

PAR OLIVIER THÉVENON



chargé d'études
à l'Institut national
d'études
démographiques
et à l'Institut
des hautes études
en sciences sociales

Différences de fécondité et politiques familiales

Quelles sont les politiques les plus efficaces et les moins coûteuses pour aider les familles chargées d'enfants et accroître la fécondité ? Selon les critères classiques, le Danemark et l'Islande sont largement au-dessus de la moyenne, la France est bien placée et l'Allemagne est en queue de peloton. Mais l'important est la cohérence et surtout la continuité de l'ensemble des mesures mises en œuvre.

■ Les évolutions démographiques de ces dernières décennies se caractérisent par certaines tendances générales, agrémentées de grandes différences d'un pays à l'autre. C'est ainsi que, depuis le maximum de 1964, la fécondité a considérablement baissé dans presque tous les pays développés, jusqu'à passer largement en dessous du niveau de remplacement. Depuis quelques années, on voit s'amorcer de légères remontées dans la plupart des pays développés, le minimum se situant le plus souvent vers l'année 2005.

L'âge moyen de la mère augmente

L'âge moyen de la mère à la première naissance augmente de plusieurs années sur la période 1970-2005. En France, l'augmentation est de quatre ans pour 1970-1995, et à peu près nulle par la suite. Les pays continentaux de l'Europe occidentale connaissent des évolutions analogues, tandis que la Grande-Bretagne et les pays de l'Europe de l'Est attendent 1995

pour rattraper les autres. Les États-Unis, avec une augmentation de trois ans sur la période considérée, se situent dans une bonne moyenne. En 2005, l'âge moyen à la première naissance est de 25 ou 26 ans pour l'Islande et les pays de l'Europe de l'Est, tandis qu'il s'étage de 27 à 30 ans pour les autres pays de l'Union européenne (28,5 en France). Il est de 25 ans pour les États-Unis et de 21 ans pour un pays en développement comme le Mexique.

Des femmes sans enfant

Les différences dans la taille des familles sont liées au nombre moyen d'enfants par femme, mais aussi à la proportion de femmes n'ayant aucun enfant. Cette proportion, mesurée chez les femmes de cinquante ans, est très variable d'un pays à l'autre. Les extrêmes européens sont d'un côté l'Allemagne et l'Angleterre (22%) et de l'autre les petits pays d'Europe de l'Est (4% à 8%). En position moyenne, on trouve la Suède, la Pologne, la France (13% à 15%). ➤

**En France,
l'âge moyen
de la mère
à la première
naissance
est de 28 ans
et demi**

REPÈRES

En 2006, près de la moitié des pays développés ont eu moins de 1,5 enfant par femme, dont l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Pologne et la Roumanie. D'autres approchaient 1,8 ou 1,9 enfant par femme, dont la Grande-Bretagne, la France et la Scandinavie. Sur une longue période, les indices de fécondité vont de la Corée du Sud (3 enfants par femme en 1970 ; 1,5 en 1995 et 1,1 en 2006) à l'Islande et la Turquie, qui comptent encore 2 enfants par femme en 2006. La Suède, au niveau de 1,6 de 1978 à 1986, est remontée jusqu'à 2,2 en 1992, grâce à de nombreuses mesures facilitant la carrière des femmes (crèches, congés plus longs de maternité, etc.). L'entrée dans l'Union européenne a vu son indice retomber à 1,5 en 1999, avant de remonter lentement à 1,8 en 2006, accompagnant en cela le mouvement général des pays développés. Les États-Unis se maintiennent au voisinage de 2 depuis plusieurs décennies.

40 % d'enfants hors mariage

La proportion des enfants nés hors mariage est très inégale (5 % en Grèce, 16 % en Suisse, 58 % en Estonie, 65 % en Islande). Elle n'a pas cessé d'augmenter dans toute l'Europe depuis 1970, passant en France de 7 % à 52 %.

