

Analyses Économiques

ÉDITORIAL

La famille et la politique familiale requièrent des approches multiples. Ce rapport combine une diversité d'angles d'attaque, de points de vue et de propositions concrètes.

Le point de départ touche à la liaison entre la dynamique démographique et la croissance économique. Il s'agit là d'un thème toujours en débat. Le rapport repose en grande partie sur cette liaison positive et le rôle du « multiplicateur démographique ».

Dans la démarche inductive privilégiée ici, « refonder » une politique de la famille suppose d'abord de prendre la mesure des tendances constatées. On relèvera en particulier tout ce qui est dit sur les évolutions lourdes de la fécondité, de la cellule familiale, du taux d'activité des femmes, etc., en France et à l'étranger.

Les propositions visent aussi bien à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, ou à lutter contre la pauvreté en stimulant l'intégration des enfants défavorisés, qu'à des mesures fiscales pour encourager le redressement de la fécondité. L'idée de « familialiser » la CSG et de renforcer le quotient familial va certainement retenir l'attention dans le débat public.

Christian de Boissieu

n° 5/2005

OCTOBRE 2005

La famille, une affaire publique

Rapport de Michel Godet et Évelyne Sullerot

Le vieillissement de la population observé en Europe et en France a deux causes : la baisse du taux de fécondité et la hausse de l'espérance de vie. Le renouvellement des générations n'est plus assuré et il y a de moins en moins de jeunes pour payer la retraite des anciens, de plus en plus nombreux. Pour Michel Godet et Évelyne Sullerot, c'est le développement durable de nos sociétés qui est en danger. Dans ce contexte, les auteurs jugent prioritaire de renforcer la politique familiale. La famille est en effet une institution efficace comme lieu d'investissement en capital humain et social. Il s'agit en outre, dans un souci d'équité, d'atténuer le phénomène de paupérisation des familles, et notamment des familles nombreuses.

Ce rapport a été présenté au Premier ministre en séance plénière du CAE le 13 juillet 2005. Il a été rédigé dans la perspective de la conférence de la famille qui doit se tenir à l'automne 2005. Les auteurs ont bénéficié de la collaboration de nombreux experts. Cette lettre, publiée sous la responsabilité du CAE, reprend les principales conclusions et propositions des deux auteurs.

Des projections démographiques alarmantes pour l'Europe

Pour Michel Godet et Évelyne Sullerot, si le vieillissement par le haut est inévitable et constitue une bonne nouvelle (nous vivons plus longtemps en bonne santé), le vieillissement par le bas (non-renouvellement des générations) n'a rien de fatal et est lourd de conséquences pour l'avenir.

La France paraît en bonne santé démographique par comparaison avec ses voisins : l'indicateur conjoncturel de fécondité y atteint 1,9 contre 1,4 en moyenne en Europe. Mais notre pays n'est pas épargné par ce phénomène d'effondrement de la base jeune de la population : en 1999, il y avait 2,5 millions de jeunes de moins dans la tranche des moins de 18 ans qu'en 1975 (12,8 millions contre 15,3 millions).

Le renouvellement des générations, qui exige un taux de fécondité durablement supérieur à 2,1, n'est donc plus assuré ni en France ni chez nos voisins européens. Dans l'Europe vieillissante, la jeunesse est devenue minoritaire. Si son indicateur de fécondité reste proche de 1,4, l'Europe aura, demain, des générations de jeunes actifs un tiers moins nombreuses que celles d'aujourd'hui. Alors qu'en 1968, les

jeunes de moins de 20 ans étaient deux fois plus nombreux que les plus de 60 ans, en 2050, cela pourrait être l'inverse.

La vitalité démographique, condition de développement durable

Les auteurs le soulignent, la vitalité démographique est la première condition du caractère durable de notre développement : il n'est de richesses que d'hommes éduqués dans une société de confiance. Dès 1987, le rapport Brundtland définissait « le développement durable, comme celui qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »⁽¹⁾. Le risque d'implosion démographique de l'Europe devrait donc être une préoccupation de premier plan.

