

POLITIQUES FAMILIALES ET BIEN-ETRE DES ENFANTS

Conseil de Développement de la Recherche sur la Famille du Québec

Université du Québec à Trois-Rivières, 3 novembre 2006

Comparaisons Internationales des Politiques Familiales en Europe et de leurs Impacts sur la Vie en Famille

Linda Hantrais

Université de Loughborough et London School of Economics, R-U

Éclairer le débat

Malgré les efforts de la part de la Commission européenne pour mettre en place un modèle social européen unique auquel tous les pays membres doivent obligatoirement adhérer, l'analyse des systèmes de protection sociale dans les 25 pays de l'Union européenne (27 à partir de janvier 2007) confirme la grande diversité qui règne dans ce domaine.

La politique familiale ne fait pas exception à cette règle, à plus forte raison que, s'agissant de la vie privée, le principe de subsidiarité s'applique tout particulièrement dans ce contexte. L'intervention de l'état peut alors être considérée comme une interférence et comme une forme illégitime de contrôle sur les comportements individuels.

En guise d'introduction au colloque du Conseil de Développement de la Recherche sur la Famille du Québec, ce papier avait comme objectif d'éclairer le débat actuel sur l'impact des politiques familiales à partir des données de recherche les plus récentes. Il présente quelques éléments pertinents à ce débat, appuyés sur des comparaisons internationales menées depuis de nombreuses années, surtout en Europe.

Dans sa publicité, l'organisateur du colloque pose trois questions qui serviront à structurer ce papier. La réponse à la troisième question : « Peut-on mesurer les résultats réels des politiques familiales ? » sera plutôt négative, ou du moins très réservée. Il s'ensuit qu'il est également difficile de répondre de manière positive à la première question : Quel a été l'impact réel de politiques familiales aussi diverses que celle de la Suède, de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie ? Et pourquoi pas des pays de l'Europe de l'est qui sont devenus membres de l'Union européenne en 2004 ou qui le deviendront en 2007 et au-delà ?

Il est plus aisé de répondre à la deuxième question : Certains traits caractérisent-ils les politiques familiales qui ont été mises en œuvre ? En focalisant cette question, qui demande néanmoins une définition globalement applicable de la politique familiale, ce qui n'est pas non plus évident, nous ne ferons aucunement abstraction des deux autres questions, qui méritent d'être débattues et qui l'ont été longuement et fréquemment depuis de nombreuses années dans certains pays.

À partir de la recherche

Le papier s'appuie, en premier lieu, sur des recherches assez récentes, et dont les résultats trouvent leur expression principale dans l'ouvrage mentionné dans la publicité du colloque : *Family Policy Matters* (Hantrais, 2004a) Ce titre est délibérément ambigu en anglais, « matters » pouvant être un verbe, « avoir une certaine portée ou de l'importance », ou un substantif, « les questions » qui ont trait à la politique familiale. La deuxième partie du titre de l'ouvrage « responding to family change in Europe » (répondre à l'évolution des familles) indique qu'il s'agit, en effet, des deux sens du terme.

Cet ouvrage rassemble les résultats de plusieurs études et recherches dans le cadre européen, dont deux pilotées sous les auspices de la Commission européenne. Dans les années 1990, la Direction générale pour l'Emploi, les affaires sociales et l'égalité des chances a commandé une étude qui a préparé le terrain pour un projet mené entre 2000 et 2003, financé par la Direction générale pour la Recherche sous l'égide du 5^{ième} programme cadre de recherche et développement (PCRD). Ce dernier projet, qui portait sur 11 pays, avait pour titre « Improving

Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges : changing family structures, policy and practice (Iprosec) (L'amélioration des réponses politiques aux défis socio-économiques et de leurs résultats : évolution des structures familiales, des politiques et des pratiques)¹.

La Direction générale pour la Recherche avait commandée, en même temps, une analyse d'une quinzaine de projets de recherche portant sur la thématique de « famille et welfare » (famille et protection sociale). Il s'agissait de projets menés par des équipes multinationales sous le 4^{ième} et le 5^{ième} PCRD, recouvrant différents groupements de pays et se servant de diverses méthodologies (Hantrais, 2005)². Ces projets apportent d'autres perspectives qui sont pertinentes à nos travaux.

