

Juin 1994

La politique familiale à la croisée des chemins

La politique familiale, dit-on, souffre de la multiplicité de ses objectifs. La France n'a jamais tranché entre l'objectif nataliste et l'objectif de justice sociale. Pour les uns, la politique familiale vise essentiellement à favoriser la natalité. Pour les autres, elle doit rétablir un minimum d'égalité entre les familles de façon à éviter que les différences de ressources ne constituent des handicaps dès l'enfance.

En réalité, avant d'être natalistes, les promoteurs de la politique familiale ont été familialistes. Il s'agissait pour eux de favoriser l'institution familiale, notamment les familles nombreuses, source de stabilité sociale, voire d'ordre moral. C'est ainsi qu'au XIX^e siècle, on voit apparaître dans le giron de l'Eglise catholique des mouvements de défense de la famille qui convergeront dans la création de la Ligue populaire des pères et mères de familles nombreuses en 1908.

Aux origines

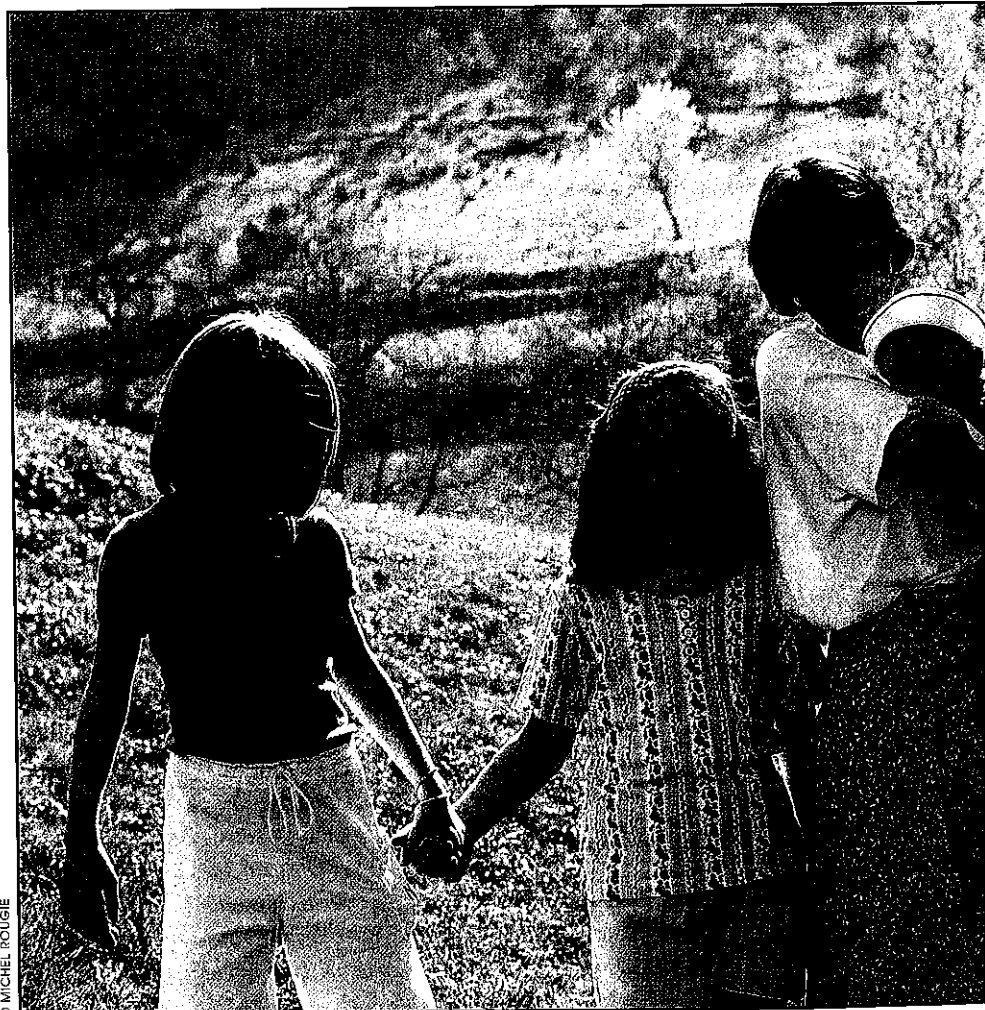
Influencés par la doctrine sociale de l'Eglise, les patrons paternalistes du Nord de la France vont mettre en place, dès la fin du XIX^e siècle, des dispositifs de sursalaire familial qui viennent compléter la rémunération de leurs ouvriers par une bonification proportionnelle au nombre d'enfants. Mais le sursalaire a un inconvénient : il augmente les charges des employeurs dont les salariés ont de nombreux enfants, d'autant plus qu'il contribue à les attirer. Pour éviter de voir leurs coûts trop augmenter en comparaison avec la concurrence, les employeurs qui pratiquent le sursalaire familial vont mettre en place des caisses de compensation : la première est instituée en 1918. En fait, les caisses de compensation ne résolvent que partiellement le problème, puisque la charge du sursalaire n'est répartie qu'entre les entreprises qui le pratiquent. Ce n'est qu'en 1932, avec l'institution des allocations familiales créant l'obligation d'affiliation à une caisse de compensation, que l'égalité de concurrence entre entreprises sera établie.