La relation entre croissance économique et dynamique démographique trouve une bonne illustration dans l'écart de croissance observé entre les États-Unis et l'Europe : le *gap* est essentiellement démo-

(1) Gro Harlem Brundtland (1987) : *Notre avenir à tous*, Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement.

graphique (plus forte croissance de la population en âge de travailler), et plus marginalement technologique. L'existence d'un multiplicateur démographique (la dynamique démographique entraîne non seulement une hausse du PIB, par un effet direct, mais également une augmentation du PIB par tête) n'a pu, à ce stade, être prouvée, mais cette hypothèse mériterait d'être testée, en stimulant la recherche sur les modèles de croissance endogène. L'apprentissage plus facile des nouvelles techniques par des populations jeunes, les économies d'échelle générées par l'accroissement des débouchés, devraient contribuer à ce multiplicateur.

C'est aussi la viabilité de nos systèmes de retraite par répartition qui dépend, et de façon cruciale, de notre démographie. Alfred Sauvy dénonçait déjà le « le refus de voir »⁽²⁾ la réalité du non-renouvellement des générations et un développement économique du présent peu soucieux des générations futures. D'après le « théorème » énoncé par ce dernier et resté célèbre, « les enfants d'aujourd'hui font les retraites de demain ». En effet, l'augmentation des taux de dépendance qui menace nos régimes de retraite ne provient pas que de l'augmentation du nombre de retraités, liée à la hausse de l'espérance de vie. Elle tient aussi à la baisse du nombre de cotisants, pour des raisons démographiques, mais aussi comme conséquence de choix malthusiens sur le travail des jeunes et des seniors.

Pour faire face à cette perspective, Michel Godet et Evelyne Sullerot défendent deux grandes orientations. En premier lieu, il faut mettre en place des politiques familiales plus volontaristes, dont les contours seront précisés plus loin. Il s'agit notamment de donner aux femmes qui veu-

lent des enfants les moyens d'en avoir : d'après Eurobaromètre, une femme sur deux voudrait un enfant de plus mais doit y renoncer⁽³⁾. Ensuite, l'Europe devrait ouvrir ses frontières à l'immigration, mais de manière plus sélective, comme aux États-Unis, tout en s'attachant à réussir l'intégration par des politiques publiques.

Les auteurs citent Gérard Calot qui, dans son testament intellectuel rédigé en 2000⁽⁴⁾, résume la situation : « une chute de naissances est, pour un pays, l'équivalent de ce qu'est pour une entreprise, une diminution d'investissement ; cela permet de bénéficier, pendant un certain temps, d'une trésorerie plus confortable ; au prix de problèmes graves ultérieurs ; la politique familiale, c'est un investissement pour le long terme. [...] Une basse fécondité est accueillie de la manière la plus favorable par tous les acteurs de la société : moins de dépenses d'éducation, moins d'interruptions d'activités pour les femmes, plus de revenu disponible pour les ménages. »

Une prise de conscience européenne du facteur démographique

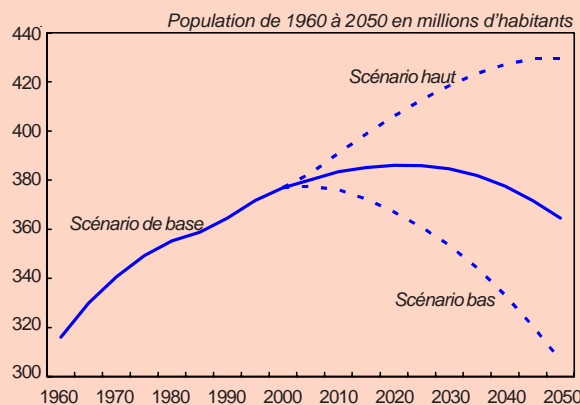
Les dirigeants européens ont déjà pris conscience du vieillissement par le haut. Ils savent que l'équilibre de nos systèmes de retraite et de santé est en danger, les réformes déjà engagées étant insuffisantes, et qu'il faudra aussi assurer le financement de la dépendance des personnes âgées de 80 ans et plus, dont le nombre doublera pour la France d'ici à 2035 pour dépasser les 6 millions de personnes. Au-delà de 85 ans en effet, la dépendance devient majoritaire.

