

POPULATION & SOCIÉTÉS

Politiques familiales en Europe

Issus des travaux préparatoires à la Conférence de la famille du 12 juin 1998, deux rapports sur la politique familiale sont disponibles en librairie [1] [2]. Ces documents ont l'intérêt de jeter un coup d'œil sur les autres pays d'Europe. « *Il ne s'agit pas de prendre ce qui se fait à l'étranger comme norme ou comme modèle. Il s'agit de (...) voir [notre propre système] de l'extérieur, de saisir ce qui le distingue des autres, et aussi de montrer la variété ou l'uniformité des réponses fournies par les pays à des questions voisines* » ([1], p. 33). Quels enseignements en tirer ?

◆ Typologies incertaines

Les tentatives pour classer les pays d'Europe selon les caractéristiques de leur situation démographique et de leur politique familiale sont sans doute méritoires mais tournent court. L'une d'elle (tableau 1) part de la valeur des taux de fécondité et de nuptialité, de la fréquence du divorce et des naissances hors-mariage, et propose de distinguer un *modèle anglo-scandinave*, où les couples non mariés, les naissances hors-mariage et les divorces seraient fréquents, un *modèle méditerranéen* (incluant l'Irlande) où ils seraient relativement rares, les pays présentant des niveaux intermédiaires, dont la France et l'Allemagne, constituant un *modèle Europe de l'Ouest*. Avec un taux de nuptialité très bas et une forte fréquence de naissances hors-mariage, la France s'apparenterait d'ailleurs plus au groupe « anglo-scandinave » qu'au groupe « Europe de l'Ouest ».

Dans une autre étude [4], parmi les pays « ayant un haut niveau de dépenses », la France se retrouve avec l'Allemagne et les Pays-Bas dans le groupe « appliquant les principes de l'assurance obligatoire », tandis que les pays scandinaves appliqueraient un modèle universaliste avec intervention directe de l'État. Une troisième [5] distingue les pays appliquant – un « modèle parental » (France, Belgique) où on se préoccupe plus de l'enfant, où on reconnaît les femmes à la fois comme parents (épouses et mères) et comme travailleuses ;

– un modèle « à un seul revenu » (Irlande, Grande-Bretagne voire Allemagne) où les droits sociaux des femmes sont presque exclusivement des droits dérivés de ceux du mari, où les prestations sont d'assistance plutôt que d'assurance ;

– un modèle « à deux revenus » (Suède) reconnaissant l'égalité formelle des hommes et des femmes et supposant la socialisation et la professionnalisation des tâches de soins à la petite enfance.

D'autres enfin [6] se fondent sur la répartition des responsabilités entre État et famille et proposent une typologie en trois groupes allant sensiblement du nord au sud de l'Europe :

– dans les pays scandinaves, les prestations sont versées à l'individu, les enfants ont des droits propres et l'aide aux personnes âgées n'est pas considérée comme relevant de la famille. L'aide que les membres d'une famille s'apportent réciproquement relève de choix individuels ;

– dans un groupe central très large comprenant la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas... les obligations sont formulées à l'échelle de la famille nucléaire, parents vers enfants et réciproquement. Mais la distinction précédente subsiste entre les pays à forte différenciation sexuelle, où la prise en charge des enfants incombe principalement aux mères, et les autres, comme la Belgique et la France, où l'État assume une part de responsabilité de la prise en charge.

Enfin dans les pays d'Europe du Sud, c'est la famille élargie qui est source de protection et dont l'État attend l'intervention, réservant l'offre de services aux « sans famille ». Pour ce qui concerne les enfants et les personnes âgées, il s'agit d'une protection essentiellement féminine.

◆ Une politique ample et redistributive

Toutes ces typologies ne se recoupant que partiellement, il en résulte que chaque pays est un cas d'espèce. Sous cet angle, « *la politique familiale de la France paraît*

– assez ample ;

Tableau 1 - Indicateurs de nuptialité et de fécondité dans l'Union Européenne

	Mariage (a)	Divorce (b)	Naissances hors-mariage (c)	Fécondité (d)	Descendance finale (e)
Modèle anglo-scandinave					
Danemark	0,68	41	46,3	1,75	1,88
Finlande	0,56	48	33,4	1,74	1,94
Suède	0,44	48	53,9	1,53	2,03
Royaume-Uni	(f) 0,53	(f) 43	(f) 33,6	1,71	1,98
Modèle méditerranéen (+ Irlande)					
Irlande	(f) 0,59	-	26,6	1,92	2,38
Grèce	0,74	15	3,3	1,32	1,92
Italie	(f) 0,62	10	8,3	1,22	1,69
Portugal	(g) 0,78	(f) 16	19,5	1,46	1,86
Espagne	(f) 0,61	(f) 12	(f) 11,2	1,15	1,71
Modèle Europe de l'Ouest					
Autriche	0,55	39	28,8	1,39	1,68
Belgique	0,56	(h) 33	(f) 15,0	1,55	1,84
France	0,56	(f) 38	(f) 37,6	1,71	2,09
Allemagne	0,58	32	17,1	1,32	1,64
Luxembourg	0,53	37	16,8	1,71	1,75
Pays-Bas	0,55	33	17,0	1,54	1,83