Pour l'ensemble des pays de l'actuelle Union européenne, cette proportion a plus que quadruplé en trente-cinq ans et tourne autour de 40 %. Même si de nombreux parents se marient après la naissance de leur enfant, cette transformation est un véritable changement de civilisation.

► Concilier vie professionnelle et vie familiale

La logique voudrait que les pays où la proportion de femmes ayant une activité professionnelle est élevée soient aussi ceux où le nombre d'enfants par femme est le plus bas. En 1980, on constatait effectivement que, parmi les pays d'Europe, le coefficient de corrélation entre ces deux quantités était négatif. Vingt-cinq ans plus tard, les indices de fécondité ont nettement baissé, et les taux d'emploi féminin ont progressé de 10 % à 20 % selon les pays, mais le coefficient de corrélation entre ces deux quantités est désormais positif (+ 0,34). Cela témoigne sans doute d'une meilleure aide à la maternité et à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Un désir d'enfant inassouvi

Alors qu'il y a cinquante ou cent ans de nombreux couples se sentaient écrasés par une fécondité excessive, les moyens de contraception et d'avortement modernes ont renversé la situation. Il n'y a plus guère d'enfants non désirés, mais il y a toujours autant de difficultés, biologiques et financières, à avoir des enfants. Le nombre des enfants de la famille idéale, telle qu'elle est vue dans les esprits, dépasse celui de la famille réelle. Dans tous les pays d'Europe, les sondages montrent une différence moyenne de 0,5 à 0,8 enfant par femme. Il y a un désir d'enfant inassouvi qui doit être pris en compte dans la politique familiale.

À la recherche de politiques efficaces

Quels sont les buts des politiques familiales ? La compensation du coût économique de l'enfant, l'éradication de la pauvreté (surtout parmi les enfants) et la réduction des inégalités de reve-

nus, l'éducation et la socialisation des enfants, le développement de la participation des femmes au marché du travail, une meilleure égalité des sexes à l'égard des obligations de garde d'enfants et de travail ménager, l'augmentation de la natalité, quand celle-ci est jugée insuffisante. Ces objectifs ne sont pas toujours explicitement exprimés par les hommes politiques qui les mettent en œuvre. Ils ne sont pas indépendants les uns des autres et peuvent entrer en conflit, ce qui impose des priorités. Les contraintes financières conduisent parfois à des partages difficiles. D'où les trois grandes questions suivantes. Dans quelle mesure les différents objectifs sont-ils compatibles ? Pourquoi y a-t-il tant de variations d'un pays à l'autre ? Quelles sont les politiques les plus efficaces et les moins coûteuses pour aider les familles chargées d'enfants et accroître la fécondité ?

Le Danemark en tête

On peut établir des comparaisons internationales sur les six critères suivants : taux de fécondité ; taux d'emploi des femmes (de 18 à 64 ans) ; taux d'emploi des parents isolés ; taux d'accueil dans les services de garde des enfants de moins de trois ans ; pauvreté infantile ; écarts de salaires entre les hommes et les femmes. Pour ces six critères, le Danemark et l'Islande sont largement au-dessus de la moyenne, la France est bien placée et l'Allemagne est en queue de peloton, sauf pour le taux d'emploi féminin. Pour tenter d'expliquer ces différences, on s'appuie sur la variété des politiques menées : différences dans les objectifs et les priorités correspondantes, différences dans les méthodes (des allocations ou bien des aménagements fiscaux comme le quotient familial), différences dans les durées et les condi-

Vaincre les barrières

D'autres questions se posent. Faut-il aider les « avances de calendrier » dans la mise au monde des enfants, ou bien se préoccuper surtout du nombre total d'enfants obtenus ? Est-il essentiel de mettre en place une politique sanitaire aidant à vaincre les barrières biologiques qui rendent tant de couples stériles ? Étant donné les caractéristiques sociales de tel ou tel pays, est-il important d'y faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ?

