

Philippe Van Parijs

Qu'est-ce qu'une politique familiale équitable?

A paraître dans *Familles et politique familiale* (Riet Bulckens et Caroline Simaÿs eds.),
Bruxelles : Secrétariat d'Etat à la Famille, 2006)

Les politiques familiales soulèvent des problèmes d'équité à trois niveaux : entre ménages avec et sans enfants, entre les hommes et les femmes qui les composent, et entre les enfants qui y grandissent. Je me concentrerai ici sur le premier niveau, me contenant de brèves allusions aux deux autres.

Au cœur de ce qu'exige le premier — telle est la thèse que j'entends défendre —, il doit y avoir un système fédéral d'allocations familiales, plus fortes, plus universelles et moins différenciées qu'aujourd'hui. Mais on aurait tort de se focaliser exclusivement sur le soutien au revenu des familles. L'aménagement du territoire par exemple, n'est pas moins important.

1. Est-il équitable de subventionner le choix d'avoir des enfants ?

Aujourd'hui, plus que jamais dans l'histoire de l'humanité, avoir des enfants est un choix : choix d'en avoir, y compris par le recours éventuel à des techniques de reproduction assistée, choix de ne pas en avoir par le recours à la stérilisation, à la contraception et à l'avortement, choix aussi d'accroître le risque de ne jamais en avoir en postposant la conception au delà de la période de fécondité maximale, choix enfin d'en avoir sans en faire, par le recours à l'adoption, y compris désormais pour des couples homosexuels.

Ce choix d'avoir des enfants, pourquoi faudrait-il que la collectivité le subventionne ? Pourquoi serait-il juste de demander à celles et ceux qui font le choix de ne pas en avoir de payer pour le choix des autres ? Demande-t-on à ceux qui choisissent de ne pas avoir de jardin ou d'animaux domestiques de contribuer à financer le choix de ceux qui choisissent d'en avoir ? Pareille subvention n'est-elle même pas d'autant plus absurde, dans le cas des enfants, que nous vivons déjà dans un monde surpeuplé ?

Non, ce n'est ni absurde ni inique. Encore faut-il pouvoir le démontrer. N'est-il pas évident que nous avons besoin de faire des enfants aujourd'hui pour qu'il y ait demain des travailleurs qui payent nos pensions ? Notre système de pensions, comme le reste de notre sécurité sociale, est un système intelligent de mise en commun solidaire du risque de vivre au-delà de l'âge à partir duquel on est supposé ne plus avoir à travailler. Plutôt que de devoir faire chacun un nombre suffisant d'enfants qui aient des chances de pouvoir et vouloir s'occuper de nous, nous nous sommes contraints mutuellement à cotiser dans un fonds qui nous couvrira tous. Soit. Mais précisément celui ou celle qui choisit de ne pas avoir d'enfants n'a-t-il pas fait assez en payant ses cotisations d'assurance-retraite obligatoire ? N'est-il pas abusif d'user du prétexte des pensions pour le faire contribuer en plus à l'entretien des enfants des autres ?

Ce serait oublier que notre système de pensions est pour l'essentiel un système dit de répartition, qui affecte les cotisations d'aujourd'hui aux pensions d'aujourd'hui et à donc besoins de travailleurs versant des cotisations demain pour payer les cotisations de demain. Ce serait oublier aussi que même si notre système de pensions était un système dit de capitalisation, où les cotisations d'aujourd'hui constituent un fonds dont le rendement paye les pensions de demain, il ne pourrait se passer davantage d'une nouvelle génération de travailleurs et citoyens : ce fonds serait sans valeur demain si le capital matériel qu'il représente ne pouvait s'associer à un capital humain performant incorporé dans les travailleurs de demain dans un contexte institutionnel approprié défini par les citoyens de demain. Ces travailleurs et citoyens de demain, ce sont les enfants d'aujourd'hui. Il faut les produire, les élever, les éduquer, les guider, les gronder, les aider, les écouter, les aimer de manière à ce qu'ils puissent devenir demain, en nombres suffisants, les travailleurs efficaces et les citoyens compétents sans lesquels nos pensions seront bien fragiles.