• (a) Indice conjoncturel de primo-nuptialité féminine, pour une femme, en 1997 sauf : en italique : 1996 ; (f) : 1995 ; (g) : 1994.

• (b) Indice conjoncturel de divorcialité pour 100 mariages, en 1997 sauf : en italique : 1996 ; (f) : 1995 ; (h) : 1993.

• (c) Pour 100 naissances vivantes, en 1997 sauf : en italique : 1996 ; (f) : 1995.

• (d) Indice conjoncturel de fécondité (enfants pour une femme), en 1997.

• (e) Descendance estimée de la génération féminine (enf. p. une femme) née en 1960.

Source : [3] mise à jour par l'Observatoire démographique européen (ODE) et annuaire du Conseil de l'Europe.

– assez spécifique, et du côté des prestations (n'aidant pas le premier enfant, aidant beaucoup le troisième) et du côté du système fiscal (mécanisme du quotient familial) ;

– assez redistributive vers les familles modestes et les familles monoparentales » ([1], p. 33).

Du point de vue de l'importance des sommes consacrées aux familles, les pays d'Europe du Nord (Suède, Danemark, Finlande) arrivent en tête, avec plus de 4 % du PIB consacrés à la politique familiale (1) en 1995. À l'autre extrême, les pays d'Europe du Sud, dont les systèmes de protection sociale sont les plus récents, ont la contribution la plus faible, entre 0,2 % en Grèce et 1,1 % au Portugal, l'Espagne et l'Italie y consacrant respectivement 0,4 % et 0,8 %. La plupart des autres pays se situent entre 2 et 3 % du PIB (France 2,6 %, Allemagne 2,1%).

Avec 86 % des prestations en espèces, la France se place après l'Irlande, mais avant l'Autriche, le Royaume-Uni et l'Espagne. À l'opposé, les pays d'Europe du nord (le Danemark surtout, mais aussi la Suède et la Finlande), certains d'Europe du Sud (Italie et Portugal) et l'Allemagne mobilisent plus d'un tiers des dépenses pour des prestations en nature.

Une autre ligne de clivage concerne la part des prestations sous conditions de ressources :

– les pays d'Europe du Nord, l'Autriche et les Pays-Bas privilégient les prestations « universelles », moins de 5 % des prestations sont sous conditions de ressources ;

– par contre, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Irlande, l'Allemagne et l'Espagne attribuent plus d'un tiers de leurs aides avec des conditions de ressources, cette proportion dépassant même 55 % au Royaume-Uni ;

– la France et le Portugal occupaient en 1995 une position intermédiaire, avec respectivement un quart et 32 % des prestations dans ce cas.

Les règles d'attribution présentent de grandes disparités. La France est le seul pays de l'Union européenne à ne pas verser d'allocation pour le premier enfant. Sept pays, dont la France, accordent des montants relativement plus importants aux familles de trois enfants et plus. Dans cinq pays, les allocations augmentent avec l'âge des enfants, mais au Danemark, elles diminuent. Seuls deux pays, l'Espagne et la Grèce, imposent les allocations familiales. D'autres différences concernent la limite d'âge pour le bénéfice des allocations familiales, souvent 18 ans, et la règle applicable en cas d'études prolongées, la France étant sur ce point, avec l'Irlande et le Royaume-Uni, parmi les plus restrictifs. La Suède et les Pays-Bas sortent dans ce cas du système des allocations familiales et versent directement une allocation aux étudiants en formation. D'autres travaux sont par ailleurs disponibles [7].

