

LA POLITIQUE FAMILIALE ET L'EUROPE

Conférence de M. RIVIERE – AG 19 mars 2015

Il convient tout d'abord de noter que la politique familiale n'est pas de la compétence de l'Union européenne mais de la compétence exclusive des Etats membres de l'Union.

En effet le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 qui répartit les compétences entre les Etats membres et l'Union européenne ne classe la politique familiale ni dans les compétences « exclusives » de l'Union européenne, ni dans les compétences « partagées » (entre les Etats membres et l'Union européenne) ni dans les compétences « d'appui » c'est-à-dire des compétences venant à l'appui - selon une procédure d'ailleurs très encadrée- des actions menées par le Etats membres.

Il en résulte par voie résiduelle que la politique familiale demeure de la seule compétence des Etats membres. C'est ce qu'on appelle la subsidiarité.

De fait on constate que la politique familiale est diverse selon les Etats membres, même si un certain rapprochement s'est opéré ces dernières années, mais aussi que l'Europe dans son ensemble (Union européenne et Conseil de l'Europe) s'efforce parfois de façon insidieuse d'étendre sa compétence par diverses voies.

La politique familiale est encore diverse en Europe.

Certains Etats ne distinguent pas à proprement parler la politique familiale de la politique sociale. Pour ces Etats, la politique familiale doit être orientée prioritairement sur l'aide aux personnes dans le besoin, sans véritablement prendre en compte la dimension familiale.

Cela conduit à une prise en compte systématique des ressources des bénéficiaires dans l'organisation des aides diverses niant ainsi un principe fondamental de la politique familiale qui est de venir en aide à **toutes** les familles ainsi que de compenser, à **revenu égal**, la charge d'enfants.

Cette philosophie se traduit souvent par une individualisation des droits très poussée comme dans les pays scandinaves. Ce n'est pas la famille dans son ensemble qui est considérée mais les seuls individus composant cette famille. La notion de droits « dérivés », tels que par exemple la réversion de la pension de retraite du conjoint décédé au profit du conjoint survivant est battue en brèche.

Le pourcentage du PIB c'est -à-dire la proportion de la richesse nationale consacrée à la politique familiale varie selon les Etats.

Ainsi, ce pourcentage est en France de 3,8 % supérieur donc au pourcentage moyen constaté dans l'Union européenne qui est de 2,6 %, .Il est de 3,5 % au Danemark et au Luxembourg.

A l'inverse ce pourcentage est de 2,5 % au Royaume-Uni, de 2,3 % en Belgique et de 0,4 % en Espagne.

Ces pourcentages doivent cependant être interprétés avec prudence. En effet, certains Etats, notamment les pays scandinaves, incluent dans ce pourcentage des actions ou aides qui en France sont comptabilisées au titre de la politique sociale et non de la politique familiale.

Ces politiques prennent des formes diverses.

La plupart des Etats octroient des allocations familiales et qui sont pour l'essentiel, sauf au Royaume-Uni, allouées sans conditions de ressources (1)

En revanche les Pays du Sud se caractérisent par l'absence d'allocations familiales, ou lorsqu'elles existent, par leur montant très faible.

Plusieurs Etats, à l'exception des pays scandinaves, prennent en compte la charge d'enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu, soit par la voie d'abattements forfaitaires (d'un montant élevé en Allemagne mais très faible au Royaume-Uni) soit par la voie d'un quotient familial comme au Portugal, au Luxembourg et surtout en France.

Le mode d'imposition varie selon les Etats.

Depuis les années 1970 le principe de l'imposition séparée des couples a progressé.

Il existe trois groupes de pays :

- Les pays dans lesquels les ménages peuvent choisir entre l'imposition conjointe ou séparée des revenus des conjoints (Allemagne, Espagne, Irlande, Norvège)
- Les pays dans lesquels l'imposition commune est obligatoire. (France, Luxembourg et Portugal) A noter que la France pratique à la fois le quotient familial et le quotient conjugal (les 2 conjoints mariés ou pacsés bénéficient chacun d'une part de quotient)
- Les autres pays ont institué l'imposition obligatoirement séparée des conjoints.

Enfin tous les Etats membres de l'Union se sont efforcés de développer les modes de garde. Ceux-ci sont particulièrement étendus en Suède et au Danemark mais très peu répandus en Europe du Sud. L'Allemagne s'efforce depuis quelques années de rattraper son retard en ce domaine.

Mais ces modes de garde prennent quasi toujours la forme de structures collectives de garde (crèches ou halte garderies). Seule La France fournit une aide aux familles qui optent pour la garde à domicile.

(1) *On constate ainsi que la récente décision du Gouvernement français de mettre sous conditions de ressources les allocations familiales (appelée faussement « modulation ») s'inscrit bien comme une régression.*

Le tableau dressé ci-dessus montre qu'il serait dommageable que la politique familiale devienne une compétence de l'Union européenne.

On peut craindre en effet dans ce cas un alignement vers le bas des mesures en faveur des familles et l'obligation qui serait faite à la France d'orienter sa politique familiale vers une individualisation des droits, avec la suppression de l'imposition commune des ménages(2), la suppression des droits dérivés comme la réversion de la pension de retraite du conjoint décédé vers le conjoint survivant ou l'affiliation du conjoint sans emploi à la caisse de sécurité sociale du conjoint actif.

