

LA SOCIÉTÉ

Recul de la politique familiale

JACQUES BICHOT

Professeur à l'Université Lyon II

Depuis 1958, le recul quantitatif de la politique familiale s'est accompagné d'une transformation de ses objectifs. La visée nataliste a été vite délaissée et l'on a mis l'accent sur l'aide aux plus modestes. Peu à peu, la politique familiale est devenue un volet, si ce n'est un outil, de la politique sociale.

Une famille ouvrière comportant trois enfants toucherait aujourd'hui 4 700 F de prestations familiales par mois, au lieu de 2 432 F¹, si depuis le début de la V^e République ces prestations avaient suivi l'évolution des salaires. Pour son équivalent cadre, la chute est de trois à un. Comment et pourquoi la grande politique familiale mise en place à la Libération s'est-elle ainsi effilochée à partir de 1958 ? Quelles transformations qualitatives ont accompagné ce recul quantitatif ?

La « branche famille » est financée principalement par des cotisations patronales. À l'origine de la V^e République, elles portaient sur les revenus sous plafond, et leur taux était égal à 16,75 % depuis octobre 1951. Dès 1959, ce

chiffre fut ramené à 14,25 %, puis progressivement jusqu'à 9 % en 1974. La branche perdit ainsi 46 % de ses ressources, par rapport au *statu quo*, sous les présidences de Charles de Gaulle et de Georges Pompidou.

Sous Giscard et durant le premier septennat de Mitterrand, le financement resta stable. Puis les amputations reprirent, sous une forme plus subtile : en deux étapes (1989 et 1990), on passa de 9 % sur les salaires plafonnés à 7 % sur la totalité des salaires, ce qui amputa de 5 à 6 % les ressources de la branche, car il aurait fallu 7,40 % pour que le produit ne diminue pas. Le gouvernement s'était engagé à compenser ce manque à gagner en utilisant le budget de l'Etat, mais deux ans plus tard il cessa de tenir parole. En 1991,

le taux fut ramené à 5,40 %, et en contrepartie la branche famille reçut 1,1 point de la nouvelle ressource de la Sécurité sociale, la CSG.

Le recul des prestations ressort d'un rapport de Jacques Méraud au Conseil Economique et Social². En 1960, les trois branches de la Sécurité sociale étaient équivalentes : chacune dépensait en prestations 3,2 points de PIB. En 1992, la vieillesse était passée à près de 9 % et la maladie à 8,3 % ; la branche famille-maternité avait diminué du tiers, descendant à 2,1 % du PIB.

Les allocations familiales au troisième enfant, en francs constants 1996, représentaient mensuellement 587 F en 1957³. En 1996, elles s'élèvent à 852 F, en progression de 45 %. La Base Mensuelle des Allocations Familiales (BMAF), sur laquelle sont indexées la plupart des prestations, a augmenté de 17 %, passant de 1 778 F à 2 079 F. Durant le même laps de temps (40 ans), le plafond de la Sécurité sociale a évolué en francs constants de 52 150 F à 161 220 F, progressant de 209 %. Le SMIC net, qu'on ne peut suivre qu'à partir de 1968, a doublé en 28 ans. Le minimum

¹ Allocations familiales et Complément familial, tarif au 1-1-98.

² La dépense publique en France : évolution sur trente ans et comparaison internationale. J. O. du 31 décembre 1994.

³ CNAF, statistiques 1996.

vieillesse a connu une progression encore plus rapide.

LA TECHNIQUE DU ROGNAGE

Les variations du montant mensuel d'une prestation ne donnent qu'une partie de l'information utile. Certaines prestations voient leur durée prolongée ou leur montant augmenté ; pour d'autres les pouvoirs publics opèrent des réductions. Cette dernière tech-

nique est souvent mise en œuvre de manière comparable au rognage que des changeurs indécis se permettaient jadis sur les pièces d'or ou d'argent : cela permet de faire des économies passant inaperçues, et de financer par redéploiement des mesures nouvelles, plus médiatiques. Ainsi, dès décembre 1958, réduisit-on de moitié

les trois dernières mensualités d'allocations prénatales ; en janvier 1959, les enfants uniques de plus de cinq ans cessèrent de donner droit à l'allocation de salaire unique, sauf s'ils étaient à la charge d'une personne seule.