◆ L'imposition des revenus

Une importante originalité de la France est d'avoir organisé l'imposition directe des revenus sur la base du « quotient familial » [8], [9]. L'interprétation des effets redistributifs de ce système donne lieu à controverses, d'importance relative d'ailleurs puisqu'une caractéristique de la France est la faible poids de l'impôt sur le revenu face aux cotisations sociales. La question est la suivante : en 1996, le Trésor public perçoit au titre de l'impôt sur le revenu environ 64 milliards de francs de moins que ce qu'il percevrait si les couples avec enfants étaient imposés comme s'ils étaient sans enfant. On ne saurait considérer ce « manque à percevoir » comme une « aide à la famille » *stricto sensu* et l'ajouter aux autres prestations familiales. Un célibataire et une famille de 4 enfants gagnant le même revenu ne sauraient être imposés à l'identique, et la différence d'imposition n'est pas une aide à la famille, mais reflète simplement la différence des capacités contributives. Le problème est de faire la part des choses.

(1) Soit dit en passant, cette proportion maximale de la politique familiale de 4 % du PIB est faible, par rapport à ce que représente le poids de l'assurance-maladie ou des retraites.

Des travaux récents de l'INSEE [10] établissent que la présence d'un jeune enfant augmente d'environ un cinquième les dépenses d'un couple tandis que celle d'un adolescent les augmente d'environ un tiers. Or le système de parts utilisé dans le calcul de l'impôt (une demi-part pour les deux premiers enfants, une part entière pour les suivants) est plus avantageux pour les familles que celui qui résulterait de ces estimations. Si les parts fiscales des enfants étaient identiques aux coefficients observés, le manque à percevoir du Trésor serait d'environ 47 milliards au lieu de 64. Le rapport propose donc de considérer ces 47 milliards comme le coût de la simple équité fiscale et d'interpréter seulement le surplus, 17 milliards, soit 27 %, comme une aide à la famille. Le plafonnement plus strict de l'avantage lié au quotient familial annoncé à la Conférence de la Famille réduit ce surplus d'environ 4 milliards.

◆ Emploi et famille

Cet important effort d'analyse et de propositions devra se poursuivre : « *S'il existe beaucoup d'études pénétrantes sur la famille, la politique familiale et leur interaction, certains aspects sont peu couverts, y compris des aspects importants. Il semble nécessaire que les organismes existants développent leur système d'information, et en nourrissent la réflexion politique.* »

On possède des statistiques et des études de qualité sur la répartition par âge, sexe et situation matrimoniale des employés à temps plein et à temps partiel, à durée déterminée et à durée indéterminée, et des chômeurs – et aussi sur les modes de garde des enfants, sur la fréquentation de l'école publique et privée, sur les formes de protection sociale... En revanche la façon, certes complexe, dont se combinent ces diverses situations ainsi que les cotisations et prestations correspondantes, à un instant donné et au long du cycle de vie, au sein des couples, des ménages et des familles, est fort mal connue. Des investigations approfondies en ces domaines pourraient être les sous-produits de la transformation des modes de gestion de la politique familiale : « *Développer, voire systématiser, des échanges de déclarations et fichiers entre la Direction générale des Impôts (DGI) et la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF), et éventuellement d'autres organismes ou ministères, paraît nécessaire pour accroître la transparence, favoriser l'équité, diminuer le nombre de déclarations que les citoyens ont à faire et, enfin, réduire les coûts de gestion.* La Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL) devrait, bien entendu, être consultée et donner son avis (...) De tels échanges nécessiteraient peut-être une loi. » ([1] p. 138).

L'harmonisation des politiques familiales n'est sans doute pas une motivation suffisante pour de telles novations juridiques. Mais la diminution du chômage, et plus précisément l'alignement des taux de chômage des jeunes sur les niveaux les plus bas constatés en Europe, les justifierait amplement. Une politique ambitieuse de réorganisation de la politique familiale, appuyée sur les rapports préliminaires de la Conférence de la famille, pourrait trouver là sa cohérence et sa justification pour l'opinion publique.

Michel Louis LÉVY

RÉFÉRENCES

- [1] Claude THÉLOT et Michel VILLAC : *Politique familiale. Bilan et perspectives*, La Documentation française, mai 1998
- [2] Irène THÉRY : *Couple, filiation et parenté aujourd'hui*, Odile Jacob, juin 1998
- [3] Claude MARTIN : « Comparer les questions familiales en Europe » dans [2], annexe 3, p. 304-329
- [4] G. ESPING-ANDERSEN : *The three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990, cité dans [3]
- [5] Jane LEWIS « Égalité, différence et rapports sociaux de sexes dans les États-providence du xxème siècle », dans *La Place des femmes*, Coll. « Recherches », La Découverte, 1995, p. 407-422
- [6] Jane MILLAR et Andrea WARMAN : *Family Obligations in Europe*, Family Policy Studies Center, 1996, cité dans [3]
- [7] Sheila B. KAMERMAN and Alfred J. KAHN (éditeurs) : *Family change and family policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States*, Oxford, Clarendon Press, 1997
- [8] Michel Louis LÉVY : « Regards sur la politique familiale », *Population & Sociétés*, n° 194, septembre 1985, INED
- [9] Olivia EKERT-JAFFÉ, La politique familiale française est-elle nataliste ? Dans : *Populations. L'état des connaissances : la France, l'Europe, le monde*, INED, 1996, p. 55-57
- [10] Jean-Michel HOURRIEZ et Lucile OLIER : « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Économie et statistique*, INSEE, 1997 8/9/10, p. 65-94