On peut aussi redouter une confusion encore plus forte entre la politique familiale et la politique sociale dont pâtiraient les familles et particulièrement les familles nombreuses comme l'ont montré l'abaissement par deux fois du plafond du quotient familial et la récente imposition de la majoration de retraite dont bénéficient les familles ayant élevé au moins trois enfants. Ces deux mesures ont d'autant plus pénalisé les familles qu'elles avaient de nombreux enfants, mais moins, voire pas du tout, les ménages ayant peu ou pas d'enfants ce qui est paradoxal lorsqu'on sait que ce sont précisément les familles nombreuses qui assurent le renouvellement des générations et l'équilibre, déjà menacé, de notre régime de retraite fondé sur la répartition.

Cette tendance vers l'individualisation des droits porte par ailleurs atteinte à la notion même de famille. Dans une telle conception, la famille n'est plus considérée comme une **communauté de personnes** liées par un destin **commun**, mais comme une **juxtaposition d'individus** aux intérêts **distincts** voire divergents.

Enfin, le libre choix des modes de garde, soit dans une structure collective soit à domicile, doit être préservé. Ce sont les familles qui sont les mieux à même de savoir ce qui leur convient. L'Etat n'a pas à imposer un mode de garde. En revanche il a le devoir de mettre en œuvre les mesures concrètes qui permettent aux familles d'exercer librement ce choix.

Pour terminer il convient brièvement d'évoquer les résolutions du Conseil de l'Europe(3) et la jurisprudence de sa cour, soit la Cour européenne des droits de l'Homme

On constate en effet que nombre des résolutions de ce Conseil participent d'un état d'esprit reposant lui aussi sur une conception individualiste de la famille et sur une fausse conception de l'égalité entre les sexes.

(2) *Certains milieux féministes plaident pour une suppression de l'imposition commune des ménages au motif que celle-ci pénaliserait le travail des femmes alors qu'aucune étude sérieuse ne démontre cette affirmation et que d'autres concluent au*

contraire que l'impact fiscal est nul ou négligeable comme l'a constaté le Haut Conseil de la Famille dans son rapport de 2011.

(3) Il convient de ne pas confondre le Conseil de l'Europe créé en 1949 qui a sa propre juridiction, et l'Union européenne qui a également sa propre Cour de justice.

Certes ces résolutions n'ont aucun pouvoir normatif contraignant et ne s'imposent pas aux états membres du Conseil mais elles influencent progressivement l'Union européenne et les décideurs politiques.

Cela est encore plus marqué depuis une quinzaine d'années dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Cette juridiction s'immisce de plus en plus dans le droit interne des Etats alors qu'originellement sa compétence se limitait à la seule préservation des droits de l'Homme dans les états membres.

Ainsi au nom d'une conception très extensive et surtout individualiste de ces droits, elle a par exemple contraint la France à inscrire à l'état civil français des enfants nés à l'étranger d'une gestation pour autrui, pourtant interdite en France et plus récemment condamné le 27 janvier dernier l'Italie pour avoir retiré à un couple, pour le confier à l'adoption, un enfant acheté 49 000 € en Russie !!

Il s'agit en réalité d'une façon insidieuse d'obliger les états membres du Conseil de l'Europe à reconnaître dans leur droit interne la GPA, et la PMA pour tous les couples, au détriment de l'intérêt de l'enfant.

En conclusion on peut écrire que la politique familiale française - qui explique le fait que la France connaît encore un taux de fécondité élevé ((4) (l'indice de fécondité en France est de 2,01 enfant par femme pour une moyenne de 1,6 dans l'ensemble de l'Union européenne)- doit son succès à ses caractéristiques propres.

Elle repose en effet sur quatre piliers fondamentaux.

1- Le quotient familial qui assure, conformément à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen(5), la redistribution **horizontale** (des ménages sans enfants vers les ménages chargés d'enfant.)

2-Des allocations familiales allouées jusqu'à tout récemment sans conditions de ressources qui assurent l'**universalité** de la politique familiale.

(4) Il convient de noter cependant que si la France connaît l'indice de fécondité le plus élevé après l'Irlande, cet indice est encore insuffisant pour assurer le plein renouvellement des générations. Pour ce faire, cet indice devrait être de 2,10 enfants par femme.

(5) Cet article dispose que la contribution commune pour couvrir les charges publiques « doit être également répartie en tous les citoyens à proportion de leurs facultés ». C'est-à-dire de leurs possibilités contributives tenant compte des charges et non pas seuls revenu

3-Des prestations familiales allouées sous conditions de ressources (ex : allocation de rentrée scolaire) ou prennent en compte les caractéristiques particulières de certaines familles (ex : allocation pour enfant handicapé) et permettent ainsi de prendre en compte **la spécificité** de certaines familles.

4-Des modes de garde, certes encore insuffisants, qui respectent le libre choix des familles.

.Ces quatre piliers forment **un tout cohérent** qui caractérise la politique familiale française.

Si l'Europe obligeait la France à porter atteinte à cette cohérence c'est le succès de cette politique qui serait menacé.