Entre novembre 1982 et juillet 1983, divers rognages permirent de réduire la facture des générosités consenties avant la « rigueur » : les prestations ne furent plus payées depuis le début du mois où survient le « fait générateur » (par exemple la naissance) mais à partir du mois suivant ; le plafond de ressources pour l'octroi des prêts aux jeunes ménages fut abaissé de 25 % ; la date de fin de droits fut avancée d'un mois ; l'allocation de logement familiale cessa de débiter durant la période prénatale.

L'actualité récente fournit un nouvel exemple de rognage : le premier ministre a décidé à l'occasion de la Conférence de la Famille du 12 juin

que les majorations pour âge ne seraient plus dues à partir de 10 ans, mais de 11, ni, pour leur deuxième niveau, à partir de 15 ans, mais de 16. Un tel retard est d'un assez bon rapport : 900 à 1 400 millions par an, selon les estimations. Il finance la plus grosse partie des « avancées » annoncées lors de cette conférence.

VASES COMMUNICANTS

La branche famille a longtemps été excédentaire. En 1978, le cumul de ses excédents s'élevait déjà à 25 MdF. Fin 1993, à la veille de la « mise à zéro des réserves antérieures », comme il est joliment dit dans les rapports officiels, la créance de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) atteignait

60 MdF. Les recettes de la branche famille qui n'étaient pas dépensées par elle l'étaient par les autres branches, et la CNAF voyait grossir sa créance, en fait irrécupérable, sur les assurances sociales. Tout se termina par un trait de plume, qui entérina la réalité jusqu'alors niée : les excédents de la CNAF avaient servi à combler une partie des déficits des branches vieillesse et maladie, grâce au système de vases communicants qui existait entre toutes les branches jusqu'en 1994.

Une « pompe à phynance » plus sophistiquée fut mise en place en 1972 : il s'agit de l'Assurance Vieillesse des Parents au Foyer (AVPF)⁴. Ce système amène la CNAF et les autres organismes débiteurs de prestations familiales à cotiser à la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse pour des mères (ou des pères) au foyer bénéficiant de telle ou telle prestation, et dont les ressources sont inférieures à un plafond. Comme en capitalisation, et contrairement

au principe de la répartition, les retraitées de 1972 ayant jadis été au foyer pour élever leurs enfants n'obtinrent aucune pension : on considéra que les mères de famille acquéraient des droits à la retraite grâce aux cotisations versées par la branche famille. Mais les sommes ainsi collectées furent incorporées dans le budget courant de la CNAV, et donc immédiatement dépensées (« réparties ») au profit de retraités dont les droits avaient une origine professionnelle. Jouer ainsi sur les deux logiques simultanément (capitalisation pour l'attribution des droits, répartition pour l'utilisation des cotisations) permit de faire passer de la branche famille à la CNAV des sommes considérables. Pour 1996, le rapport Chadelat⁵ évalue à 19,7 MdF les recettes de la CNAV au titre de l'AVPF, et ses dépenses à 2,9 MdF. En appliquant les coefficients de revalorisation utilisés par la CNAV⁶ aux versements annuels indiqués par ce rapport, on obtient un apport de la branche famille à la CNAV de 1975 à 1996 égal à 265 MdF, compensé à moins de 10 % par des versements aux retraités au titre de l'AVPF. Les pouvoirs publics ont trouvé dans l'AVPF un moyen commode de transférer des sommes rondellettes de la famille vers la retraite...