En revanche, pendant trente ans, la question de la jeunesse n'a jamais été abordée au niveau

(3) Eurobaromètre (2002) : *Attitudes of Europeans Towards Fertility: Ideals, Desires and Realizations*, n° 56.2, European Commission, Bruxelles, 75 p.

(4) Gérard Calot (2002) : « Le vieillissement de la population : un sujet qui fâche », *Panoramiques*, n° 57.

1. L'implosion démographique de l'Europe des Quinze



Lecture : Les trois scénarios résultent de différences d'estimation de l'indicateur conjoncturel de fécondité, de l'espérance de vie et du solde migratoire pour la zone de l'Europe des Quinze. Le scénario de base est fondé sur un indice de fécondité qui progresse lentement jusqu'à 1,6 en 2050, un solde migratoire net de 0,6 million par an et une augmentation de cinq ans de l'espérance de vie. Le scénario bas reste à 1,4 de fécondité, suppose 0,3 million de solde migratoire et une augmentation de seulement trois ans de l'espérance de vie. Le scénario haut quant à lui table sur une progression de la fécondité à 1,9 à l'horizon 2050, fait l'hypothèse d'un solde migratoire de 0,9 million par an et d'une augmentation de huit ans de l'espérance de vie.

Source : Eurostat, 2005 pour les données rétrospectives, 1995 révision 1999 pour les projections.

européen. La lettre commune signée par le Président français M. Jacques Chirac, le Chancelier allemand M. Gerhard Schröder, le Président du gouvernement espagnol M. Jose Luis Zapatero et le Premier ministre de la Suède M. Göran Persson, adressée le 29 octobre 2004 au Président du Conseil européen, marque un changement : la volonté de rééquilibrer la stratégie de Lisbonne par un « pacte européen pour la jeunesse », qui viendrait compléter les objectifs en matière d'emploi, de R&D et d'éducation.

Cette lettre souligne la nécessité pour l'Europe d'« engager des actions nouvelles pour soutenir la démographie européenne et améliorer la conciliation entre la vie professionnelle, personnelle et familiale, afin de permettre en particulier aux couples d'avoir autant d'enfants qu'ils le souhaitent ».

La Commission a repris ce sujet à son compte en publiant en mars 2005⁽⁵⁾ un « Livre vert » sur la question démo-

graphique, dans lequel elle souligne la nécessité de placer les enfants et la famille au cœur des solutions pour retrouver les chemins de la croissance : « Nous devons nous poser deux questions simples : quelle priorité attachons-nous aux enfants ? Souhaitons-nous donner aux familles, quelle que soit leur forme, la place qui leur est due dans la société européenne ? » L'ensemble des questions rassemblées dans ce « Livre vert » ont été débattues dans le cadre d'une Conférence organisée au mois de juillet 2005.

La France, souligne les auteurs, pourrait jouer un rôle important dans ce domaine car sa bonne fécondité interpelle et car son modèle de politique familiale mise en œuvre à la libération, en dépit de ses insuffisances, a incontestablement soutenu la démographie.

Un coût des enfants non compensé par la collectivité

Les auteurs notent que si la fécondité moyenne de l'Europe des 25 est faible, cet indicateur recouvre de grandes disparités : il apparaît que les pays où la fécondité est la plus

élevée (comme la France) sont ceux qui ont le mieux réussi à rendre compatible le désir d'enfant avec le travail féminin. La corrélation est même devenue positive : tout se passe comme si les femmes voulaient l'emploi d'abord, l'enfant après. D'autres tendances, liées au contexte sociologique, expliquent ces écarts de fécondité, comme l'importance des naissances hors mariage, particulièrement élevée en France (56 % des premières naissances).

Au-delà des contraintes de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, il apparaît que le désir d'enfant est souvent contrecarré par la perte de niveau de vie qu'entraîne la venue des enfants. Ainsi, pour chaque catégorie sociale, le niveau de vie des familles diminue avec le nombre d'enfants : de l'ordre de 10 % en moyenne avec le premier enfant, on relève une chute supplémentaire de 10 % avec le deuxième, et de 5 à 10 % par enfant supplémentaire au-delà. À titre d'illustration, le niveau de vie d'une famille de référence « ouvriers » avec trois et quatre enfants est respectivement inférieur de 29 et 39 % à celui d'un couple de même catégorie sociale sans enfant.

