



HAL
open science

LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LE DÉSIR D'ENFANT. L'INFLUENCE SUR LA DÉMOGRAPHIE

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LE DÉSIR D'ENFANT. L'INFLUENCE SUR LA DÉMOGRAPHIE. Informations sociales, 2003, 107, pp.12-19. halshs-01296359

HAL Id: halshs-01296359

<https://shs.hal.science/halshs-01296359>

Submitted on 31 Mar 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les politiques publiques et le désir d'enfant

L'influence sur la démographie

Historiquement, deux questions partagent ceux qui s'intéressent au peuplement des nations : le désir d'enfant relève-t-il de la sphère privée ou publique ? et les politiques exercent-elles une influence sur les comportements individuels ou les comportements des couples ? Les exemples montrent l'efficacité des mesures incitatives sur la démographie, mais il semble que nombre de dirigeants, au sein de l'Union européenne, aient du mal à le reconnaître.

Gérard-François Dumont – professeur à l'Université de Paris-Sorbonne

Pourquoi, en 2001, les Quinze ont-ils écarté le souci du gouvernement suédois, alors président de l'Union, de voir traitée la question de la natalité ? Cette attitude s'appuie sur un postulat, plus souvent implicite qu'explicite, selon lequel les politiques publiques en la matière seraient neutres. On n'entend pas de ministres constater que le très faible niveau de fécondité de l'Italie (1) ou de l'Espagne pourrait être en partie corrélé avec les budgets particulièrement maigres en matière de politique familiale de ces mêmes pays. Dans aucun pays de l'Union européenne, on n'a entendu un ministre expliquer que le différentiel de croissance économique des années 1990 entre les États-Unis et l'Union européenne pourrait également s'expliquer par des dynamiques démographiques opposées (2). On s'étonne de l'atonie de l'économie allemande dans les années 2000 et de ses conséquences pour les exportations françaises, alors qu'elle n'est que le reflet d'une atonie démographique un temps estompée par la période d'accueil des *Aussiedler*, ces personnes de souche allemande originaires des territoires de l'ex-URSS.

La raison de ces refus de voir tient à ce que la démographie semble en partie taboue, comme le prouvent sa quasi-absence des programmes et des débats politiques ou l'ignorance des conséquences démographiques des décisions prises. Par exemple, les dirigeants politiques français ont omis de voir que l'instauration de l'aide personnalisée à l'autonomie (APA) pour les personnes âgées, prise en charge par les départements, allait créer de profondes inégalités financières entre les départements ayant une forte proportion de personnes âgées, comme la Creuse, et d'autres se trouvant dans la situation contraire, comme le Val-d'Oise (3), et qu'elle supposait donc dès l'origine la mise en place d'un système de péréquation sans lequel un département tel que la Creuse pourrait connaître la banqueroute, d'autant que la gérontocroissance s'accroîtra après 2006. La plupart des dirigeants veulent ignorer que la science démographique met en évidence de façon

incontestable des logiques sociales, considérant que les comportements des individus ou des couples résultent exclusivement de choix strictement personnels. En conséquence, leurs décisions n'auraient aucun effet sur le désir d'enfant des populations.

Un tel point de vue est singulier au regard de l'histoire de la pensée démographique comme à l'examen des réalités. Contrairement aux attitudes actuelles, le débat concernant le rôle de l'État vis-à-vis de la natalité est constant et souvent vif dans l'histoire des sociétés humaines. En outre, il est aisé, à travers divers exemples, de mettre en évidence les effets des politiques publiques sur le désir d'enfant et, plus précisément, sur sa concrétisation.

*les effets
sur la
population*

Un débat riche et ancien

Bien avant que le principe de population de Malthus vienne la cristalliser, la pensée démographique est d'une richesse exceptionnelle et l'histoire offre une profusion d'analyses. Avant l'ère chrétienne, l'une des mères patrie de l'identité européenne présente des vues opposées.

D'un côté, la mythologie propose des images flatteuses pour des politiques publiques favorisant le peuplement et donc le désir d'enfant. Ainsi les dieux n'hésitent-ils pas à s'unir à des mortels en vue de contribuer au peuplement de la Terre. Quant à Hélène, elle montre par ses maternités qu'aux yeux des Grecs, la beauté, loin de se détruire, se complète par l'enfantement.