MONTÉE DU SOCIAL

1958-1968 : illusions et ignorance

Le recul quantitatif de la politique familiale s'est accompagné d'une transformation des objectifs de cette politique. Le général de Gaulle avait opté à la Libération pour une politique familiale généreuse parce que « de tous les investissements, ceux qui visent à accroître le nombre des Français nous sont les plus nécessaires »⁷. La visée était nataliste, appuyée sur la conviction que l'investissement dans l'homme est le plus nécessaire à la grandeur du pays. Sous la

⁴ A cette époque AVMF : assurance des mères au foyer. Les pères au foyer y eurent droit en janvier 1985.

⁵ Jean-François Chadelat : Rapport sur l'assurance vieillesse des parents au foyer et les avantages familiaux entrant dans le calcul des droits à la retraite. IGAS, décembre 1997.

⁶ Le calcul du salaire « de base » servant au calcul de la pension est effectué à partir des salaires des années antérieures réévalués à l'aide de coefficients officiels : ce sont ces coefficients qui ont été utilisés.

⁷ Charles de Gaulle, *Mémoires de Guerre*, tome 3, Le salut.

présidence de Charles de Gaulle, cet objectif demeura. Les dirigeants, y compris Michel Debré, qui se fit ultérieurement le chantre d'une politique familiale plus active, crurent la partie définitivement gagnée : il naissait plus de 800 000 enfants chaque année, l'excédent naturel était de l'ordre de 300 000, on ne voyait plus la nécessité de faire de la politique familiale une priorité.

Les gouvernements ont l'habitude de parer au plus pressé. Or les personnes âgées étaient à la fin des années 1950 dans une situation indigne d'une nation dont l'économie avait renoué avec la prospérité. Le rapport Laroque de 1962 consacré aux retraités accentua cette prise de conscience. Dans le même temps, la médecine se modernisait et se démocratisait, il fallait construire des hôpitaux aux normes, y multiplier le personnel, et les soins ambulatoires croissaient rapidement. Comment tout mener de front ? Le déclin de la politique familiale durant la présidence du Général est le résultat de la priorité donnée à l'urgence sur le long terme. Elle résulte aussi de l'oubli du rôle joué par les prestations dans le maintien de la fécondité à un niveau élevé, ainsi que de deux autres facteurs :

- La révolution contraceptive ne fut pas convenablement appréciée quant à ses conséquences démographiques. Désormais, avoir un enfant devint davantage un choix réfléchi. Le calcul économique ne pouvait qu'être présent dans un tel choix : si l'arrivée d'un enfant devait se traduire par une diminution trop sensible du niveau de vie, il devenait simple de différer ou d'éviter définitivement sa naissance. A cette époque où, du fait de la révolution contraceptive, la politique familiale allait prendre une importance croissante pour les comportements procréatifs, les politiques se mirent à penser

que les enfants naissent automatiquement, sans que la nation ait à participer au coût de leur entretien.

- Le manque d'imagination du personnel politique et de ses conseillers conduisit à répondre à la demande de protection sociale, qui explosait, exclusivement à coups de prélèvements obligatoires. Si l'on avait mis en place des formules organisant le service public de Sécurité sociale comme le service public postal, en comptant sur le financement par l'usager davantage que sur des cotisations assimilables à des taxes, il n'aurait pas été aussi tentant de sacrifier la politique familiale.

1968- 1974 : le tournant socialisant

Les événements de mai 1968 entraînent une inflexion des idées puis des pratiques :