Soit. Mais n'y a-t-il pas une alternative évidente ? Des fonds de pensions investis à l'étranger, des travailleurs importés de l'étranger n'offrent-ils pas un substitut attrayant à la production locale des travailleurs de demain ? Investir ailleurs qu'au pays, ouvrir bien grand ses portes à ceux qui sont nés ailleurs peut sans doute se justifier par de multiples raisons. Mais celle-ci n'est pas la bonne. En particulier, faire de l'immigration une solution au problème de nos pensions, ce n'est pas seulement faire preuve d'un cynisme quelque peu sordide à l'égard de ces jeunes immigrants dynamiques qu'il s'agit de faire venir chez nous pour qu'ils payent pour nos vieux au lieu de s'occuper des leurs. C'est aussi faire preuve d'une naïveté coupable en ignorant que l'intégration sociale et économique d'un afflux massif d'immigrants engendre un coût considérable qui s'étale sur plusieurs générations, et qu'au terme de ce processus souvent pénible les immigrés auront vieilli et (sauf à les confiner dans des ghettos intégristes) leur fécondité se sera ajustée, nous ramenant simplement au point de départ.

Même en faisant abstraction des autres biens publics liés à la production d'enfants — combien mornes seraient nos fêtes, combien tristes nos parcs sans les enfants pour les égayer ! — , un soutien vigoureux aux ménages qui choisissent d'avoir des enfants se justifie pleinement dans un contexte, comme le nôtre, où la natalité est insuffisante pour empêcher un déclin démographique. Il se justifie même d'urgence pour éviter d'être pris dans un cercle vicieux fatal : à mesure qu'avec l'allongement de l'espérance de vie et la baisse de la natalité le poids des pensions (et soins de santé) des personnes âgées pèsera plus lourd sur les épaules des couples en âge de travailler, ceux-ci auront de moins en moins de marge de manœuvre financière pour oser faire les enfants qui auront à porter le poids de leurs propres pensions.

2. Quel soutien financier aux familles ?

Quelle forme ce soutien aux familles doit-il prendre ? Sans hésiter : des allocations familiales universelles. En Belgique, nous n'en sommes pas loin. Mais il y a encore un effort à faire. Transformons en un système simple et unique le maquis des caisses d'allocations familiales, en accordant les mêmes droits aux enfants de tous les ménages soumis à l'impôt en Belgique, quel que soit le statut professionnel de leurs parents. Cela demandera un certain nombre d'ajustements coordonnés, à commencer par l'alignement de la contribution au système des travailleurs indépendants. Le plus évident serait bien entendu de passer d'un financement par

cotisations sociales à un financement par l'impôt sur les personnes physiques ou par une cotisation sociale généralisée. N'est-ce pas alors aussi l'occasion idéale pour moderniser en profondeur le système des prestations familiales, peut-être en transformant les allocations en crédits d'impôt, ou en les ciblant sur les familles les plus pauvres, ou sur les familles les plus nombreuses, ou encore en les déférialisant ?¹

1. Non, il ne serait pas préférable de transformer les allocations familiales en un crédit d'impôt remboursable (ou impôt négatif). Ce reviendrait de facto à une redistribution perverse des femmes vers les hommes, au détriment de la sécurité financière des membres les plus vulnérables du ménage. Il vaut bien mieux que les allocations arrivent régulièrement, sûrement et indépendamment sur le compte de la mère, plutôt que prendre la forme d'une majoration du montant net du ou des salaires du ménage.

Dès lors, il serait tout au contraire fortement préférable de supprimer les actuelles réductions d'impôt pour personnes à charge — qui ne profitent du reste pleinement qu'aux contribuables dont le revenu imposable dépasse un certain montant variant selon la composition du ménage — et de les transformer en allocations familiales versées directement sur le compte désigné par chaque mère.

