

LA SOLIDARITE AVEC LES PLUS JEUNES¹

Anne-Marie Buyse

Confédération des organisations familiales de la Communauté européenne (Coface), Bruxelles

1. Avoir des enfants n'est-il pas un choix ?

C'est de plus en plus vrai — et c'est heureux ! Il semble selon diverses enquêtes (dont la dernière est celle de la SOFRES (en France) qu'autrefois, les familles comptaient plus d'enfants qu'elles ne l'avaient souhaité et qu'à présent, c'est l'inverse : dans un certain nombre de cas, le nombre réel des enfants nés est inférieur au nombre d'enfants souhaités. Sans doute l'expression du souhait d'enfant(s) est-elle susceptible d'évoluer avec le temps et les circonstances. De plus, le "souhait" peut s'entendre comme un idéal plus ou moins réfléchi ou comme un rêve finalement peu réaliste. Il n'empêche... qu'on peut s'interroger sur le décalage entre souhait et réalité, qui semble bien s'être inversé depuis quelques décennies.

D'autre part, des éléments statistiques — encore peu systématisés — induisent à penser qu'actuellement les familles qui accueillent un troisième enfant ou même un quatrième enfant appartiennent le plus souvent à un milieu relativement aisé. L'option pour une famille nombreuse serait-elle, à échéance, un "luxe" inaccessible aux groupes de population moins bien nantis ? L'objectif des systèmes de solidarité sociale ne doit-il pas être d'élargir la sphère d'autonomie et donc les possibilités de choix de son propre mode de vie, y compris le nombre d'enfants souhaités ? Au droit et à la possibilité offerts par les moyens modernes de ne pas avoir d'enfant doit correspondre le droit et donc la possibilité effective pour un couple d'avoir le nombre d'enfants qu'il désire ².

Sans doute — et c'est heureux ! — n'y a-t-il pas de lien direct entre allocations familiales et natalité. C'est plutôt l'ensemble des conditions de vie qui a probablement une influence sur l'évolution démographique.

Cependant, le récent sondage de la SOFRES sur les Français et la natalité (octobre 1996) note qu'en réponse à l'interrogation portant sur le déficit d'enfants, le premier argument retenu par les 717 répondants est le coût financier associé à la venue d'un enfant. Suivi de près par l'inquiétude

¹ Communication présentée à l'une des séances plénières du colloque « Repenser (radicalement ?) la solidarité », Louvain-la-Neuve, 19-21 décembre 1996.

² *Familles et réalités démographiques*, Bruxelles : COFACE Documents, juin 1986, p.15.

quant à l'avenir et la crainte du chômage. Et ensuite seulement (surtout chez les femmes) par la difficulté de concilier travail professionnel et tâches familiales.

La question doit donc toujours être posée de savoir si « à défaut d'une compensation satisfaisante, de nombreux couples risquent d'hésiter devant l'accueil d'un enfant et, a fortiori, de plusieurs enfants et, en conséquence, de ne pas pouvoir réaliser leur projet affectif »³.

2. Les fondements des prestations familiales

L'exposé des motifs de la loi du 4 août 1930 note que les allocations familiales apparaissent comme « la seule modalité vraiment pratique du salaire familial » ; il souligne d'autre part l'efficacité de telles allocations en tant que « défense contre la dépopulation qui nous guette ».

Ces deux motivations se retrouvent tout au long de l'évolution ultérieure, les considérations de justice sociale l'emportant toutefois sur les préoccupations d'ordre démographique.

Ces dernières sont plus marquées dans d'autres pays — en France notamment — où, en outre, de nombreuses prestations sont subordonnées à un plafond de revenus. En Belgique, on est parti d'une notion d'allocations familiales — complément du salaire (ou du revenu de remplacement) ayant pour objectif de compenser partiellement le coût de l'enfant.

Cette notion de coût de l'enfant a fait l'objet de diverses évaluations⁴, dont il faut retenir, me semble-t-il, qu'il varie notamment en fonction du niveau de revenus de la famille et aussi en fonction de l'âge de l'enfant, autour d'une moyenne de l'ordre de 20% des dépenses du couple. La question se pose alors de déterminer dans quelle mesure allocations familiales et dégrèvements fiscaux compensent ce coût.

Ici aussi, des évaluations diverses ont été avancées. Sans citer trop de chiffres, je voudrais rappeler que les prestations familiales sont forfaitaires (avec cependant certaines majorations de montants pour des groupes de population tels que chômeurs, bénéficiaires du minimex, etc...) et que les dégrèvements fiscaux sont limités entre un minimum et un maximum relativement proches.

