



Flux et reflux du natalisme

Les débats que soulève la « contribution sociale généralisée », qui tend à modifier certaines règles du financement de la Sécurité sociale et de l'imposition directe, sont centrés sur la redistribution « verticale », entre niveaux de revenus. Mais il est une autre forme de redistribution, « horizontale », selon la taille des familles, dont on ne parle plus guère. Le « natalisme » fut pourtant une doctrine importante en France, dont l'influence fut maximale à la Libération. La parution de deux ouvrages de l'INED sur la protection sanitaire de la petite enfance [1] [2] sont l'occasion d'en rappeler l'histoire.

Par les dispositions « familiales », la collectivité assume tout ou partie des charges résultant de la présence d'enfants dans les familles. La « collectivité » peut être l'Etat, mais aussi le département ou la commune ; ce peut être aussi une institution particulière, caisse d'allocations familiales ou comité d'entreprise. La prise en charge peut se faire par :

- mise à la disposition des familles de services gratuits, ou à tarifs réduits — écoles, crèches, dispensaires ;
- attribution de ressources monétaires affectées — bourse d'enseignement, allocation de logement, prêts pour l'accession à la propriété — ou non affectées — prestations familiales ;
- prise en compte de la composition de la famille dans le calcul des impôts et des tarifs publics — abattements fiscaux, réductions dans les chemins de fer ;
- attribution de priorités dans l'accès à des services publics aux capacités limitées — colonies de vacances, transports en commun...

Dans ces institutions, la motivation « sociale » de compensation de charges se colore plus ou moins d'une préoccupation « nataliste ». Celle-

ci vise, non seulement à venir en aide aux familles déjà constituées, mais aussi à encourager la constitution ou l'agrandissement des familles en cours de formation. En pratique, on juge de l'intention nataliste d'une disposition familiale, à ce qu'elle accorde des avantages, aussi peu affectés que possible,

- qui augmentent avec le « rang » de l'enfant,
- et qui diminuent avec son âge, les efforts les

Alfred SAUVY

(1898-1990)

Alfred SAUVY, décédé le 30 octobre 1990, veille de son 92^e anniversaire, laisse derrière lui une œuvre considérable, faite de dizaines d'ouvrages et de centaines d'articles, mais aussi d'institutions, dont l'*Institut national d'Etudes démographiques*, qui rendra hommage à son fondateur dans les formes appropriées.

Qu'il soit permis au rédacteur de *Population et sociétés*, devenu son biographe, de témoigner de l'importance qu'attachait Alfred Sauvy à ce bulletin, tout comme Jean-Bourgeois-Pichat, son successeur à l'INED, qui l'a précédé de quelques mois dans la mort. Ces quatre pages mensuelles symbolisaient à ses yeux, à la fois, l'importance des « *informations démographiques, économiques et sociales* » auxquelles il avait consacré sa vie, et la nécessité de les populariser largement, avec la clarté dont il donnait l'exemple. Il attachait au contenu de ce bulletin, jusqu'au dernier jour, une attention incisive et bienveillante, nourrie de son expérience si étonnamment étendue. Il nous faudra maintenant nous passer de son sourire malicieux et nous montrer digne de son souvenir.

M.L.

plus grands étant faits pour les femmes enceintes, les nourrissons et les tout jeunes enfants.

Ainsi la gratuité de l'enseignement primaire, et *a fortiori* secondaire, particulièrement coûteuse pour les finances publiques, est moins nataliste que la gratuité des écoles maternelles, *a fortiori* que celle des crèches et des pouponnières.

Quant aux prestations familiales et à l'impôt sur le revenu, leur barème, censé favoriser les foyers où vivent de jeunes enfants et des enfants de rang élevé, en fait des institutions natalistes.

Des médecins aux philanthropes

« 10 centimes par jour et par enfant », telle est l'allocation accordée en 1860 aux inscrits maritimes, quartiers-mâtres et marins ayant plus de cinq ans de service. A l'époque, la préoccupation, aux accents nationalistes, est de lutter contre les ravages de la mortalité infantile : « *Depuis que l'Empire se trouve entouré de grands Etats dont les populations sont devenues presque aussi nombreuses que la sienne, il lui importe, sous peine de déchéance, de veiller avec une active sollicitude à l'accroissement et à la vigueur des générations françaises* » s'exclame déjà un membre de l'Académie de Médecine en 1866, peu après Sadowa, en présentant un programme de protection maternelle et infantile (cité par [1], p. 110). Les prestations monétaires ne peuvent être que proportionnelles au nombre d'enfants. L'Etat doit d'autant plus donner l'exemple que les milieux de petits fonctionnaires ont peu d'enfants. « *Des dispositions analogues furent prises progressivement dans tout le secteur public : en 1897 pour les agents des Finances, en 1899 pour ceux des douanes, en 1908 pour les instituteurs, en 1909 pour les postiers, en 1913 pour les militaires, en 1917 pour tous les fonctionnaires* » ([1], p. 253).