Il y a toujours autant de difficultés, biologiques et financières, à avoir des enfants



Les conditions de ressources

La multiplication des « conditions de ressources » transforme la politique familiale en politique sociale. À la philosophie selon laquelle les enfants sont des investissements pour l'avenir de la société, y compris les enfants des classes aisées, se substitue celle d'éradiquer la grande pauvreté, surtout celle due à des charges familiales trop lourdes.

De nombreux pays, Suède, Finlande, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, ignorent les conditions de ressources et ont néanmoins une démographie plus solide que la moyenne européenne.

tions des congés maternels ou parentaux, différences dans l'universalité ou au contraire la spécificité des aides.

Allocations, fiscalité et services

Sous ses trois formes principales, allocations, aménagements fiscaux et services, l'importance de la politique familiale varie beaucoup d'un pays à l'autre. En pourcentage du PNB elle dépasse 3,5 % en France, en Grande-Bretagne, au Luxembourg, mais n'est que de 1,3 % en Espagne, au Japon ou aux États-Unis. On observe aussi de grandes différences dans l'étalement des aides dans le temps (c'est-à-dire selon l'âge des enfants). Les exemples extrêmes sont le Danemark (aides essentiellement pour les moins de 7 ans) et les États-Unis (aides très constantes jusque vers 16-17 ans). Dans ces conditions, il est évidemment très difficile de mesurer l'impact de telle ou telle mesure, aide, allocation, congé parental, service de crèches, système fiscal. On estime que les transferts monétaires, tels que les allocations, ont un impact positif mais assez faible. Ils ne compensent que faiblement le coût d'un enfant. Il en serait de même des congés

parentaux. En revanche, les aides à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (crèches, aides ménagères, etc.) ont une meilleure efficacité.

Paroles d'experts

Blanchet et Ekert-Jaffé ont estimé en 1994 que les différences des politiques familiales de la France et du Royaume-Uni entraînaient une différence de 0,17 enfant par femme en faveur de la France.

Gauthier et Hatzius (1997) pensent qu'une augmentation de 25 % des allocations familiales entraînerait une augmentation de l'indice de fécondité de 0,07 environ, soit 30 000 enfants par an pour un pays comme la France.

Les études de D'Addio et Mira d'Ercole (2005) conduisent à des résultats similaires. Celles de Landais, Boccuzzo et Drago donnent des résultats plus faibles. Celles de Chen (2007), Laroque et Salanié (2008), Keng et Sheu (2009) donnent des résultats nettement plus élevés.

Des progrès qualitatifs

Il n'y a pas que l'effet démographique à considérer, il faut aussi apprécier les progrès qualitatifs apportés aux enfants (éducation, hygiène, meilleurs soins, meilleure santé, instruction, etc.) et l'importance des possibilités supplémentaires offertes aux femmes avec une meilleure égalité entre les sexes. Parmi ces possibilités, le travail à temps partiel joue un rôle important, mais il est peu employé dans les pays scandinaves. L'important n'est pas tel ou tel élément, mais la cohérence et surtout la continuité de l'ensemble des mesures mises en œuvre. ■

Cet article est extrait d'un exposé présenté le mardi 6 avril 2010 au groupe X-Démographie.

Quelques questions

Quand le renversement de situation entre fécondité excessive et contraception s'est-il produit ? Pour l'Europe, vers 1975-1980.

Les couples ont des enfants pour des raisons essentiellement psychologiques – nous sommes des êtres vivants et mortels – et rarement pour des raisons économiques. Comment les mesures économiques et sociales peuvent avoir tant d'effet ?

La raison principale de cette efficacité est bien sûr psychologique. C'est la différence entre le nombre d'enfants souhaité et celui effectivement obtenu. De très nombreux couples sont prêts à faire de grands efforts dans cette direction et si on les aide un tant soit peu. Cette aide possède une efficacité psychologique sans commune mesure avec son efficacité économique et sociale.



La politique familiale varie beaucoup d'un pays à l'autre