Il en résulte que, d'une part, en montants absolus, les familles peu aisées bénéficient moins des transferts parce que :

- leurs enfants poursuivent moins d'études et donc sortent plus tôt du régime allocations familiales ;

³ *Familles et réalités démographiques*, Bruxelles : COFACE Documents, juin 1986, p.19.

⁴ Voir notamment les travaux du professeur de Bie, 1957–58 et de R. Renard, 1985. A la même époque, voir aussi les études menées en Suisse par Joseph Deiss et Marie Luce Guillaume 1986 ; en France, par L. Bloch et M. Glaude 1983 – Glaude et Moutardier 1991.

– ne payant pas ou peu d'impôt, elles ne bénéficient pas ou peu seulement des réductions d'impôt ;

et, d'autre part, en termes relatifs, c'est-à-dire par comparaison entre ménages qui disposent des mêmes revenus professionnels mais qui diffèrent quant à leur composition de famille, la situation est différente. Une étude menée par la COFACE dans les 12 pays qui constituaient à l'époque la communauté Européenne a comparé le revenu disponible annuel d'une famille de 3 enfants à celui du travailleur isolé disposant du même salaire brut. Pour la Belgique (qui, avec la France et le Luxembourg, venait en tête du peloton) la majoration était d'environ 60%. Pour tous : « Les majorations sont toujours plus importantes (en termes relatifs) au niveau du salaire inférieur (3/4 du salaire moyen) et plus faibles au niveau du salaire supérieur (150% du salaire moyen) »⁵.

Il faut aussi, à mon sens, tenir compte des cotisations. Sans doute celles-ci sont-elles demandées à l'employeur ; elles n'en font pas moins partie du coût du travail et elles sont proportionnelles aux rémunérations.

Globalement, on peut penser que l'ensemble des cotisations versées tout au long d'une carrière compense et excède même dans de nombreux cas les prestations familiales perçues pendant une partie de cette carrière. En d'autres termes : il y a une sorte de déplacement dans le temps. A ce propos, une étude française publiée par la revue *Population* (INED⁶) en 1982–83⁷ a analysé la situation de ménages de diverses compositions. A l'époque, en France, les cotisations étaient limitées à un plafond de revenu et les prestations familiales regroupaient les allocations familiales au sens strict, le complément familial (sous condition de ressources), les allocations pré- et postnatales et l'allocation de rentrée scolaire. Dans les ménages à un seul revenu et un ou deux enfants, les cotisations excédaient les prestations : l'aide réelle ne commençait qu'au troisième enfant. Avec deux revenus et trois enfants le bilan était également négatif sauf pour les revenus les plus bas.

Sans doute les données belges sont-elle différentes ; en effet les cotisations ne sont pas plafonnées, et les allocations familiales ne sont pas conditionnées par les ressources. Cependant, si la redistribution horizontale entre ceux qui n'ont pas d'enfant et ceux qui en ont n'est généralement pas contestée, la redistribution verticale est parfois critiquée parce qu'elle est évaluée en fonction des seules allocations et ignore les montants versés en cotisation. Opposer redistribution (ou solidarité) verticale et redistribution horizontale n'est pas pertinent. L'une et

⁵ *Les politiques familiales des Etats membres de la communauté Européenne*, Bruxelles : COFACE Documents, octobre 1986

⁶ Institut national d'études démographiques (Paris).

⁷ Olivia EKERT, *Durée de scolarisation et prestations familiales*, mai-juin 1982 et *Activité féminine, prestations familiales et redistribution*, mai-juin 1983, cités dans *Quelle société pour les familles de l'an 2000 ?*, Bruxelles : Ligue des familles, 1984.

l'autre sont complémentaires, mais la première relève principalement de la fiscalité et la seconde prioritairement de la sécurité sociale.