L'idée du « sursalaire familial » devient celle du patronat chrétien, inspiré par l'Encyclique *Rerum Novarum* de Léon XIII (1891), pour qui le « *juste salaire* » n'est pas seulement le prix du travail, mais couvre aussi l'entretien d'une « *famille normale* » ([1], p. 253). Les initiatives de quelques entreprises pionnières du Nord de la France s'étendent pendant la guerre de 1914 : les industriels de Grenoble accordent ainsi à leurs ouvriers 20 centimes par jour et par enfant de moins de 13 ans, en 1916. Quand, après l'hécatombe, la préoccupation nataliste s'affirme indépendamment des préoccupations sanitaires, l'Etat adopte un barème progressif. En décembre 1929, l'allocation des fonctionnaires est « *600 francs pour le premier enfant, 960 pour le deuxième, 1 560 pour le troisième, 1 920 pour chaque enfant à partir du quatrième* ».

L'Etat finance ces allocations par l'impôt. Mais comment des entrepreneurs privés peuvent-ils

faire ? S'il faut payer davantage les salariés chargés de famille, ne risque-t-on pas de les écarter à l'embauche ? Cet « effet pervers » bien connu condamnerait les pères de famille au chômage et irait à l'encontre du but poursuivi ! D'où l'idée de « caisses de compensation », auxquelles les entreprises adhérentes cotisent proportionnellement aux salaires versés, et qui assurent la distribution des sursalaires. En 1920 se crée une Fédération de ces caisses, qui prend, un an plus tard, le nom de « Comité central des Allocations familiales ». Elle est longtemps présidée par Jacques Lebel, par ailleurs fondateur des « Cités-jardins » de la Région parisienne. En 1930, on compte 230 caisses, auxquelles adhèrent 32 000 entreprises, et qui versent à 480 000 familles des allocations proportionnelles au nombre d'enfants de moins de treize ans, des « *primes de naissance* » et des « *primes d'allaitement* ». Le « paternalisme » dont procède cette organisation se manifeste en ce que les allocations sont souvent réservées aux titulaires de salaires inférieurs à un certain « plafond ». La cotisation est calculée sur la partie du salaire inférieure à ce plafond, pour limiter forfaitairement la prise en compte de revenus plus élevés, dont les titulaires ne peuvent bénéficier des prestations.

Extension des allocations familiales

L'action de l'Etat va alors consister, comme souvent en matière sociale, à étendre le champ d'application d'une pratique conventionnelle, et à en uniformiser les règles [3]. Les artisans tenaces de cette extension furent deux hommes politiques, plusieurs fois ministres : Adolphe Landry, par ailleurs président de l'*Alliance nationale contre la dépopulation*, pour le courant laïque, et Georges Pernot, par ailleurs président de la *Fédération nationale des associations de familles nombreuses*, pour le courant chrétien. Trois grandes étapes dans cette politique :

– la loi du 11 mars 1932, Landry étant ministre du Travail, fait des allocations familiales un « droit absolu » des salariés de l'industrie et du commerce, ayant au moins deux enfants ; elle oblige les employeurs à adhérer à une caisse de compensation, mais les laisse libres de choisir laquelle ;

– le décret-loi du 12 novembre 1938, préparé par Alfred Sauvy au cabinet de Paul Reynaud, ministre des Finances, aligne les allocations sur celles des fonctionnaires, ce qui les augmente fortement, en les finançant par une cotisation patronale de 5 % sur les salaires ;

– le décret-loi du 29 juillet 1939, dit « Code de la famille », préparé par le « Haut Comité de la population », dont font partie Landry et Pernot, renforce l'incitation nataliste, en augmentant l'allocation accordée au troisième enfant, en généralisant et en augmentant les allocations prénatales et la prime de maternité, mais en suppri-

mant l'allocation pour le premier enfant. Au lieu d'allocations fixées pour le premier, deuxième, troisième enfant respectivement à 5 %, 10 %, 15 % du salaire de référence, le barème devenait 0, 10 %, 20 %.

Le régime de Vichy étendit successivement les allocations familiales aux chômeurs, aux malades et handicapés, aux retraités, aux veuves. Ces extensions furent validées à la Libération par l'ordonnance du 17 octobre 1945. La Fête des Mères, née en 1918, officialisée en 1926, et célébrée avec éclat sous l'Occupation, fut également conservée. Mais furent alors abrogées les dispositions d'« ordre moral », soumettant l'épouse au mari, entravant le divorce, aggravant la répression de l'avortement.