Le projet Iprosec a utilisé plusieurs méthodes quantitatives et qualitatives afin d'analyser l'évolution socio-démographique et ses articulations avec les politiques publiques dans les 11 pays retenus (Hantrais, 2004b). Ces pays ont été choisis pour représenter non seulement les cinq vagues d'élargissement de l'Union européenne, y compris trois pays de l'Europe de l'est qui étaient candidats à l'époque, mais aussi différents systèmes de protection sociale et différentes approches des politiques familiales.

En ce qui concerne les méthodes, dans un premier temps, des analyses secondaires ont été menées des statistiques sur les tendances démographiques, ce qui a permis de situer les 11 pays par rapport aux autres états membres de l'Union européenne. Ensuite, à partir de la documentation disponible, les contextes socio-politiques de ces 11 pays ont été examinés de plus près. Des représentants des élites politiques, économiques et de la société civile ont été interviewés, suivi par des enquêtes à petite échelle ainsi que des entretiens approfondis auprès d'un échantillon de familles représentant différentes structures et différentes situations socio-économiques. Le questionnement portait sur les perceptions des politiques publiques en direction des familles et sur le processus de prise de décision par les gouvernements et au sein des familles. Il importait de savoir quel était le rôle joué par ces politiques dans la décision de se marier ou de ne pas se marier, d'avoir ou de ne pas avoir des enfants, et si oui combien, d'avoir ou de ne pas avoir une activité rémunérée, et de mettre fin ou non à la vie conjugale. Dans *Family Policy Matters*, la couverture de l'étude a été étendue aux 14 autres pays membres de l'Union européenne à l'époque, mais sans approfondir autant l'analyse.

Vers une définition opérationnelle des politiques familiales au niveau européen

Ce papier présente une tentative de caractérisation des politiques familiales, non seulement des états membres mais également de l'Union européenne. Ce faisant, il aborde les questions plus délicates de l'effet réel, ou même supposé, des politiques familiales sur la constitution, la structure et les modes de vie des familles à ces deux niveaux d'analyse. Avant de pouvoir caractériser les politiques familiales européennes et nationales, il importe de trouver une définition opérationnelle du terme et d'apprécier les efforts de la part de la Commission européenne pour inciter les états membres à adopter une approche concertée dans ce domaine de la politique sociale.

Afin d'éviter de longs débats terminologiques (voir Hantrais, 2004a), la définition adoptée par l'Observatoire européen sur les politiques familiales nationales est utilisée. L'Observatoire avait été créé en 1989 ; il a cessé de fonctionner en 2004 au moment de l'arrivée des nouveaux pays membres de l'Europe de l'est. Pour des raisons pratiques, qui seront expliquées dans un instant, sa définition se limitait aux « mesures politiques destinées à influencer les familles » ou à celles qui traitaient des « questions familiales », sans que ces mesures ne soient forcément énoncées comme des politiques familiales (voir le rapport de 1990 sur les tendances et évolutions des politiques familiales des 12 états membres de la Communauté à l'époque, Dumont, 1991).

L'Observatoire se servait de cette définition à la fois large et contraignante dans les rapports annuels qu'il était tenu de rédiger sur les mesures mises en œuvre dans ce domaine par les gouvernements au cours de la période en question. Il n'était pas censé montrer dans quelle

¹ Voir <http://www.iprosec.org.uk/secure>.

² Voir <http://cordis.europa.eu/citizens/home.html>.

mesure les politiques avaient eu l'impact voulu ou même un effet non voulu sur la structure et la vie quotidienne des familles. Néanmoins, entre 1994 et 1997, l'Observatoire a tenté de mesurer l'impact des allocations familiales et sociales et des régimes fiscaux sur les revenus de familles types (Ditch *et al.*, 1996, 1998).

Évolution du rôle de la Communauté européenne en matière de politique familiale

Cette hésitation caractéristique de l'approche de la Commission européenne à promouvoir des politiques délibérément familiales et à entreprendre une analyse rigoureuse des effets potentiels et réels des mesures dans ce domaine de la politique sociale n'est pas difficile à comprendre. Selon le traité fondateur de la Communauté économique européenne, la Commission ne possédait pas de compétence en la matière, sauf dans le cas de la réunification familiale des travailleurs migrants intra-européens. L'intégration socio-économique des membres des familles migrantes devait être facilitée par l'application sans discrimination des droits sociaux, y compris des allocations familiales.

À partir des années 1970, référence est faite dans les programmes sociaux émanant de la Commission à la nécessité de faciliter la conciliation de la vie professionnelle et familiale dans l'intérêt du plein emploi des ressources humaines³. La création d'un Observatoire européen n'avait été justifiée qu'en raison de l'importance croissante accordée aux questions démographiques dans les années 1980 et de leur insertion dans les textes législatifs.