2. Non, il ne serait pas non plus souhaitable de cibler davantage les prestations familiales sur les plus démunis. Ce serait une mesure myope, qui reviendrait de facto à taxer le revenu professionnel des mères plus lourdement que tout autre contribuable et contribuerait donc à les retenir dans une trappe d'inactivité. Pourquoi ? Diminuer le montant des allocations familiales à mesure que le revenu du ménage augmente revient à dire aux femmes (et, bien moins souvent, aux hommes) qui ont interrompu ou réduit leur activités professionnelles pour s'occuper de leurs enfants : « Si vous retournez au travail, ou au travail à temps plein, le revenu que vous gagnerez ainsi ne sera pas seulement taxé au taux marginal s'appliquant à tout contribuable disposant de votre niveau de revenu. En outre, pour chaque euro que vous gagnerez, on vous retirera une partie de vos allocations familiales. »

Bien loin de cibler davantage en fonction du revenu du ménage, il faut au contraire renforcer l'universalité des allocations familiales, en profitant de la transformation (suggérée ci-dessus) des réductions d'impôts (dont les chômeurs ne jouissent pas ou guère) en allocations (dont ils jouiraient aussi pleinement) pour supprimer la majoration d'allocation pour chômeurs. Accorder des allocations familiales à toutes les familles plutôt qu'aux seules familles pauvres, ce n'est pas augmenter le revenu des ménages riches, c'est bien plutôt organiser au bénéfice de toutes les familles un lissage intelligent de leurs revenus en fonction de l'évolution de leurs besoins au fil du cycle de vie. C'est aussi préserver, au sein de l'ensemble des ménages aisés, une solidarité en faveur de ceux qui plus d'enfants à charge. C'est surtout renforcer la sécurité financière de tous en évitant de piéger les mères dans une situation d'inactivité professionnelle.

¹ Le point de vue sur l'avenir des allocations familiales esquissé ci-dessous est développé dans P. Van Parijs, « Moderniser les allocations familiales », *La Revue nouvelle* 11, novembre 1995, 61-65, et dans B. Cantillon & P. Van Parijs, « Allocations familiales: Par delà l'obsession communautaire », *Le Soir* 19 janvier 1996. [B. Cantillon & P. Van Parijs, « Kinderbijslagen: de communautaire obsessie voorbij », *De Standaard* 17 januari 1996, en P. Van Parijs, *Solidariteit voor de 21^e eeuw*, Leuven : Garant, 1997, kap.8.]

3. Non, il ne serait pas souhaitable non plus de moduler davantage les allocations familiales en fonction d'autres variables comme le rang et l'âge des enfants. La forte différenciation des allocations et des réductions d'impôt en fonction du rang de l'enfant, et donc de la taille du ménage, ne se justifie plus par des motifs de lutte contre la pauvreté. Et il n'est certainement pas désirable non plus, en privilégiant les grandes et très grandes familles de favoriser l'émergence d'une polarisation entre des ménages qui se spécialisent dans la reproduction et ceux que les Américains appellent les DINKs (double income no kids), qui n'y prennent aucune part.

Il s'agit au contraire en priorité d'encourager les jeunes couples, dont le revenu tend à être plus faible et plus instable, à ne pas attendre trop longtemps pour fonder une famille. Il importe par suite de relever le niveau de l'allocation accordée pour le premier enfant au niveau des autres. Bien sûr, un tel relèvement aurait aussi pour conséquence de relever le revenu de couples plus âgés au moment où il ne leur reste qu'un enfant à charge. Mais cet effet peut être atténué, voire inversé, si l'on réduit ou supprime en même temps la modulation de l'allocation en fonction de l'âge. Pour s'attaquer le plus efficacement au défi démographique, c'est le revenu des jeunes couples avec un puis plusieurs enfants qu'il s'agit de contribuer à augmenter et stabiliser. L'effet visé n'est pas seulement que les couples souhaitent en moyenne avoir plus d'enfants, mais aussi qu'il les souhaitent à un moment biologique où il leur sera plus facile de les avoir.