De l'autre côté, l'approche de la Grèce classique est fondamentalement différente. Platon, partisan de la fixité démographique du peuplement, présente tout un ensemble de mesures publiques pour *"ajuster le nombre des foyers au chiffre de cinq mille quarante"* (Les Lois). Il décrit minutieusement les moyens à mettre en œuvre, comme le montre le passage suivant des Lois : *"On peut restreindre les naissances quand la génération se répand abondante ; on peut à l'inverse encourager et promouvoir une forte natalité en agissant par des honneurs, des disgrâces, des avertissements..."* Il demande même à l'État de fixer l'âge de la procréation. Aristote s'inscrit dans une logique semblable, dans la mesure où son souci de la loi et de l'ordre, principe essentiel, a pour conséquence que le peuplement ne doit pas lui porter atteinte. Il fixe l'âge du mariage et demande, si nécessaire, le recours à l'avortement : *"Dans le cas d'accroissement excessif des naissances, une limite numérique doit dès lors être fixée à la procréation, et si des couples deviennent féconds au-delà de la limite légale, l'avortement sera pratiqué"* (4).

Conformément à la logique des réflexions de ces philosophes qui ne doutent pas un instant de l'effet des politiques publiques sur la natalité, la civilisation romaine fournit d'autres exemples. Si l'on cite souvent en la matière les lois d'Auguste, dont l'objet était de corriger les handicaps subis par ceux qui élevaient des enfants, il ne faut pas omettre les nombreuses décisions prises sous la République romaine à l'égard des enfants ou des militaires parents de famille nombreuse. Puis, en Occident, le débat est mis entre parenthèses pendant une dizaine de siècles, pour deux raisons. D'une part, l'effondrement démographique du monde romain met à bas les structures étatiques ; d'autre part, après de longs débats entre les pères de l'Église sur la morale voulue par Dieu, la question du désir d'enfant est placée par la chrétienté sous le sceau quasi exclusif de règles morales, ce qui élimine la question de la dimension quantitative du désir d'enfant.

Puis, dès que la pensée politique retrouve de l'autonomie par rapport à la doctrine religieuse, le souci de s'intéresser à la politique démographique des États revient. Dans son livre **Histoires florentines** (1520-1523), Machiavel conseille aux princes et aux républiques "d'entretenir partout une abondante population", tandis que Tomaso Campanella, dans **La cité du soleil** (1623), souhaite une politique démographique autoritaire, considérant que "la reproduction des êtres humains est un problème qui intéresse la république tout entière, non point les particuliers". Le débat se poursuit avec les mercantilistes, puis avec les physiocrates, et même chez les grands auteurs des siècles des lumières.

L'incontournable Malthus

À la fin du XVIII^e siècle, le premier **Essai** de Malthus, publié en 1798, connaît un succès considérable en raison du talent de l'auteur parvenant à justifier par un raisonnement simple – et que l'on peut juger simpliste – la nécessité pour les pouvoirs publics de ne pas mener de politique sociale susceptible d'augmenter le nombre d'enfants des pauvres. Les pouvoirs publics doivent, au contraire, encourager tout ce qui peut permettre d'enseigner la "contrainte morale", le devoir de tout homme étant "de ne pas songer au mariage avant de s'être assuré qu'il peut suffire aux besoins de ses enfants" (5).

Malthus devient alors le grand diviseur des doctrines du XIX^e siècle en parvenant à opposer les libéraux d'une part, les socialistes d'autre part, ainsi que les intellectuels catholiques sur les questions de population. Tous les grands auteurs, de toutes disciplines, traitent, à un moment ou à un autre de leurs œuvres, du désir d'enfant, à l'instar de Jean-Baptiste Say qui souhaite que les pouvoirs publics "encouragent les hommes à faire des épargnes plutôt que des enfants". Dans ce même XIX^e siècle, Émile Zola adopte une position inverse, tandis que Victor Hugo se situe davantage dans une dimension affective favorable au désir d'enfant (6). Puis, au cours du XX^e siècle, les positions divergent entre néo-malthusiens et anti-malthusiens. Or, à l'orée du XXI^e siècle, dans une ambiance sociétale marquée par un fort individualisme, la question semble peu présente en raison d'une croyance en la neutralité des pouvoirs publics sur le désir d'enfant. L'opinion et ses dirigeants n'hésitent pas à considérer