Sécurité sociale et redistribution

Plus fondamentalement, le Général de Gaulle, qui manifesta plusieurs fois, éloquemment, son ardeur nataliste, jeta alors les bases d'institutions durables, préparées par le Conseil national de la Résistance, dans lequel le Professeur Robert Debré a joué un rôle important.

Les allocations familiales deviennent, avec l'assurance-maladie et la retraite des vieux travailleurs, une des branches de la Sécurité sociale ([2], p. 91), à laquelle sont intégrées les caisses d'allocations familiales. La notion d'« enfant à charge » est substituée aux anciennes conditions de filiation légitime et de nationalité française. Les allocations prénatales, liées à des examens médicaux, manifestent un souci de surveillance sanitaire et de lutte contre l'avortement. Les barèmes d'allocation sont uniformisés et donc indépendants de l'activité exercée.

Tout autant que par la forte progressivité des allocations familiales avec le rang de l'enfant, le caractère nataliste de la Sécurité sociale se marque alors par la règle des « ayant-droit », en particulier à l'assurance-maladie. Les cotisations — patronales et ouvrières — du seul « chef de famille » ouvrent en effet à son épouse, le plus souvent à l'époque « femme au foyer », et à tous ses enfants à charge, aussi nombreux soient-ils, le droit à toutes les prestations. Il y a là une différence fondamentale avec ce que serait un

système d'assurance pur, dans lequel les « primes » payées seraient d'autant plus fortes que le risque couvert serait plus grand. Ce transfert financier considérable, des actifs vers les mères au foyer et les enfants, a été rarement mis en lumière, et n'a pas été suffisamment expliqué.

Le quotient familial

La loi de finances pour 1946 introduit le « quotient familial », fondé sur l'idée qu'il faut taxer non le *revenu*, mais le *niveau de vie*, et qu'à revenu égal celui-ci est d'autant plus bas qu'il y a plus de « bouches à nourrir ». Un système simple — une « part » par adulte, une « demi-part » par enfant — mesure la taille du foyer. L'impôt est fixé par référence au revenu total du ménage divisé par le nombre de parts, ce qui conduit à alléger — ou à supprimer, par le jeu de « l'abattement à la base » — l'imposition des foyers nombreux et à taxer plus lourdement que dans le système précédent les célibataires et les ménages sans enfant.

Le vœu des promoteurs du système était d'étendre cette procédure à d'autres impôts. S'agissant de l'impôt sur la dépense, aujourd'hui la TVA, ou des impôts sur le logement, perçus par les collectivités locales, on faisait remarquer qu'il était choquant que les dépenses — notamment d'habitation — induites par l'agrandissement de la famille soient taxées comme les autres. Mais le « baby-boom » réduisit les préoccupations natalistes, et on s'en tint là. La taille de la famille intervint cependant, de façon compliquée, dans le calcul de l'allocation-logement, gérée par les caisses d'allocations familiales.

Vers une « remise à plat » ?

Depuis la Libération, le caractère nataliste des institutions familiales françaises s'est sensiblement réduit pour de multiples raisons. La montée d'autres besoins — le vieillissement de la population, pour les soins aux personnes âgées et les revenus de retraite, puis, depuis 1975, l'indemnisation du chômage — a réduit l'importance relative des prestations familiales. La création de prestations accordées « sous conditions de ressources » a introduit un critère de redistribution « verticale » dans un dispositif de redistribution « horizontale ». Des « perplexités doctrinales » ([4], p. 545) ont accompagné l'*allocation au jeune enfant* puis l'*allocation parentale d'éducation*, traduisant l'hésitation à accorder des faveurs distinctes aux mères, selon qu'elles ont ou non une activité professionnelle. Les « parts » de quotient familial ont été utilisées comme moyen d'atténuer l'imposition de catégories autres que les familles, ce qui a dénaturé l'institution. La demi-part accordée au troisième enfant en 1977, elle, était conforme à la philosophie du système, mais les allègements accordés aux familles modestes, les plaçant en dehors

[1] Catherine ROLLET-ECHALIER : « *La politique à l'égard de la petite enfance sous la III^e République* », INED, Travaux et Documents, cahier n° 127, 594 pages, 1990. Diffusion PUF. Prix : 200 F.

[2] Alain NORVEZ : « *De la naissance à l'école. Santé, modes de garde et préscolarité dans la France contemporaine* », INED, Travaux et Documents, cahier n° 126, 464 pages, 1990. Diffusion PUF. Prix : 170 F.

[3] Robert TALMY : « *Histoire du mouvement familial en France (1896-1939)* », 2 vol., UNCAF, 1962.