Parallèlement aux initiatives familialistes, s'est développé en France un fort courant nataliste. Celui-ci attribue la défaite de 1870, comme

ensuite les reculs de 1914 et plus tard la débâcle de 1940, au déficit démographique résultant de la grève des naissances qui fait de la France "un pays de célibataires et de fils uniques" (selon le titre célèbre du pamphlet de G. rossignol). Influencé par les démographes et par des courants d'inspiration laïque, le mouvement nataliste converge avec le mouvement familialiste pour pousser à la mise en place d'une politique

familiale dont l'expression sera l'édition du Code de la famille en 1939.

Avec le Code de la famille, la politique familiale française prend un caractère résolument nataliste en s'appuyant pour cela sur un système d'aide aux familles, notamment la généralisation des allocations familiales. En même temps, elle s'affirme comme une politique de protection et de promotion d'un modèle familial.



© MICHEL ROUGIE

"L'Etat sait quelle famille il veut et il adopte un ensemble cohérent de mesures favorisant les familles et pénalisant les autres : c'est une authentique politique familiale (1)." C'est ainsi qu'est créée, en 1939, l'allocation de mère au foyer qui sera remplacée en 1941 par l'allocation de salaire unique. De fait, le régime de Vichy devait renforcer le caractère normatif de la politique familiale, en renforçant le modèle de la mère au foyer.

C'est avec la Libération et le "baby-boom" que commence l'âge d'or de la politique familiale. Quoi qu'il en soit des liens de causalité – est-ce la politique familiale qui a encouragé la natalité ou la natalité qui a conduit à développer les aides aux familles ? – la politique de la population qui s'affirme alors (avec la création d'un ministère de la Santé et de la Population) est basée sur la famille et les actions en direction des familles ont une finalité nataliste affirmée, qu'il s'agisse des aides aux familles (avec la création en 1945

du quotient familial), de la politique de la santé publique (avec la surveillance de la grossesse et les premiers programmes de périnatalité) ou de la politique de logement (avec les dispositifs d'aide au logement).

Reculs et réorientations

Au cours des décennies 50 et 60, la politique familiale va perdre de l'importance. Fondée principalement sur des aides monétaires, elle va voir leur part décroître dans le revenu des ménages. Le développement des autres dispositifs de protection sociale (maladie et vieillesse notamment) va mettre au deuxième rang les prestations familiales : alors qu'elles représentaient 42 % des prestations sociales en 1949, elles n'en représentent plus que 12 % aujourd'hui. Il faut dire que la Base Mensuelle de calcul des Allocations Familiales (BMAF) n'a pas suivi, comme c'était initialement prévu en 1946, l'évolution des salaires. Cela s'est révélé d'autant moins nécessaire que la croissance a permis une élévation régulière du niveau de vie des familles qui ont pu ainsi, plus facilement, assurer la charge des enfants.