Je crois d'autre part que focaliser la protection sociale sur les seules catégories de population qui « en ont besoin », qui risquent (ou sont atteints par) l'exclusion se retournerait , à terme, contre elles ⁸ :

- parce que les catégories aisées auraient tendance à sortir d'un système qui leur coûte sans rien leur apporter ;
- parce que les plafonds de ressources sont souvent “bloqués” et donc se réduisent en réalité avec le temps ;
- parce qu'ils entraînent des contrôles et , à la limite, une intrusion dans la vie privée ;
- parce qu'il renforcent une tendance vers cette société duale dans laquelle il n'est pas du tout certain que les pauvres deviennent moins pauvres ; il est par contre évident que les groupes les mieux nantis, s'organisant entre eux dans le cadre des assurances privées, bénéficient de la situation et qu'en tout cas, la catégorie intermédiaire se trouve coincée : demandez à une famille de condition moyenne quelle part du budget familial est aujourd'hui couverte (allocations familiales et soins de santé) par la sécurité sociale et ce qu'il en adviendrait en cas de suppression de celle-ci !

Il faut donc comme cela a été dit dans le rapport introductif reconnaître les méfaits de la sélectivité et maintenir une solidarité globale. Faut-il, pour autant, renoncer à « faire payer les privilèges » ou plus précisément à promouvoir une solidarité entre tous aboutissant notamment à réduire les écarts entre riches et pauvres ? Non certes.

A mon sens, c'est essentiellement un problème fiscal (fiscal et politique, car ce ne sont généralement pas les plus puissants qui sont demandeurs) bien plus que de sécurité sociale. Quand j'évoque la fiscalité, c'est bien sûr l'impôt direct ; c'est aussi l'éventualité d'une forme ou d'une autre de contribution sociale généralisée. A condition qu'elle tienne réellement compte des divers revenus — ce qui est sans doute plus facile à dire qu'à faire — : revenus professionnels, revenus de remplacement, revenus mobiliers et immobiliers, avec, évidemment, un “plancher” exonérant les personnes dont la faculté contributive est pratiquement inexistante. A condition aussi que la réduction ou la disparition éventuelle de la cotisation actuelle ne soit pas simplement acquise aux entreprises.

Je ne crois pas que les associations familiales belges — et en tout cas la COFACE — aient pris position nettement à ce sujet. Je voudrais dire aussi qu'avant d'aller au-delà d'une simple option de principe, il faudrait en analyser de manière approfondie les modalités d'application et veiller à éviter les effets pervers qu'une telle réforme risquerait éventuellement d'entraîner.

⁸ Voir la position des ONGs qui, au Forum Européen de la politique sociale de mars 96, optent toutes pour la solidarité globale.

Une autre réflexion que je voudrais formuler à propos de la fiscalité concerne la proposition maintes fois avancée de transférer vers le secteur des allocations familiales les réductions d'impôt pour charges de famille.

Deux objections à cela — l'une de principe, l'autre très pragmatique. La première : allocations familiales et impôts ont des finalités différentes :

- celle des allocations familiales est de couvrir le coût de l'enfant via un forfait — indépendant du niveau des revenus et progressif selon l'âge de l'enfant ;
- celle des réductions d'impôt est d'ajuster l'impôt (dont les montants sont progressifs) à la faculté contributive de chacun, laquelle est fonction de ses revenus évidemment mais aussi du nombre de personnes qui vivent de ces revenus.

Il ne faut pas, me semble-t-il, confondre les deux finalités.

En ce qui concerne la seconde, il n'est pas du tout certain que le transfert serait intégral et que l'Etat n'utiliserait pas à d'autres fins une partie des recettes fiscales récupérées. On a vu, précédemment, des transferts entre branches de la sécurité sociale qui ont pratiquement vidé les réserves de l'ONAFS ; après quoi, on a réduit les allocations familiales. On a vu aussi, dans d'autres pays, des comportements analogues : par exemple, aux Pays-Bas où les réductions d'impôts ont été transférées aux allocations familiales pour environ 50% seulement si mes souvenirs sont exacts. Et finalement, il n'est peut-être pas prudent de mettre tous ses oeufs dans le même panier. Ne vaut-il pas mieux deux systèmes imparfaits mais complémentaires qu'un seul dont les imperfections se verraient multipliées ?

Pour terminer ce chapitre, je voudrais évoquer un dernier projet qui concerne l'ensemble de la sécurité sociale. Depuis plusieurs années, les associations familiales groupées dans la COFACE sont d'avis qu'en raison notamment de l'instabilité du marché de l'emploi, de la diversité croissante et aussi de l'instabilité relative des modèles familiaux, il faut s'orienter vers une individualisation des droits à la protection sociale⁹.