Quand le pays a besoin de bras

enquête

En Occident, l'enfant est considéré comme un "bien privé" dont la conception et l'éducation relèvent de la seule responsabilité de ses géniteurs. Il est aussi parfois, mais de façon ponctuelle, un "bien public", lorsque des insuffisances démographiques supposées sont déplorées par le pouvoir politique au nom de l'intérêt de la société. L'adhésion à l'idée exprimée dès le XVI^e siècle par Jean Bodin, qu'"il n'est de richesses que d'hommes" (et partant, que de bébés...) s'est traduite en France, au fil du temps, par une grande diversité d'initiatives dont l'examen souligne qu'elles ont souvent transcendé les divisions politiques, conservateurs et progressistes se retrouvant à l'occasion pour affirmer qu'il est nécessaire de se compter nombreux afin d'enrayer le déclin économique, voire pour ne plus perdre les guerres. La politique familiale pratiquée par la France a d'ailleurs longtemps constitué en Europe une "exception sociale" dont les modalités, dans leur variété, doivent couvrir largement le champ des possibles en la matière. Ces modalités, quoique diverses, se rattachent finalement à quatre grands types d'actions qui mettent l'accent, suivant la coloration idéologique du moment – et avec quand même de nombreuses nuances selon la personnalité de ceux qui les mettent en œuvre –, sur :

- des injonctions et des plaidoyers en faveur du développement de la natalité (on garde par exemple en mémoire l'ouvrage publié en 1946 par Alfred Sauvy et Robert Debré, *Des Français pour la France*) ;
- des politiques pénales interdisant l'information sur les moyens contraceptifs (loi de 1920) et réprimant l'avortement avec la plus extrême sévérité ;

le soutien aux associations et aux organismes qui prônent le familialisme : le mouvement familial est né en France à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e les premières associations se créant sur des fondements soit natalistes : "l'alliance nouvelle contre la dépopulation" (1896), "la ligue populaire des pères et mères de familles nombreuses" (1908), "la plus grande famille" (1915), soit moralistes : "la ligue pour la vie" (1916).

- la mise en place de politiques familiales visant, entre autres par le moyen d'allocations et de dispositions fiscales, à donner aux parents la possibilité de s'occuper de leurs enfants, les avantages accordés traditionnellement aux mères sous forme de droits à congés par exemple, étant progressivement étendus aux pères depuis le début des années 80.

L'histoire des politiques familiales en France (1) est balisée de 1804 (définition du statut de la famille moderne dans le code civil) à nos jours par une longue série de dispositions qui se sont plus fréquemment combinées les unes aux autres que remplacées (sauf pour ce qui concerne, en partie, la législation élaborée par le régime de Vichy), témoignant par cette continuité de l'existence d'un certain consensus sur la question.

Pierre Grélley

1. Consulter sur le site de la Documentation française la chronologie des principales dates de la politique familiale française depuis le début du XIX^e siècle.

que les décisions prises en matière économique, fiscale, sociale... par les pouvoirs publics ont des effets sur le fonctionnement de la société et le comportement économique de ses membres, mais elles seraient sans effet sur les comportements démographiques. De même, les décisions en matière familiale seraient également sans effet, donc inefficaces et neutres par principe !

Les enseignements de l'expérimentation invoquée

Or, comme les quelques exemples suivants vont l'attester, il n'en est rien. Les comportements sont effectivement influencés par les décisions publiques, même lorsque les effets de ces dernières ne sont pas conformes aux objectifs officiellement présentés. Une typologie des quatre types d'effets des politiques publiques sur le désir d'enfant, mesurés par les résultats démographiques des comportements, pourrait être présentée : des effets directs annoncés ou souhaités, des effets directs non annoncés et sans doute non souhaités, des effets secondaires conformes aux intentions de l'État et des effets secondaires non nécessairement conformes à ces mêmes intentions. Dans le cadre limité de ce texte, seul le premier type, démontrant que les politiques publiques ont, à de nombreuses reprises, encouragé ou facilité la réalisation du désir d'enfant, sera examiné.