C'est ce constat qui a conduit, à la fin des années 60, à redéfinir l'ensemble de la politique familiale. Mais la revalorisation des prestations pour tout le monde aurait eu un coût jugé démesuré pour les comptes de la Sécurité sociale, à un moment où la préoccupation de maîtrise des dépenses commençait à émerger. Le choix a donc été fait de concentrer l'effort sur les familles les plus démunies. C'est ainsi que toutes les prestations réformées ou créées dans les années 60 le sont sous conditions de ressources. La politique familiale prend dès lors un caractère redistributif marqué.

Dans les travaux de l'époque sur l'exclusion (2), elle constitue également un moyen essentiel de lutte contre la pauvreté. En témoigne notamment la création en 1980 du Supplément de Revenu Familial (SURF) qui se présentait comme un revenu minimum familial (et qui a disparu depuis, suite à la création du RMI).

Résultat : depuis la fin des années 70, la politique familiale souffre du caractère contra-

dictoire de ses objectifs. C'est le cas en matière de redistribution. D'un côté les pouvoirs publics ont développé ces prestations sous conditions de ressources. Mais cet effet de redistribution ne s'est pas accompagné d'une remise en cause du quotient familial, au caractère inégalitaire marqué puisque la dépense fiscale par enfant dépend du revenu de la famille. Depuis 1981, l'orientation redistributrice a d'ailleurs été abandonnée : les prestations sous conditions de ressources qui représentaient la moitié du total des prestations versées n'en représentent plus que le tiers aujourd'hui.

De même a-t-on assisté à des évolutions sensibles des priorités démographiques : après avoir remis en cause la priorité traditionnelle donnée aux familles nombreuses et à la politique du troisième enfant en affirmant d'abord le droit de chaque enfant à une aide de la collectivité, les gouvernements qui se sont succédé depuis 1981 sont revenus à cette politique par la suite.

Incertitudes de la politique familiale et famille incertaine

Plus fondamentalement, la politique familiale souffre de l'incertitude de son objet : la famille est devenue, selon les propos d'un démographe célèbre, "incertaine (3)". Non qu'elle ait disparu, loin s'en faut, mais il n'y a plus aujourd'hui de modèle familial reconnu et stable. Plusieurs phénomènes se sont conjugués. Le principal est probablement l'instabilité des couples : d'un côté le mariage n'est plus la référence et la nuptialité a chuté du fait du développement de l'union libre, de l'autre le nombre de divorces a crû dans d'importantes proportions. Par ailleurs, le développement du travail féminin a profondément modifié la répartition des tâches dans les couples, en focalisant moins leurs besoins sur le revenu que sur la prise en charge des enfants. Parallèlement, les moyens de maîtriser la fécondité sont devenus très efficaces, donnant à chacune la possibilité de décider de la naissance des enfants.

Un exemple des difficultés de la politique familiale est donné par le quotient familial. Le premier enfant, quand il naît hors mariage, bénéficie d'une part entière et non d'une demi-part comme dans le cas d'un couple marié. ■■■

L'important aujourd'hui, c'est moins la place faite à la famille par la collectivité que celle accordée aux enfants.



La politique familiale n'est pas encore parvenue à faire face au développement des foyers monoparentaux.



© MICHEL ROUSSE

→ Ce qui paraissait justifié autrefois par un souci d'aider les mères isolées ayant un enfant à charge est aujourd'hui source d'inégalité entre les couples. En effet des couples stables mais non mariés bénéficient de cette disposition. Dans le même temps, la politique familiale n'a pas réussi à réellement faire face au développement des familles monoparentales et aux difficultés qu'elles rencontrent.

D'une politique de la famille à une politique de l'enfance

Aujourd'hui la politique familiale s'oriente dans deux directions principales et la loi qui devrait être votée par le Parlement au cours de cette session s'inscrit dans cette perspective. La première consiste, dans un contexte de chômage, à favoriser le maintien au foyer d'un des deux parents : en théorie, l'un ou l'autre ; en réalité c'est, dans l'immense majorité des cas, la mère. Tel est le sens de l'extension de l'APE (Allocation Parentale d'Éducation). Créée en 1985, elle est versée aux personnes qui cessent ou diminuent leurs activités professionnelles à partir de l'arrivée du troisième enfant. Le projet de loi en étend le bénéfice au deuxième enfant.