Vient de paraître :

POPULATION

N° 4-1998 Juillet-Août

Au Sommaire :

• Santé de la reproduction et Sida en Afrique subsaharienne – Annabel Desgrées du Lou

• Travail des femmes et mariage : du *baby-boum* au *baby-bust* – Shoshana Grossbard-Shechtman, Clive W.J. Granger

La conjoncture démographique en France

• L'évolution démographique récente – France Prioux

• La contraception en France : un bilan après 30 ans de libération – Catherine de Guilbert-Lantoine, Henri Leridon

• La mortalité infantile en France – Magali Barbieri

Notes et Documents

• À propos de la mort subite du nourrisson – Jean Sénécal, Michel Roussey, Marie-Hélène Bouvier-Colle, Françoise Hatton, Catherine Paclot

• Natalité et fécondité en Chine : quel crédit accorder aux données récentes ? – Isabelle Altané, Minglei Sun

• Indicateurs de la santé maternelle en Algérie : évolution de 1962 à 1992 – Jacqueline des Forts

En vente à l'INED – France, Dom, Tom : 120F – Étranger : 135F
Abonnement 1 an – France, Dom, Tom : 450F – Étranger : 500F
Renseignement et abonnement – Tél. : (33) (0)1 56 06 20 23

27^e Rapport

L'INED a publié en octobre le 27^e Rapport sur la situation démographique de la France*, présenté au Parlement par Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. On trouvera ci-après le passage concernant l'évolution des mariages.

Il y a eu en France métropolitaine (source INSEE) 254 651 mariages en 1995, puis 279 690 en 1996 et 283 210 en 1997 (chiffres provisoires). L'estimation pour 1998, faite fin août 1998, était de 280 000.

Les mariages en 1996 et 1997

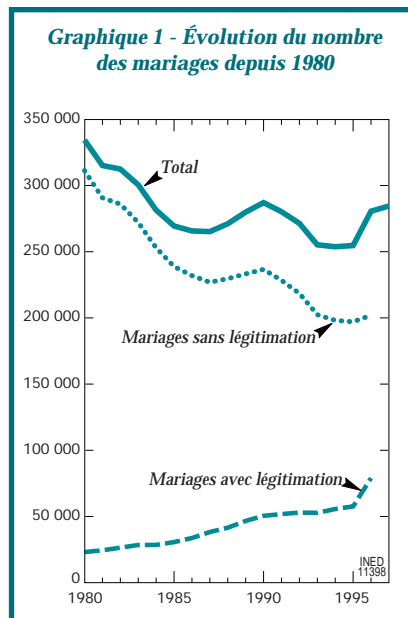
L'année 1996 a été marquée par une nette augmentation des mariages (+ 10 % par rapport à 1995), qui s'est confirmée en 1997 (+ 1,4 %). Les statistiques détaillées de 1996 confirment les pronostics effectués l'an dernier : le brusque accroissement des mariages avec légitimation d'enfants, qui rompt la faible hausse régulière observée ces dernières années, prouve que ce sont bien ces mariages qui sont principalement à l'origine de la hausse de la nuptialité (graphique 1). Le surcroît de mariages concerne donc, pour plus des quatre cinquièmes (environ 21 000), des couples ayant déjà un ou plusieurs enfants. On peut supposer que le changement de la législation fiscale, supprimant l'avantage relatif dont certains bénéficiaient par rapport aux couples mariés ayant le même nombre d'enfants, a pesé dans leur décision. Le nombre de mariages enregistrés en 1997 ayant encore un peu augmenté, la nouvelle législation serait donc de nature à soutenir la nuptialité au-delà de l'effet immédiat.

Il faut cependant relativiser cette évolution : en regard du « stock » important de couples non mariés avec enfants, le nombre de mariages supplémentaires est faible : l'enquête-emploi de l'INSEE de mars 1997 évalue à un million le nombre de ces couples avec au moins un enfant de moins de 18 ans, dont 760 000 dans lesquels la femme exerce une activité professionnelle.