La Commission européenne et plus précisément l'unité « Egalité des chances » (D.G. V) a confié cette année une étude de cette problématique au professeur Danièle Meulders (ULB, DULBEA). Cette étude couvre 3 secteurs : pensions, chômage et soins de santé. Parallèlement, la COFACE a entrepris une recherche portant sur le secteur des allocations familiales et limitée durant une première phase à 3 pays : Suède, Belgique et Italie. A partir d'une analyse des législations et des pratiques, il s'agit de chercher comment promouvoir une généralisation des allocations familiales, garantissant le droit de tout enfant à ces allocations — selon des modalités de financement, des conditions d'attribution et des montants variables en fonction des contextes nationaux. L'étude est en cours...

⁹ Cfr. *Familles et protection sociale*, Bruxelles : COFACE Documents, mars 1989, pp. 5 et 6.

Une orientation plus marquée vers une protection sociale individualisée (supprimant, à terme, les droits dérivés) et vers un droit de l'enfant aurait aussi l'avantage de simplifier le système et répondrait probablement mieux aux réalités vécues que de nombreuses dispositions prises en ciblant des groupes définis par leur situation professionnelle ou par leur statut matrimonial.

Cette étude est engagée au plan européen. Ni le Traité de Rome, ni celui de Maastricht ne traitent de la politique familiale. Et le temps est déjà loin où l'on rêvait d'harmoniser les systèmes de protection sociale des six pays qui constituaient initialement la C.E.E. ; aujourd'hui, plus modestement, on s'assigne pour objectif une certaine convergence entre les quinze Etats membres de l'Union Européenne.

Il n'empêche que, dans la construction européenne, nos économies sont de plus en plus interdépendantes ; que, d'autre part, tous les pays sont confrontés aux mêmes problèmes d'évolution démographique et d'adaptation de leurs systèmes de protection sociale. Ne faut-il pas dès lors s'orienter non pas vers une décentralisation de la protection sociale de l'Etat fédéral vers les communautés ou les régions mais au contraire vers une plus grande convergence européenne ? Pour moi, la réponse est claire. Et je crains fort que si on accepte par exemple le transfert des allocations de naissance on enclenche un mouvement qu'il sera difficile d'arrêter ensuite.

Que les services — qui sont le complément indispensable de la protection sociale pour les familles — s'organisent au plan local ou régional peut par contre se justifier. En principe, mieux vaut en effet, dans ce secteur, rapprocher le centre de décision et d'intervention des citoyens concernés. Il y a toutefois un revers à la médaille : outre le fait que des disparités régionales risquent de se produire, les moyens financiers des communes et des régions ne sont pas nécessairement à la hauteur des besoins de leurs populations (voir les problèmes de certains CPAS...)

3. Enseignement

Le financement de l'enseignement est évidemment un élément capital de la solidarité avec les jeunes. A ce propos, je me bornerai à souligner les points suivants :

- nous avons, en Belgique, un réseau d'écoles maternelles très développé qu'il importe de maintenir ;
- la gratuité des enseignements primaire et secondaire est le corollaire de l'obligation scolaire ; c'est aussi un facteur important de démocratisation de l'accès aux études, qui laisse cependant peser sur les familles un certain nombre de charges (en matière de frais d'équipement et en raison du manque de services assurant l'accueil des enfants en dehors des heures et jours d'école) ;

- tout au long de la scolarité, de l’enseignement primaire à l’enseignement supérieur, il faudrait assouplir les cloisonnements et favoriser les passerelles (passage entre enseignement ordinaire et enseignement spécial, passage entre sections ou types d’enseignement, etc...) de manière à favoriser les ré-orientations en cours d’études ;
- une formation en alternance permettrait sans doute à ceux qui ont quitté l’école prématurément – ou à ceux qui éventuellement verraient l’obligation scolaire ramenée à 16 ans – de reprendre goût à des études plus directement liées à une activité pratique ;
- une formation organisée en modules, telle que réclamée par les étudiants : la reconnaissance des formations et des diplômes au niveau européen est sans doute tributaire d’une telle organisation modulaire.

Et pourquoi ne pas envisager d’étendre tout au long de la carrière de chacun des possibilités d’années sabbatiques de genres multiples, motivées par une formation professionnelle complémentaire ou par un temps de disponibilité à d’autres fins ? Une sorte de “capital-temps” que préconisent notamment Vie Féminine et les femmes de la CSC dans un souci de mieux concilier travail professionnel, tâches familiales et engagements sociaux.

Plus facile à dire qu’à faire sans doute. Mais tant qu’on parle de repenser radicalement la solidarité, pourquoi ne pas se fixer des objectifs à première vue utopiques ?