », *Population & Avenir*, n° 747, mars-avril 2020. [↑](#)
30. « Natalité : vers la fin de l'exception française », par Gaëlle Dupont, publié dans *Le Monde* du 16 janvier 2018. (https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/01/16/natalite-la-fin-de-l-exception-francaise_5242408_3224.html). [↑](#)
31. Dumont, Gérard-François, « Covid-19 : les trois ruptures démographiques et leur prospective », *Population & Avenir*, n° 752, mars-avril 2021 ; Dumont, Gérard-François, « Population en France : une évolution faite de ruptures et de constantes face à la Covid-19 », *Population & Avenir*, n° 757, mars-avril 2022 [↑](#)
32. Dumont, Gérard-François, « Les besoins en logement et leur géographie. Comment les mesurer ? Quelle prospective ? », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 13, décembre 2019, p. 1-27. DOI <https://doi.org/10.3917/lap.013.0001> [↑](#)