Bien qu'il ne soit pas possible, sur un tel sujet, de recourir à l'expérimentation provoquée, comme dans les sciences physiques ou naturelles, il est loisible de considérer l'expérimentation invoquée susceptible de confirmer ou d'infirmer la neutralité des politiques publiques face au désir d'enfant.

Considérons le cas de décisions politiques s'accompagnant d'intentions déclarées d'entraîner une augmentation de la natalité. La France offre, à cet égard, au moins trois exemples. Le plus complet concerne le vote du Code de la famille en 1939 par la Chambre issue des élections générales favorables au Front populaire, puis la mise en œuvre d'un système de compensation des charges familiales au cours des années 1940, sous des régimes aussi différents que ceux de "l'État français" (Pétain) et de la IV^e République, sous l'autorité du général de Gaulle puis de ses successeurs. Personne ne peut contester la reprise de la natalité en France, qui se mesure au moyen de données quantitatives pendant une trentaine d'années. Quelles sont les

preuves de l'efficacité des politiques alors engagées ? D'abord, après la Seconde Guerre mondiale, le renouveau démographique se révèle en France plus intense et plus durable que dans les autres pays connaissant le même phénomène. Deuxièmement, l'opinion, à 97 %, considère que les allocations familiales, alors fixées à un niveau de pouvoir d'achat relatif significatif, ont joué un rôle décisif dans la reprise de la fécondité (7). Troisièmement, l'analyse détaillée par milieux socio-professionnels met en évidence une corrélation entre l'octroi des allocations familiales à telle ou telle catégorie et le niveau de fécondité, sachant que la généralisation et l'uniformisation de ces allocations ne se sont effectuées que plus tard. Enfin, on peut constater la moindre intensité de la baisse de la fécondité en France après le milieu des années 1960, dans une période où, bien que moins importante, la politique familiale de la France conserve des atouts relativement à ses voisins européens (en Italie comme en Allemagne, la politique familiale présente un éventail de mesures moins large, que ce soit en matière d'allocations ou de services).

Les spécificités du renouveau démographique de la France après la Seconde Guerre mondiale offrent une preuve incontestable que la législation peut retentir sur la réalité sociale dans une mesure non négligeable, même si l'on ne peut nier le jeu d'autres facteurs économiques, sociaux ou culturels. Néanmoins, on pourrait considérer cet exemple français comme une exception à une règle qui voudrait que le rôle des pouvoirs publics sur la réalisation du désir d'enfant soit neutre.

Quelques exemples récents

Or d'autres exemples infirment cette prétendue règle. Dans les années 1976, la République démocratique allemande (Allemagne de l'Est) organise une nouvelle politique familiale avec l'intention déclarée de voir augmenter la fécondité... et le résultat se vérifie. Alors que la fécondité était semblable dans les deux Allemagnes depuis la fin des années 1940, malgré l'existence de deux régimes politiques totalement différents, celle de l'Allemagne de l'Est croît après 1976, tandis que celle de l'Allemagne de l'Ouest continue à décroître. Par la suite, la fécondité de l'Allemagne de l'Est conserve un écart favorable, puis s'effondre, tandis que l'implosion de ce pays crée un choc social

accentué par la disparition des mesures spécifiques à l'Est en matière de modes de garde et de logement, et de conciliation entre activité professionnelle et vie familiale. En l'espèce, cet effondrement de la fécondité des Länder de l'Est n'était ni annoncé ni souhaité par les dirigeants politiques. Il était pourtant inévitable qu'il se produise, dans la mesure où l'alignement sur l'Ouest signifiait l'arrêt des mesures politiques de l'État-providence et, en même temps, l'absence d'une politique de liberté familiale.