Cette compétence, ne serait-ce qu'indirecte, à intervenir dans le domaine démographique est affirmée par le Traité sur l'Union européenne, signé en 1992 à Maastricht, qui attribue à la Commission la responsabilité de suivre l'évolution de la structure des familles en tant que composante essentielle du changement socio-démographique, et de produire un rapport annuel sur la question.

La Commission a rempli ce rôle au cours des années 1990 dans des rapports démographiques et, au début des années 2000, dans des rapports sur la situation sociale. Elle n'a pas été chargée pour autant d'élaborer une politique familiale explicite, et la disparition de l'Observatoire a signalé une certaine réorientation des priorités, voire même un retour en arrière pour ceux qui soutenaient les travaux de l'Observatoire, sous prétexte que la question familiale serait suffisamment bien prise en compte par les analyses démographiques.

Malgré ce manque de compétence, au cours des années, la Commission a proposé toute une gamme de mesures pouvant relever de la politique familiale, mais exprimées sous diverses rubriques :

- prestations financières et abattements fiscaux ;
- moyens de garde accessibles (du point de vue géographique et temporelle), de qualité et à un prix abordable ;
- diverses formes de congés parentaux ;
- accès à un emploi et organisation flexible du temps de travail ;
- infrastructures sociales de soutien aux ménages et aux familles dans le domaine du logement, de l'éducation, de la santé et des transports en commun.

Les premières années du 21^{ème} siècle ont été dominées sur le plan européen par les préparatifs précédant l'élargissement de l'Union européenne et par les débats sur le texte de la Constitution européenne qui devait assurer l'efficacité de la gouvernance d'une Union élargie et de plus en plus diversifiée. Le rejet de la Constitution par la France et par les Pays-Bas lors des referenda sur la ratification en 2005 a cependant remis en cause le système de gouvernance actuel et futur de l'Union. Tandis que la compétence de la Commission en matière de protection sociale ne devait pas être modifiée, l'adoption d'une charte sur les droits fondamentaux des citoyens en 2001,

³ Voir la Résolution du Conseil du 21 janvier 1974 concernant un programme d'action sociale, *Journal officiel*, C 13/1 12.2.1974.

charte qui aurait dû être incorporée dans la Constitution avortée, a ouvert la voie à une extension possible de la compétence de l'Union dans le domaine de la famille, et au recours des citoyens à la Cour de justice dans la défense de leurs droits. La Charte précise que le droit de se marier et de fonder une famille doit être garanti en accord avec la législation nationale gouvernant l'exercice de ces droits (article II-9). Elle est plus globalisante en ce qui concerne les droits des enfants et des personnes âgées. Dans ce cas, elle ne renvoie pas à la législation nationale. Elle précise cependant que les intérêts des enfants sont primordiaux : chaque enfant a le droit, selon la Charte, de maintenir le contact avec ses deux parents, à moins que ce ne soit contraire à son intérêt (article II-24, § 3) ; et les personnes âgées ont le droit de mener une vie de dignité et d'indépendance et de participer à la vie sociale et culturelle (article II-25).

La solidarité intergénérationnelle

De son côté, la Commission, dont le rôle primordial est de proposer des politiques, a publié un livre vert en 2005 sur les questions démographiques, sous-titré « une nouvelle solidarité entre les générations ». Le livre vert a été suivi par une communication en octobre 2006 sur l'avenir démographique de l'Europe.

S'appuyant sur un large consensus de la part des gouvernements des états membres de l'Union, ces textes approfondissent le débat sur les effets conjugués de la baisse de la fécondité, de l'accroissement de l'espérance de vie et du vieillissement de la population. L'appel à la solidarité vise directement les familles, la place des enfants dans la société, l'articulation vie familiale–vie professionnelle, les rapports hommes–femmes, le rôle que peuvent, ou que doivent, jouer les politiques dans ces domaines et, en filigrane, la question délicate de l'immigration intra et extra-européenne en tant que solution éventuelle aux problèmes du vieillissement de la population européenne et de ses effets sur l'équilibre entre population active et inactive.

Dans ces textes, les allocations familiales, le congé parental, la garde des enfants, l'égalité des rémunérations sont présentés en tant que mesures d'encouragement à la fécondité. La Commission ne s'est pas exprimée sur la formation légale des couples ni sur la structure des familles.