L'autre est de favoriser le recours par les familles à des services. Le coût, jugé prohibitif, de l'accueil en crèche pour les jeunes enfants a conduit à donner de plus en plus la priorité à l'emploi d'assistantes maternelles, dont le statut a été défini en 1977. C'est ainsi que des prestations ont été créées pour favoriser l'utilisation par les familles de services, tout en "blanchissant" au passage le traditionnel travail au noir dans ce secteur : création de l'AGED (Allocation de Garde d'Enfant à Domicile) en 1986 (loi Barzach) ; création de l'AFEAMA (Aide aux Familles pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle Agréée) en 1990 (loi Dorlhac) ; dispositifs d'aides aux emplois familiaux mis en place par Martine Aubry en 1992. Dans les deux cas, la politique familiale reste focalisée sur l'utilisation de prestations monétaires pour résoudre les questions auxquelles sont confrontées les familles.

Il y a là probablement une double erreur de perspective. La première consiste à continuer à se référer à un modèle familial qui ne correspond plus à la diversité des situations. L'important aujourd'hui, c'est moins la place que la

collectivité fait à la famille que celle qu'elle fait aux enfants. Sans doute doit-on prendre acte de la diversité des modèles familiaux et substituer à la politique familiale une politique de l'enfance, qui s'attache à répondre d'abord aux besoins des enfants.

La deuxième erreur, c'est d'envisager la solution à ces besoins dans le cadre de prestations principalement monétaires. Les besoins de garde, d'accueil, se heurtent davantage encore à l'insuffisance d'une offre organisée de services aux personnes qu'à l'insuffisance des ressources des familles. Comme pour les personnes âgées, c'est sur le terrain de l'accès à des services adaptés que devrait s'orienter la politique familiale et l'on peut regretter à cet égard, que l'idée du chèque-service, pour le moment au point mort, n'ait pas été reprise dans le projet de loi sur la famille, en en faisant tout à la fois un moyen de solvabiliser la demande et d'organiser l'offre. Enfin, c'est peut-être aussi au regard des besoins des enfants que doit s'apprécier la place qui leur est faite dans notre société, notamment dans l'environnement urbain d'aujourd'hui. Un environnement conçu pour les adultes et qui, de l'habitat à la circulation routière, constitue souvent un environnement hostile pour les enfants.

Et la natalité dans tout ça ? Là encore, il faut sûrement changer de perspective. La natalité peut être une résultante d'une politique familiale – ou plutôt d'une politique de l'enfance – il est malsain d'en faire un objectif. D'ailleurs, malgré son objectif nataliste affirmé, la France voit son taux de fécondité se dégrader régulièrement (1,67 enfant par femme en 1993, contre 1,8 traditionnellement). De son côté la Suède, qui a expérimenté avant les autres les effets de la révolution familiale, a conduit de longue date une politique en faveur de l'enfance sans jamais lui donner d'objectif nataliste affirmé. Elle a vu son taux de fécondité se redresser : de l'ordre de deux enfants par

femme, il approche désormais le seuil de renouvellement des générations. Cette politique qui a porté ses fruits s'appuie sur trois outils principaux : le développement du congé parental d'éducation, associé à un dispositif de retour à l'emploi extrêmement protecteur, une prestation universelle attribuée à chaque enfant, une politique d'accueil des jeunes enfants (4). Un exemple à méditer.

Daniel Lenoir ●

(1) Pierre Laroque, René Lenoir, *La politique familiale en France depuis 1945*, ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, Paris, La Documentation française, 1985.

(2) René Lenoir, *Les exclus*, Le Seuil, 1974. Lionel Stoleru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1977.

(3) Louis Roussel, *La famille incertaine*, éditions Odile Jacob, 1989.

(4) Isabelle Merian, "La générosité du modèle suédois", *Espace social européen*, 29 avril 1994.

Pour en savoir plus
 • Michel Messu, *Les politiques familiales*, Éditions ouvrières, 1992.
 • Philippe Steck, *Les prestations familiales*, éd. Puf, "Que sais-je ?" n° 2771, 1993.
 • M.-T. Join-Lambert, D. Lenoir, A. Bolot-Gitler, C. Daniel, D. Meda, *Politiques sociales*, éd. FNSP-Dalloz, 1994.