[4] Jean-Jacques DUPEYROUX : « *Droit de la Sécurité sociale* », Précis Dalloz, Onzième édition, 1988.

de l'impôt, les font échapper paradoxalement à cette forme de redistribution horizontale. Le « revenu minimum d'insertion » (R.M.I.) aurait pu compléter sur ce point le quotient familial, mais il n'a pas été conçu comme un « impôt négatif ».

Surtout, la réduction de l'éventail de la taille des familles, concentré autour de 2 et 3 enfants, a réduit l'ampleur des transferts. La montée de l'activité professionnelle féminine, généralisant le « couple à deux salaires », a bouleversé l'économie générale du système, jusqu'à en pervertir l'intention, par exemple en encourageant le non-mariage des salariés.

Une « remise à plat » d'institutions devenues ainsi passablement embrouillées serait utile. Il faudrait en particulier clarifier la nature exacte de la Sécurité sociale, perçue par le public comme une administration nationale, alors qu'elle reste,

jusqu'à nouvel ordre, de droit privé. La construction de l'Europe pourrait être l'occasion, par imitation d'autres pays, d'une certaine décentralisation de l'organisation, qui est, selon un travers français habituel, très « jacobine ». On pourrait chercher à informer chaque contribuable-assuré social de l'importance exacte de ce que lui coûte et lui rapporte l'ensemble Sécurité sociale-impôt direct, selon qu'on lui impute ou non les cotisations dites « patronales », dont on ne sait pas dans quelle mesure elles sont payées par l'entreprise ou le salarié.

Une des premières décisions des révolutionnaires de 1789 avait été de remplacer l'impôt, « imposé » par le pouvoir monarchique, par des « contributions » librement acceptées par des assemblées élues. Voilà l'occasion d'un retour aux sources.

Michel Louis LEVY

PROJECTIONS

Les naissances en Allemagne

La diminution du nombre annuel des naissances a été beaucoup plus importante en Allemagne qu'en France, sous la double influence d'une chute de la fécondité plus marquée, et d'une pyramide des âges atypique, marquée par un « baby-boom », avant la guerre de 1939 (voir « Douze pyramides des âges, plus une », dans *Population et sociétés* n° 238, septembre 1989). En R.F.A. à des générations d'un million d'enfants pendant les années 1960 ont succédé des générations de 600 000 enfants, moins nombreuses que les générations qui naissaient simultanément en France. La politique nataliste de

R.D.A. a un peu atténué ce phénomène, portant le nombre annuel des naissances sur son territoire d'environ 200 000 à 230 000. Après s'être abaissé au niveau de la France en 1972, le total du nombre de naissances en Allemagne s'est stabilisé autour de 850 000, et en France autour de 770 000.

Mais l'arrivée à l'âge de fécondité des générations nées pendant les années 1970 peut réduire cet écart. Ainsi, selon les projections des Nations Unies (variante moyenne) publiées en 1989, le nombre de naissances se réduirait plus vite en Allemagne unifiée qu'en France, et lui deviendrait inférieur vers 2005. Il faut évidemment prendre ces projections pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire des projections n'incluant ni un retournement imprévu de la fécondité, ni influence des mouvements migratoires.

M.L.

Projection de naissances en Allemagne et en France (milliers)

	RFA	RDA	Allemagne	France
1985-1990	635	214	849	778
1990-1995	655	190	845	768
1995-2000	615	181	796	750
2000-2005	556	186	742	723
2005-2010	511	191	702	711
2010-2015	512	181	693	704
2015-2020	515	169	684	700
2020-2025	505	163	668	690

Source : Nations Unies, *World Population Prospects*, 1988 (New York, 1989).

BIBLIOGRAPHIE

La population à l'ENA

Les problèmes de la population de la France ont fait l'objet du séminaire annuel de la promotion Jean Monnet de l'École nationale d'administration (ENA), coordonné par Jean-Claude Chesnais. Treize animateurs ont dirigé treize groupes d'étudiants se partageant le champ, depuis « 1. Politique de l'enfance et de la natalité », jusqu'à « 13. Attitudes et opinions à l'égard de la situation démographique » en passant par « 5. Défense, sécurité, stratégie et déséquilibre démographique » ou « 9. Vieillesse démographique et protection sociale ».

Les treize rapports ont été réunis en deux volumes. Les bibliothèques et centres de documentation publics et privés y trouveront des analyses, des bibliographies, des informations et des propositions de grand intérêt, les étudiants ayant eu accès aux personnalités et aux institutions, y compris étrangères, les plus compétentes.

M.L.

« *La population de la France* ». ENA-Recherche, 13, rue de l'Université, Paris 6. Futuribles, 55 rue de Varenne, Paris 6, 1990. 575 et 480 pages. Les deux volumes : 844 F.