En France, le tournant des années 1970-1980 offre un autre exemple. Le gouvernement du président Giscard d'Estaing souhaite, en 1978, enrayer la chute des naissances de rang trois et prend diverses mesures pour réduire les difficultés rencontrées par les familles souhaitant trois enfants ou plus. Et l'on constate une hausse des naissances en 1979, 1980 et 1981. Plus précisément, le nombre de naissances de rang trois (8) passe de 76 305 en 1978 à 87 725 en 1979 (+15 %), 103 410 en 1980 (+18 %), et 110 241 en 1981 (+6,6 %) (9). Les mesures et leurs intentions étant suspendues par le nouveau gouvernement de 1981, le nombre total de naissances, ainsi que celui des naissances de rang trois diminuent à nouveau. Puis, le gouvernement Mitterrand-Fabius met en place, en 1985, une première version de l'allocation parentale d'éducation à partir des enfants de rang trois. Son effet est immédiat avec une augmentation du nombre de naissances d'un tel rang.

Parmi les exemples étrangers, la Suède fournit une illustration des effets des politiques publiques à la fin des années 1980. Le gouvernement suédois affiche sa volonté d'enrayer l'affaiblissement de la fécondité et met en œuvre des mesures de compensation des charges familiales. Il prend également une mesure pleine de signification : une femme ou un homme ne pourra percevoir une pension de réversion, une fois son compagnon ou sa compagne décédé(e), que s'ils sont mariés ou s'ils ont eu ensemble un enfant. Les effets de la nouvelle politique familiale suédoise se constatent rapidement. D'une part, le nombre de mariages s'élève au chiffre exceptionnel de 108 919 en 1989, contre une moyenne tournant autour de 40 000 pour les années précédentes. D'autre part, les naissances dépassent le chiffre de 122 000 pendant trois années (1990, 1991, 1992) et de 100 000 pendant dix années (de 1986 à 1995), alors qu'un tel niveau ne

s'était plus constaté depuis 1975 (10). Puis, la Suède relâchant ses efforts en matière de politique familiale, fécondité et natalité diminuent.

Ainsi, l'expérimentation invoquée, conforme à la méthode expérimentale en sciences humaines, met en évidence combien les politiques publiques peuvent exercer des effets sur le désir d'enfant. Ce qui est vrai en Europe, à l'instar des exemples évoqués ci-dessus, l'est également dans d'autres pays du monde. En particulier, le caractère anachronique des taux de masculinité, en Chine ou en Corée du Sud, est inséparable des politiques démographiques suivies par les gouvernements de ces pays au cours des dernières décennies. Plus généralement, l'analyse démographique montre de très fortes interrelations entre les évolutions politiques et les évolutions démographiques (11).

N O T E S

- 1 - Depuis décembre 2002, les articles sur les difficultés économiques de Fiat, supprimant des milliers d'emplois et voyant le projet de rachat à un coût intéressant par General Motors s'éloigner, n'ont pas manqué. Mais l'une des raisons est presque systématiquement omise. La situation financière de cette entreprise est d'abord dépendante du marché intérieur italien, dont les structures de la demande sont défavorables à Fiat en raison du vieillissement de la population italienne.
- 2 - Gérard-François Dumont, "La démographie stimule l'économie américaine", *Le MOCI*, 5 octobre 2000.
- 3 - Id., "L'âge des départements", *Population et avenir*, n° 657, mars-avril 2002.
- 4 - *Politique*, VII, 16.
- 5 - Malthus, *Essai sur le principe de population*, 2^e édition, 1803, réédition Paris, Seghers, 1963, p. 147.
- 6 - Gérard-François Dumont, "Victor Hugo en son siècle", *Population et avenir*, n° 660, novembre-décembre 2002.
- 7 - Alain Girard, "Le problème démographique et l'évolution du sentiment public", *Population*, 1950, n° 2, p. 338.
- 8 - Il s'agit des naissances dans le mariage du moment à l'exclusion des naissances hors mariage, la statistique d'alors ne donnant que ce type d'information.
- 9 - Gérard-François Dumont, *La population de la France, des régions et des DOM-TOM*, Paris, Ellipses, 2000.
- 10 - Chiffres "Évolution démographique" du Conseil de l'Europe.
- 11 - Gérard-François Dumont, *Les populations du monde*, Paris, Éditions Armand Colin, 2001.