Les auteurs en concluent que le surplus de revenu lié à la politique familiale (le quotient familial et les diverses allocations) ne compense pas le coût de l'enfant, celui-ci étant dé-

fini « 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 enfant »⁽⁶⁾.

Le coût des enfants pour la famille peut être mis en regard du coût de la « non-famille », c'est-à-dire de la somme que la collectivité doit déboursier pour confier un enfant à une famille d'accueil lorsque ses parents sont défailants. Ces dernières perçoivent 15 000 euros par an pour un enfant. Lorsque l'enfant est confié à une structure publique, le coût double pour passer à 30 000 euros. Ces chiffres restent très supérieurs au supplément de revenus accordé par la collectivité aux familles avec enfants, qui atteint 2 400 euros par an en moyenne, et 5 000 euros pour les enfants de moins de trois ans.

Pour compléter ce tableau, les auteurs accordent une mention spéciale aux familles nombreuses en couple, qui représentent 7 % des ménages et 37 % des enfants. Celles-ci comptent deux fois plus d'enfants pauvres de moins de 18 ans que les familles monoparentales d'un enfant ou deux. Ainsi, plus de la moitié des pau-

vres sont d'abord des couples actifs avec enfants, alors que les familles monoparentales n'en représentent que 16 %.

Pour une familialisation de la CSG

Dans la logique des auteurs, un des premiers objectifs de la politique familiale devrait donc être de compenser le coût des enfants pour les familles. Le rapport montre en effet que les familles renoncent souvent à un désir d'enfant pour des raisons économiques. Certes, d'autres facteurs interviennent, comme la difficile conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, ou encore la volonté de certaines catégories en désir d'ascension sociale, comme les employés et les professions intermédiaires, de faire moins d'enfants pour mieux investir dans leur éducation. Mais le facteur économique est important. Il s'agit par ailleurs d'atténuer la paupérisation des familles, et notamment des familles nombreuses.

La collectivité doit donc d'abord intervenir pour atténuer les écarts de niveau de vie (exprimé en pouvoir d'achat par unité de consommation) entre les familles avec enfants et les ménages sans enfants.

Le rapport préconise ainsi de ramener le coefficient conjugal de 2 à 1,7 et d'affecter les ressources fiscales dégagées aux familles nombreuses.

Mais surtout, il pose la question de la CSG. Pour les auteurs, cet impôt, qui représente 120 % de l'impôt sur le revenu en termes de recettes, est en effet une cotisation proportionnelle au revenu qui ne tient aucun compte de la capacité contributive des ménages concernés, et est en cela non conforme au préambule de la Constitution. On ne peut donc continuer de l'augmenter sans se préoccuper de ses conséquences sur le niveau de vie des familles avec enfants. Dans la proposition du rapport, le taux unique et proportionnel de CSG ne serait pas mis en cause, mais les revenus concernés tiendraient

compte du nombre d'enfants avec un coefficient qui pourrait être de 0,5 par enfant, comme pour l'impôt sur le revenu. Une famille avec deux enfants paierait ainsi deux fois moins de CSG (c'est-à-dire, en moyenne, à peu près autant que d'impôt sur le revenu). Une option serait aussi d'attribuer, comme avec l'impôt sur le revenu, une part supplémentaire à partir du 3^e enfant. Ce bonus enfant de la CSG pourrait être reversé sous forme de crédit d'impôt.