4. Enfin, non, il ne serait pas souhaitable de communautariser les allocations familiales, ni même de les régionaliser. Il est exclu de les communautariser, parce que cela aboutirait à créer dans la Région de Bruxelles-Capitale un régime aux relents d'apartheid, où le montant des allocations auquel donne droit un enfant qui y réside pourrait différer notablement en fonction de l'« ethnique » à laquelle il appartient (ou à laquelle on l'assigne en l'envoyant dans ses écoles). Une régionalisation ne se heurterait pas à cette objection de principe. Mais elle n'est pas moins inacceptable, en raison des effets désastreux, du point de vue des familles, qu'elle ne tarderait pas à engendrer. La concurrence fiscale et sociale entre entités aussi intimement imbriquées que le sont nos Régions induirait une pression à la baisse sur les prestations familiales, au détriment de toutes les familles. En clair, Bruxelles, où la natalité est actuellement la plus forte, serait acculée à baisser ses allocations pour tenter de débarquer vers ses périphéries flamande et wallonne les familles nombreuses qui lui coûtent trop cher, et pour contrer cet arrivage, les autres Régions agiraient de même.

Si l'on veut prévenir cette évolution absurde, voire dramatique, il importe au contraire de renforcer au niveau fédéral un socle robuste d'allocations familiales indifférenciées ou faiblement différenciés (que ce soit en termes de statut professionnel, de niveau de revenu, de rang ou d'âge), financées par l'impôt fédéral sur les personnes physiques ou par une cotisation sociale généralisée introduite au niveau fédéral. A ce socle, chaque Région pourrait alors ajouter ses accents propres par des compléments correspondant mieux aux défis de sa situation démographique ou aux priorités qu'elle s'assigne en fonction des valeurs et des intérêts de sa population. Libre alors à une Région d'accorder avec ses moyens propres des primes de naissance ou des compléments d'allocations familiales aux familles très nombreuses, ou aux mères célibataires, ou aux ménages au chômage, ou aux jumeaux, ou aux premiers-nés, ou aux enfants adoptés. Si de telles mesures opèrent sur un socle solide, limpide et universel d'allocations

familiales fédérales, nul danger que ces compléments introduisent une confusion ou une concurrence dont les familles auraient sérieusement à pâtir.

5. Le soutien financier aux familles ne se limite pas chez nous aux allocations familiales et à la réduction d'impôt pour personnes à charge. Il inclut aussi le congé parental ainsi que l'interruption de carrière, dans la mesure où celle-ci concerne des parents d'enfants mineurs. Les montants concernés ne sont certes pas du même ordre que les allocations familiales, mais ils ne sont pas négligeables. Un problème parfois soulevés à propos de ces dispositifs touche à une autre dimension de l'équité : la grande majorité des personnes qui choisissent d'en bénéficier sont des femmes, ce qui suscite la crainte que la vulnérabilité économique des femmes s'en trouve augmentée, que cela renforce la réticence à engager des femmes pour des emplois exigeant un engagement fort et une grande continuité, que cela durcisse la division des rôles domestiques au détriment des femmes (amenées à continuer d'assumer l'essentiel des tâches ménagères même après la reprise du travail à temps plein) et que cela perpétue le modèle de cette division chez les enfants grandissant dans ce contexte.

Comment atténuer ce qui semble être une tension entre d'une part l'équité entre ménages et d'autre part l'équité entre hommes et femmes ? Même en l'absence de déterminismes biologiques culturels, cela ne paraît pas facile. Comme les femmes sont en moyenne de deux à trois ans plus jeunes que leur partenaire, elles gagnent donc en moyenne moins que celui-ci, et c'est donc l'interruption ou la réduction de leur activité professionnelle qui coûte le moins au ménage. Je suggère deux solutions.