Poussée par les pays préoccupés des questions démographiques, la Commission s'est servi des enquêtes d'opinion sur la dimension idéale des familles pour déclarer que les gouvernements devraient créer les conditions favorables à la formation des familles nombreuses (de plus de deux enfants) afin d'assurer l'avenir de la population européenne. Le débat à ce propos a été très vif. Comme le rappelaient un certain nombre des personnes consultées, avoir des enfants est un droit et non un devoir, et toute mesure susceptible de restreindre la liberté de choix individuelle peut, en fin de compte, décourager la natalité.

Pertinence des politiques de l'emploi à la vie familiale

L'objectif primordial de la Commission était de suppléer aux carences démographiques tout en accroissant le taux d'emploi, de manière à faire face à la charge des personnes âgées dépendantes pesant sur la population active. Une recommandation du Conseil européen en 1992 avait déjà appelé les gouvernements à accroître le nombre de places pour la garde des enfants, l'offre devant être de bonne qualité et à un prix abordable.

La mesure concernant la garde des enfants a ainsi été reprise et renforcée dans la stratégie européenne pour l'emploi mise en œuvre en 1998. La Commission a fixé les cibles à atteindre avant 2010 pour le nombre de places dans les crèches et les écoles maternelles (90% des enfants de 3 à 6 ans, et 33% en-dessous de 3 ans).

Pendant les années 1990, l'intérêt des enfants et des personnes âgées dépendantes, voire du groupe familial, était souvent perdu de vue, car la justification explicite de toutes ces mesures n'était pas leur bien-être. Malgré la désignation couramment utilisée de « family-friendly policies » (politiques favorables à la famille), ces propositions émanant de la Commission misent en premier

lieu sur l'emploi plutôt que sur la vie des familles. Elles sont essentiellement « work-friendly » (favorables à l'emploi).

Aujourd'hui dans les pays anglophones, on parle d'ailleurs assez peu de conciliation de la vie professionnelle et familiale, et de plus en plus de la recherche du « work-life balance » dans le sens d'un meilleur équilibre entre le travail rémunéré et les autres dimensions de la vie individuelle. Tout ceci pour dire comment il est devenu difficile, lorsqu'on analyse les mesures proposées par la Commission européenne, d'apprécier, ou même de discerner, le rapport entre les objectifs des politiques à visée familiale et leurs impacts sur les familles. Il n'est pas exclu, bien sûr, que les autres membres de la famille en tirent des bénéfices si la mère exerce une activité rémunérée et si la qualité des moyens de garde est améliorée, mais tel n'était pas l'objectif des mesures préconisées.

Vers une politique familiale européenne

Avant de passer à la caractérisation des politiques familiales nationales, il est utile de faire le point sur la situation concernant une éventuelle politique familiale européenne. Au cours des années, la Commission a évoqué de multiples raisons pour justifier ses propositions de mesures politiques pouvant avoir un impact direct ou indirect sur la vie des familles. Ces mesures visent à :

- accroître le taux de fécondité ;
- promouvoir la solidarité entre les générations et la cohésion sociale ;
- créer des emplois et encourager la participation au marché du travail des femmes, mères de famille avec enfants en bas âge
- atteindre des objectifs économiques (compétitivité) et égalitaires ;
- assurer la qualité et la durabilité des systèmes de protection sociale ;
- permettre l'épanouissement des femmes et des hommes dans la vie publique, sociale, familiale et personnelle ;
- et augmenter le niveau de vie des catégories de la population à risque.

C'est à ce dernier propos qu'on entend parler de la vulnérabilité des enfants en situation de précarité, et de la nécessité de réduire le risque d'exclusion sociale, objectifs sur lequel l'unanimité est plus facile à obtenir.

Difficulté à repérer les impacts des politiques au niveau européen

Étant donné le peu de compétence et de légitimité en la matière, on constate que les mesures concrètes formulées par la Commission et susceptibles d'influer sur la vie familiale ne sont pas présentées explicitement comme faisant partie d'une politique familiale délibérée ou même comme des mesures destinées à influencer les familles, pour reprendre la définition de l'Observatoire des politiques familiales nationales, du moins quand il s'agit de la structure des familles.

En outre, puisque la responsabilité de la mise en œuvre de la législation européenne reste avec les gouvernements des états membres, et que la Commission s'intéresse davantage aux résultats chiffrés qu'au processus de la mise en œuvre, il est pratiquement impossible de vérifier systématiquement si la législation européenne est à la source des tendances en matière de vie familiale observées au niveau national.