- Quelques fonctionnaires de la Direction de la Prévision eurent l'idée de présenter le Quotient Familial (QF) comme un dispositif d'aide à la famille ; ils calculèrent une soi-disant « réduction d'impôt » en faisant la différence entre l'impôt sur le revenu versé par un ménage composé d'un couple et de N enfants, et celui d'un couple sans enfant disposant du même revenu ; cette interprétation tendancieuse d'un calcul arithmétiquement exact permit de majorer la rubrique « famille » de l'état retraçant l'effort social de la nation, document annexé au projet de loi de finance. En dépit des travaux de G. Calot, H. Sterdyniak et de l'auteur de ces lignes, la comptabilisation de cette « prestation fiscale » dans les sommes de « l'aide à la famille » devint la norme. Le rapport Thélot, en mai 1998, est le premier document officiel qui rompe avec cette manière

de faire. Cette idée soixante-huitarde servit à justifier une politique de conditions de ressources pour les prestations familiales, au prétexte que les « prestations fiscales » liées au QF profitaient surtout aux riches, et qu'un rééquilibrage était nécessaire. Un jeune secrétaire d'Etat nommé Jacques Chirac prit position dans ce sens.

- Jacques Chaban-Delmas prit comme conseiller social Jacques Delors ; ils élaborèrent un projet de « nouvelle

société » qui mettait l'accent sur le social, c'est-à-dire sur l'intervention de l'Etat en vue de redistribuer les revenus des riches vers les pauvres. La politique familiale en tant que contrepartie aux services rendus par les familles à l'ensemble de la nation n'était plus à l'ordre du jour : l'objectif devenait l'aide aux familles, et donc l'aide aux plus modestes d'entre elles.

Les mesures dans ce sens furent nombreuses au début des années 1970. On citera notamment : la création de l'allocation orphelin sous conditions de ressources (1971), celle de l'allocation de logement à caractère social (1971), la majoration de l'allocation de salaire unique, sous conditions de ressources (1972), la création de l'assurance vieillesse des mères au foyer, également sous conditions de ressources (1972), la mise en place de prêts aux jeunes ménages, toujours sous conditions de ressources (1973).

Le remplacement de Chaban-Delmas par Messmer, en 1972, provoqua une inflexion : ainsi les conditions de ressources furent-elles abandonnées pour l'allocation orphelin et pour celle des mineurs handicapés en juillet de la même année 1973. Mais le ver était dans le fruit : désormais, la politique familiale était considérée comme une

Le déclin de la politique familiale durant la présidence du Général est le résultat de la priorité donnée à l'urgence sur le long terme

⁸ Pour davantage de détails, voir notre article « Le mythe des aides fiscales à la famille : calculs et opinions », *Population et Avenir* n° 630, novembre-décembre 1996.

forme d'aide sociale visant une « cible » particulière, les familles.

Le septennat Giscard

La ligne Delors revient en force dès 1974 avec la création de l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS). En 1975, une allocation aux adultes handicapés est créée et son financement est mis à la charge du fonds national des

prestations familiales, ce qui signifie le début de la transformation des CAF en caisses d'aides sociales. En 1976 est créée l'allocation de parent isolé, aujourd'hui classée parmi les minima sociaux⁹. En 1978, la création du complément familial fournit une prestation supplémentaire sous conditions de ressources. Enfin, en 1981, le supplément de revenu familial instaure une sorte de revenu minimum pour les familles nombreuses. La politique de cibles devient hégémonique, que l'on vise des catégories pauvres, ou d'autres catégories jugées intéressantes.

Les septennats Mitterrand

Il arrive que l'avènement d'un président et d'un gouvernement socialistes ralentisse l'évolution socialisante. Pour la politique familiale, ce fut le cas en 1981. Mis à part le plafonnement du QF par la loi de finances pour 1982, les gouvernements Mauroy furent marqués par une évolution quantitative heurtée : fortes augmentations en 1981 et février 1982, puis rognage fin 1982 et en 1983. Il faut attendre 1985 pour trouver, avec l'allocation au jeune enfant, l'introduction de nouvelles conditions de ressources.

Le second septennat débute par la création du RMI, dont l'administration est confiée aux CAF, ce qui accentue la transformation de celles-ci en bureaux d'aide sociale.