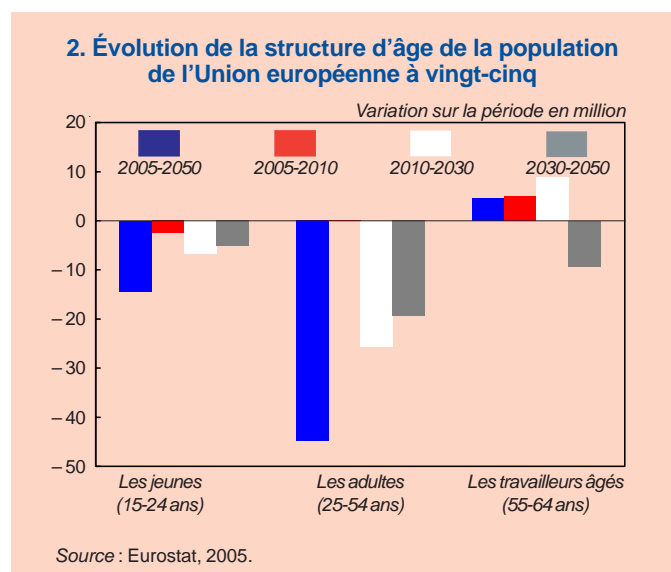
Les auteurs sont conscients des arguments contre une telle réforme de la CSG. Pour certains, il s'agit d'une cotisation sociale dont les familles avec enfants profitent plus que les autres, car elle finance pour partie notre système de santé. Mais c'est oublier, soulignent les auteurs, que ce sont les familles qui soutiennent l'essentiel de l'effort d'investissement en capital humain dans la jeunesse dont la société aura besoin demain pour assurer le financement des solidarités intergénérationnelles. Il est donc logique que les familles apportent une moindre contribution financière à notre système de retraite, via une baisse de la CSG (qui en finance une part). L'Allemagne pratique d'ailleurs une politique similaire, qui prend non pas la forme d'un bonus, comme proposé ici, mais celle d'un malus à l'égard des assurés sans enfant.

Renforcer les trois volets de la politique familiale

Le rapport formule d'autres propositions (douze en tout) pour l'action publique, jugées majeures et urgentes. Ces propositions s'inscrivent dans le cadre d'une clarification des enjeux respectifs de la politique familiale et de la politique sociale, et déclinent la politique familiale en trois volets bien distincts, universel, horizontal et vertical.

Pour les auteurs, le volet universel de la politique familiale devrait être élargi, pour éviter les effets pervers du ciblage

(6) Valérie Albouy et Nicole Roth (2003) : *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.



Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

30. Plein emploi
31. Aménagement du territoire
32. Prix du pétrole
33. Inégalités économiques
34. Enchères et gestion publique
35. Démographie et économie
36. Enjeux économiques de l'UMTS
37. Gouvernance mondiale
38. La Banque centrale européenne
39. Kyoto et l'économie de l'effet de serre
40. Compétitivité
41. Propriété intellectuelle
42. Les normes comptables et le monde post-Enron
43. Crises de la dette : prévention et résolution
44. Protection de l'emploi et procédures de licenciement
45. Ségrégation urbaine et intégration sociale
46. Éducation et croissance
47. La société de l'information
48. Productivité et croissance
49. Productivité et emploi dans le tertiaire
50. Les crises financières
51. Réformes structurelles et coordination en Europe
52. Réformer le Pacte de stabilité et de croissance
53. Financer la R&D
54. Politiques environnementales et compétitivité
55. Désindustrialisation, délocalisations
56. Croissance équitable et concurrence fiscale
(à paraître)
57. La famille, une affaire publique
(à paraître)

Ces rapports sont disponibles à La Documentation française
29 quai Voltaire
75344 PARIS Cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
et sur : www.cae.gouv.fr

La documentation Française



(effets de seuil, « marquage » de la population concernée, risque de délitement du fait de leur faible acceptabilité politique). Ainsi, si ils ne préconisent pas pour l'immédiat la suppression des conditions de ressources pour l'ensemble des prestations sociales (en même temps que leur réintégration dans le revenu imposable), ils jugent cette mesure souhaitable à terme. En attendant, ils proposent de remettre à plat les avantages familiaux des retraites et d'ouvrir des droits pour les parents se consacrant à l'éducation de leurs enfants, et de revoir les régimes d'exception, notamment les retraites aux fonctionnaires qui ont 15 ans de service.

Le volet horizontal de la politique familiale vise à compenser le coût des enfants pour les familles (selon la définition qui en a été donné ci-dessus), et ce quel que soit leur niveau de revenu. La baisse du coefficient conjugal de 2 à 1,7 en relève clairement. Les auteurs proposent également d'étudier la possibilité de dé plafonner le quotient familial à partir du troisième enfant et de revitaliser la carte familles nombreuses.