La Commission européenne, de même que la plupart des pays membres de l'Union européenne, n'a pas cherché, jusqu'ici, à fonder ses politiques sur une évaluation *ex ante* ou *ex post* des résultats escomptés et réalisés. Cette situation est cependant en train d'évoluer : la méthode ouverte de coordination (MOC), qui est de plus en plus pratiquée dans le domaine social (emploi, inclusion sociale et protection sociale, éducation, retraites, migration), pousse les gouvernements des pays membres à faire de l'autocritique de leurs politiques, à viser des cibles fixées en commun (on parle de la gouvernance par objectifs) et à apprécier les effets éventuels de leurs politiques en comparant leurs performances à ceux d'autres pays. Lorsqu'il s'agit des cibles fixées par la MOC, chaque pays peut choisir les outils qui lui conviennent le mieux pour les atteindre. La Commission présente des palmarès des pays en fonction de leurs performances dans les domaines ciblés, tout

en essayant de repérer des exemples de bonnes pratiques qui pourraient être transférées à d'autres pays moins bien classés.

De nouveau, les gouvernements ne sont pas tenus d'établir un lien direct de cause et effet entre une mesure spécifique et la tendance relevée, par exemple l'effet des congés parentaux, des conditions du travail à temps partiel ou le nombre de places dans les crèches sur le volume de l'emploi féminin ou le taux de fécondité. Bien d'autres raisons peuvent expliquer les fluctuations relevées dans les statistiques, en particulier l'état du marché du travail. En somme, peu importe les moyens mis en œuvre ou les effets indirects et même pervers, pourvu que les cibles en question soient atteintes. Et il ne faudrait pas oublier que toute politique européenne est le résultat de négociations et de compromis, car les partis pris et les enjeux politiques pour les gouvernements sont incontournables (marchandage).

Tous ces facteurs font qu'il est impossible, en l'absence d'analyses et de suivis pertinents, de répondre d'une manière satisfaisante aux deux questions sur les effets précis des politiques familiales formulées au niveau européen, faute de pouvoir repérer des liens directs de cause et effet entre les objectifs affichés et les résultats des politiques.

Caractérisation des politiques familiales nationales

Il n'est guère plus facile de mesurer les effets « réels », ou même supposés, des politiques publiques sur la vie des familles au niveau national. L'imprécision de la définition des politiques familiales utilisées par l'Observatoire n'était pas innocente, car certains gouvernements, tout comme la Commission européenne, évitent d'afficher des politiques dites familiales. C'était longtemps le cas au Royaume-Uni, qui se voulait neutre vis-à-vis de la formation et de la structure des familles. Dès 1978 cependant, le Royaume-Uni avait mis en place une commission indépendante, devenue le Family Policy Studies Centre, et ensuite remplacée lors de l'arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste par le National Family and Parenting Institute. Cette commission était chargée d'analyser l'impact de la législation nationale sur les familles. L'actuel gouvernement travailliste n'hésite pas à annoncer haut et fort ses efforts de soutien aux familles, l'objectif majeur étant de réduire le taux de pauvreté parmi les enfants et de permettre à tous ceux qui sont capables de travailler de trouver le salut par ce moyen (rendre le travail rentable).

Dans un autre cas de figure, les pays nordiques préfèrent concentrer leur attention sur les intérêts des citoyens en tant qu'individus et sur la responsabilité collective de la société en général plutôt que sur le groupe familial. On n'y parle guère de politiques familiales non plus. Dans ces pays, les citoyens ont longtemps accepté un taux très élevé d'imposition en contrepartie d'un système généreux et universel de protection sociale. Les résultats des élections législatives en Suède en septembre 2006 semblent cependant remettre ce principe en question.

La France, qui se targue de sa politique familiale explicite, et aussi la Suède à certains moments de son histoire, n'ont pas hésité à se déclarer partisans de mesures destinées à accroître la natalité, et cela dans l'intérêt de la société tout entière. Aujourd'hui cependant, le public, même dans ces deux pays, conteste les politiques populationnistes ou natalistes. L'intervention de l'État dans la vie privée des citoyens continue à être largement voulue et acceptée dans la mesure où elle offre aux familles un plus grand nombre de solutions dans l'organisation de leur vie en leur laissant choisir celles qui leur conviennent le mieux.