Il se termine, dans le cadre de la seconde cohabitation, par la majoration ponctuelle (mais qui sera renouvelée au coup par coup) de l'ARS, et par la loi de 1994 étendant l'Allocation Parentale d'Éducation. Le succès de cette mesure dépassa les prévisions de plus de 60 %.

Chirac, Juppé, Jospin

Le gouvernement Juppé renoua avec la tradition de Chaban-Delmas : il mit sous conditions de ressources, en 1996, la fraction de l'Allocation pour Jeune Enfant qui n'y était pas encore, et fit des propositions pour moduler les allocations familiales en fonction inverse du revenu. L'opposition des partenaires sociaux l'en dissuada, mais son successeur socialiste mit le projet à exécution : les allocations familiales furent supprimées pour environ 350 000 familles aisées. Cette disposition est néanmoins destinée à ne pas durer, le premier ministre ayant annoncé lors de la Conférence du 12 juin qu'il la remplaçait par un durcissement du plafond du QF.

ET LA NATALITÉ ?

L'indicateur conjoncturel de fécondité passe par un sommet (290 enfants pour 100 femmes) en 1964. Il chute alors à vive allure jusqu'en 1976, pour atteindre 1,80 ; depuis lors, il a encore légèrement baissé (1,70). Il ne semble pas que dans les années 1970, à l'exception de quelques vigiles comme Alfred Sauvy, on ait pris conscience de l'importance de ce phénomène. Certes, la baisse du nombre des naissances se produisit plus tardivement, entre 1973 et 1975, car l'arrivée à l'âge de procréer des générations nombreuses de 1945 agit en sens inverse de la baisse de la fécondité. Mais le personnel politique de la V^e République n'a pas brillé par sa lucidité en la matière. Il a fallu

attendre le débat sur l'avenir des retraites, marqué par le Livre blanc de 1991, pour que l'inquiétude dépasse des cercles étroits de spécialistes. Les cris de Cassandre de Michel Debré, en particulier, n'eurent guère d'influence.

L'attitude des voisins de la France n'incitait pas à se préoccuper outre mesure. Le niveau de la fécondité était encore plus bas dans la majorité des pays de l'Union européenne (1,45 en moyenne ; 1,2 en Espagne et en Italie), et cela laissait les gouvernements concernés indifférents. Les gouvernants français en déduisaient que la situation en France était plutôt satisfaisante. Ils perdaient rarement l'occasion de se glorifier d'avoir la meilleure politique familiale du monde, oubliant de regarder les statistiques d'Eurostat qui ne plaçaient plus la France en première position, mais en quatrième. Là encore, le rapport Thélot est le premier document officiel à préciser que la France vient derrière le Luxembourg, l'Autriche, la Suède, le Danemark et la Finlande, et ne devance que faiblement le Royaume-Uni, la Belgique, l'Irlande et l'Allemagne.

Reste à savoir si la préoccupation démographique doit être dominante en matière de politique familiale. En sus de cette conception et de l'orientation socialisante, qui fait de la politique familiale un volet de la lutte contre la pauvreté, il existe une troisième voie : celle de la justice commutative, c'est-à-dire de l'équité dans les échanges intergénérationnels¹⁰. Peut-être est-ce la direction qu'il conviendra d'emprunter au siècle prochain pour refonder notre système de protection sociale, ce qui sera à coup sûr un des très grands chantiers du XXI^e siècle¹¹. Mais sera-ce dans le cadre de l'actuelle République, ou bien une Sixième aura-t-elle pris le relais ? ●

Jacques Bichot

⁹ Voir Dominique Marcilhacy et Jacques Bichot, « L'inéquité des minima sociaux », *Futuribles*, juin 1998.

¹⁰ Voir notre article « Politique familiale : les logiques d'un conflit », *Commentaire*, vol. 21, n° 81, printemps 1998.

¹¹ Voir le dernier chapitre de notre ouvrage *Les politiques sociales en France au XX^e siècle*, Armand Colin, 1997.