La première est ce qu'avec ma collègue Pascale Vielle j'ai proposé il y a quelques années sous le nom de « prime de virilité » : lorsque c'est le père plutôt que la mère qui interrompt ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper des enfants, l'allocation est doublée, et le surcoût est couvert par un petit additionnel sur l'impôt sur le revenu des seuls hommes.²

La seconde consiste à intégrer l'allocation parentale dans une modeste allocation universelle dont jouiraient tous les adultes et qui répond bien entendu à nombre d'autres objectifs.³ Par rapport à une allocation générale d'interruption de carrière, le coût net supplémentaire concernerait principalement des personnes travaillant dans une grande variété d'activités à temps partiel, et l'effet net le plus important qui nous concerne ici est qu'une allocation universelle permettrait un va-et-vient plus souple entre travail, formation et activité familiale — le type de souplesse dont nos familles, comme nos économies, ont aujourd'hui besoin.

3. Par delà le soutien financier

Le soutien aux revenus des familles est central. Mais d'autres choses importent au moins autant pour donner aux couples la confiance, l'envie, l'audace de créer un nouveau foyer : des crèches et garderies commodément situées, en nombre suffisant et à un prix abordable, des écoles gardiennes et primaires gratuites et de bonne qualité, desservant l'ensemble des enfants d'un voisinage, qui puissent dès lors pour la plupart s'y rendre à pied ou à vélo.

² P. Vielle & P. Van Parijs, « La Prime de virilité », *Le Soir* 1er décembre 2001.

³ Voir Y. Vanderborgh & P. Van Parijs, *L'Allocation universelle*, Paris : La Découverte, 2005.

Des politiques familiales, ce ne sont en effet pas seulement des allocations, des crèches et des écoles. Ce sont aussi un aménagement du territoire, un urbanisme, des transports publics, des règles de circulation « enfants admis ». Ce sont des rues résidentielles fournissant avant tout un espace où les enfants puissent jouer le plus sûrement possible plutôt qu'un passage que les voitures puissent parcourir le plus rapidement possible. Ce sont des quartiers où les gens ont des raisons de se parler parce que les enfants jouent dehors et où les enfants peuvent jouer dehors parce que les gens se parlent. Ce sont des quartiers où les enfants de chacun sont les enfants de tous. Un quartier comme ceux-là, pour les parents qui y habitent, vaut un beau paquet d'allocations.⁴

Avancer dans ces diverses voies est-il politiquement possible? Il faudra certes quelque dextérité politico-administrative pour effectuer en douce la transition vers un système plus simple, plus limpide, moins différencié d'allocations familiales. Il est cependant possible d'y parvenir sans que l'allocation d'aucun enfant ne diminue au fil du temps — mais seulement que l'allocation de certains enfants n'augmente pas comme elle l'aurait fait selon les règles actuellement en vigueur, de manière à permettre, à budget constant, d'accroître graduellement l'allocation du premier né.

Y aura-t-il la volonté politique de faire plus pour les familles dans un contexte où l'on peut s'attendre de la part d'un électorat sans cesse vieillissant qu'il se montre plus soucieux du niveau des pensions et des soins de santé que de celui des allocations familiales et de la scolarité ? Peut-être pas sans l'instauration d'un suffrage universel intégral qui accorde à chaque enfant un droit de vote dont l'exercice est confié à ses parents.⁵ Mais peut-être aussi ne faudra-t-il pas en arriver là. Après tout, un électeur âgé, ce peut aussi être le parent d'une mère qui aimerait pouvoir se permettre, avant qu'il ne soit trop tard, un premier enfant, le grand-parent d'un élève qui aimerait aller à pied, en toute sécurité à une bonne école, le voisin d'enfants dont il n'a désormais plus peur et dont il a appris le prénom.

⁴ Voir l'admirable initiative « Ville des enfants » du psychologue italien Francesco Tonucci : <http://www.lacittadeibambini.org/>

⁵ Cette idée qui eut sa première heure de gloire dans la France des années trente, connaît actuellement un regain d'intérêt, pour des raisons démographiques évidentes, en Allemagne et en Italie. Voir P. Van Parijs, "The Disfranchisement of the Elderly, and Other Attempts to Secure Intergenerational Justice", *Philosophy and Public Affairs* 27 (4), 292-333 ; L. Campiglio, *Prima le donne e i bambini. Chi rappresenta i minorenni?* Bologna : Il Mulino, 2005.