D'autre part, les mariages sans légitimation ont légèrement augmenté aussi (+ 5 000), ce qui pourrait signifier une timide reprise de la nuptialité sans naissance préalable.

◆ Recul de l'âge au mariage

Près de quatre mariages sur cinq sont ceux de célibataires (premiers mariages), les autres étant ceux de veufs(ves) ou de divorcé(e)s (remariages). La hausse de leur nombre correspond donc à une remontée significative des indicateurs conjoncturels de *primo-nuptialité*, dont le niveau était au plus bas de 1993 à 1995. Mais tous les âges ne sont pas touchés par la reprise : seuls les taux de nuptialité des hommes de plus de 25 ans et des femmes de plus de 24 ans ont augmenté, et la hausse est la plus forte de 30 à 35 ans chez les hommes et de 27 à 32 ans chez les femmes. Aux âges plus jeunes, les taux poursuivent leur chute, ce qui signifie que le mariage continue à reculer à ces âges dans les nouvelles générations (tableau 2).



Car cet indicateur est en fait une somme de taux concernant plus de trente générations, qui ont vécu des histoires différentes et qui en sont à des stades différents de leur vie matrimoniale. Les plus anciennes ont déjà, pour la plupart, conclu un premier mariage, car elles ont atteint l'âge adulte au début des années 1970, lorsque les mariages jeunes étaient fréquents ; c'est ainsi que 80 % des hommes et 85 % des femmes nés en 1955, qui atteignaient la quarantaine en 1995, ne sont plus célibataires. Peu sont donc susceptibles de contracter un premier mariage. Ceci explique à la fois que la hausse de l'indicateur en 1996 doit relativement peu au relèvement de la nuptialité aux âges élevés, et que les conséquences de cette hausse sur le célibat à 50 ans dans ces générations soient négligeables.

Car cet indicateur est en fait une somme de taux concernant plus de trente générations, qui ont vécu des histoires différentes et qui en sont à des stades différents de leur vie matrimoniale. Les plus anciennes ont déjà, pour la plupart, conclu un premier mariage, car elles ont atteint l'âge adulte au début des années 1970, lorsque les mariages jeunes étaient fréquents ; c'est ainsi que 80 % des hommes et 85 % des femmes nés en 1955, qui atteignaient la quarantaine en 1995, ne sont plus célibataires. Peu sont donc susceptibles de contracter un premier mariage. Ceci explique à la fois que la hausse de l'indicateur en 1996 doit relativement peu au relèvement de la nuptialité aux âges élevés, et que les conséquences de cette hausse sur le célibat à 50 ans dans ces générations soient négligeables.

Tableau 2 - Évolution de l'âge au mariage

Hommes nés en	Proportion de non célibataires* (en %)	
	à 24 ans	à 30 ans
1943	55	81
1948	56	80
1953	52	75
1958	39	64
1963	23	52
1965	19	47
1967	16	-
1969	12	-
1971	9	-

Femmes nées en	Proportion de non célibataires* (en %)	
	à 22 ans	à 28 ans
1945	59	86
1950	57	83
1955	53	77
1960	42	67
1965	24	54
1967	19	50
1969	15	-
1971	12	-
1973	9	-

* Mariés ou veufs ou divorcés.

Ce sont les générations intermédiaires qui participent le plus au mouvement, car beaucoup sont encore célibataires, et parmi ces derniers, nombreux sont ceux qui vivent en couple. Mais il n'est pas non plus certain que cette reprise de la nuptialité aura un impact sur la fréquence du célibat à 50 ans dans ces générations, du moins celles qui ont dépassé 30 ans (32 ans pour les hommes), pour lesquelles on peut se risquer aujourd'hui à établir un pronostic. En effet, même si l'on suppose que la nuptialité s'est maintenue, en 1997, au même niveau qu'en 1996, ces deux années plus favorables ne suffisent pas à modifier sensiblement les projections du célibat définitif par rapport à celles établies l'an dernier. Seul le maintien durable des comportements de nuptialité observés en 1996 après 30 ans aurait un léger effet ; dans cette hypothèse, la proportion de femmes de la génération 1965 encore célibataires à 50 ans ne serait que de 25 %, au lieu de 27 % si l'on retrouvait la situation antérieure des 1998. L'impact est donc faible, et infléchit à peine la tendance à l'augmentation rapide du célibat d'une génération à l'autre. Cette hausse du célibat s'accompagne d'une élévation continue de l'âge moyen au premier mariage, qui s'accroît dans les générations nées dans les années 1960.

France PRIOUX

* En vente à l'INED, prix 30F + 3F de frais d'envoi.