Le volet vertical enfin doit corriger les inégalités sociales entre familles. Plus précisément, il s'agit de corriger les inégalités de revenu issues de différences de catégories socioprofessionnelles par une politique sociale familialisée, c'est-à-dire tenant compte de la taille des familles. Les auteurs proposent, outre la réforme de la CSG susmentionnée, un relèvement de la tranche inférieure de l'impôt sur le revenu et une défiscalisation des intérêts d'emprunt liés à l'agrandissement du logement en fonction du nombre d'enfants.

Des mesures sont avancées dans trois autres domaines, qui viennent compléter cette architecture.

Le premier a trait à la conciliation des vies professionnelle et familiale, qui peut être

améliorée en incluant une part familiale et une contribution jeunesse dans le compte épargne temps, en modulant et flexibilisant le congé parental, en garantissant l'égalité d'accès aux services d'accueil à l'enfance et le libre choix des modes de garde, enfin en incluant un volet familial dans la responsabilité sociale des entreprises.

Le deuxième domaine relève de la politique d'immigration et d'intégration. Les auteurs sont favorables à une immigration choisie et à une politique d'intégration centrée autour de deux axes : favoriser la mixité sociale dans les écoles, notamment dans les zones socialement marquée, et réviser le système d'attribution des bourses, en créant des bourses d'internat et en récompensant les enfants méritants.

Le troisième domaine est celui de l'évaluation et des statistiques. Il s'agit de mettre en place d'un dispositif d'évaluation du coût de l'enfant et de la « non-famille » et de compléter les informations sur les familles nombreuses, ainsi que celles sur les immigrés.

Commentaires

Antoine d'Autume décline les objectifs possibles d'une politique publique de la famille. Il approuve les auteurs lorsqu'ils soulignent que la famille est une institution rentable pour la société qu'il est justifié de soutenir. La famille est en effet une institution efficace comme lieu d'accumulation du capital humain et social, et à ce titre un facteur de croissance endogène. La puissance publique peut intervenir pour favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, les solutions de marché s'avérant insuffisantes. À cet égard, la fourniture de services publics de garde et l'élargissement de la variété des contrats de travail apparaissent bien nécessaires. Enfin, se soucier du nombre d'enfants pauvres en soutenant notamment les familles nombreuses relève de

la justice sociale et constitue également une condition pour atteindre les autres objectifs de la politique familiale. Antoine d'Autume se démarque en revanche des auteurs sur les effets économiques de la natalité. La vitalité démographique soutient certes la croissance, mais il n'est pas sûr qu'elle ait un impact positif sur le PIB par tête et le bien-être. Ni les modèles théoriques ni les études empiriques ne permettent en tout cas de l'affirmer. Antoine d'Autume conteste par ailleurs le bien-fondé d'une familialisation de la CSG. Une telle mesure ne semble pas justifiée car la CSG a déjà un fort contenu redistributif, notamment en faveur des familles nombreuses. Sur cette question les avis des membres du CAE sont partagés.

Jean-Michel Charpin centre son commentaire sur les questions statistiques abordées dans le rapport. Il reconnaît que les définitions retenues par les statisticiens peuvent évoluer et que ceci complique l'utilisation des résultats. Ainsi, la hausse de la limite d'âge de départ des enfants de leur foyer familial a conduit l'INSEE à supprimer la limite de 25 ans à l'occasion du recensement de 1990. Cette limite introduisait en effet une rupture dans l'analyse des comportements de cohabitation et n'était pas conforme aux recommandations internationales. Jean-Michel Charpin souligne par ailleurs que le rapport est exact lorsqu'il souligne que le renouvellement des générations ne serait plus assuré en France, au regard de l'indicateur de descendance finale. Ainsi, à 34 ans, les femmes nées en 1970 avaient eu en moyenne 1,62 enfant, et des extrapolations montrent qu'elles auront probablement eu 1,95 enfant à la fin de leur vie féconde, soit un chiffre inférieur au seuil de 2,1 nécessaire pour ce renouvellement. Il note enfin que ce qui est nouveau, ce ne sont pas les naissances tardives, plus fréquentes autrefois, mais le recul de l'âge moyen de la première maternité.