Dans un autre cas de figure, le public dans des pays comme l'Allemagne ou encore le Royaume-Uni accepte plus facilement l'intervention dans la vie des familles lorsque celle-ci mise sur l'intérêt et le bien-être de ses membres (pauvreté et mauvais traitement des enfants ou des personnes âgées) que si l'État cherche à promouvoir une politique normative visant la structure, la dimension, les responsabilités des familles ou les rapports entre ses membres.

La plupart des pays de l'Europe du sud et de l'est ont en commun d'avoir connu des régimes dictatoriaux, fascistes ou communistes, au cours desquels la vie familiale était subjuguée à un état paternaliste et patriarcal, qui décourageait toute participation individuelle aux affaires publiques.

Dans les pays du Sud, ces régimes n'ont pas pu détruire la tradition solidaire, selon laquelle on se retourne d'abord vers sa propre famille étendue, dont les membres sont d'ailleurs souvent dans l'obligation légale d'apporter un soutien matériel.

Dans les pays de l'est, les longues années de dépendance de l'État (logement, éducation, santé, travail) ont été suivies par le retrait des services publics après 1990, laissant les populations à la merci des marchés et suscitant des fractures sociales. Les électeurs sont restés méfiants envers leurs gouvernements (les exemples de la Hongrie ou de la Pologne en témoignent), à plus forte raison lorsqu'il est question de la vie familiale. Ces pays ont découvert qu'il fallait apprendre à être autosuffisant, à se retourner vers les membres de la famille plutôt que vers l'État, afin d'éviter à tout prix le recours à l'aide sociale vue comme une humiliation. La préférence est ainsi aux mesures en espèces plutôt qu'en nature, parce que les individus veulent pouvoir décider pour eux-mêmes comment dépenser leur argent et qu'ils ne sont pas satisfaits de la qualité des services qui leur sont proposés.

Une autre difficulté à caractériser les pays et, à plus forte raison, à repérer les effets des politiques provient du fait que les mesures politiques en direction des familles sont, en vertu du principe de la subsidiarité, mises en place au niveau local. Dans des États fédéraux, comme l'Allemagne, les municipalités disposent de moyens financiers très inégaux, par exemple en matière de garde des enfants.

Il ne faudrait pas non plus faire abstraction des idéologies et traditions politiques : un changement de gouvernement peut changer radicalement l'orientation des politiques envers les familles, comme l'ont très bien montré les pays ex-communistes depuis 1990. La situation aujourd'hui continue à être marquée par l'héritage du passé. Des différences importantes subsistent, par exemple, entre les *Länder* de l'ex-République fédérale d'Allemagne et de l'ex-République démocratique allemande quant aux attitudes, aux attentes et aux pratiques dans le domaine de la vie familiale. Même en France, les gouvernements de droite et de gauche ont poursuivi des objectifs différents en matière de politique familiale, par exemple envers le troisième enfant (Breton et Prioux, 2005).

Dans *Family Policy Matters*, les États membres de l'Union européenne sont analysés en fonction du taux de « générosité » des politiques envers les familles et de l'ajustement de leurs systèmes de protection sociale au fait familial. Il s'agissait de voir dans quelle mesure les individus peuvent maintenir un niveau de vie acceptable sans avoir à compter sur les membres de leurs familles, ce que plusieurs auteurs appellent la « défamilialisation » (McLaughlin and Glendinning, 1994, p 65; Lister, 1997, p 173; Esping-Andersen, 1999, p 45). Les 25 pays sont ainsi regroupés en fonction de leurs caractéristiques communes à l'égard des rapports entre famille, État, marché et société civile. Les pays rassemblés dans chaque partie du tableau s'apparentent en ce qui concerne la légitimité accordée à l'intervention de l'État dans la vie familiale, la coordination des acteurs politiques, économiques et non gouvernementaux dans le processus politique. Les sous-groupes reflètent différents modes de financement, les divers outils employés, les populations ciblées et le caractère global des politiques en direction des familles. Les couleurs des sigles indiquent les différentes vagues d'adhésion à l'Union européenne.

Dans tous les pays du premier groupe, les gouvernements ont depuis longtemps poursuivi des politiques explicites visant à réduire la dépendance des individus de leurs familles. L'intervention de l'État y est considérée légitime par le public, même si le gouvernement n'affiche pas une politique explicitement familiale, comme au Danemark. Les gouvernements s'engagent à soutenir la vie familiale de parents bi-salariaux. La solidarité sociale et la responsabilité collective visent les mêmes objectifs. Les services en nature et en espèces sont généreux, l'accès étant étendu à tous les citoyens ou résidents du pays. Dans les pays nordiques, puisque les droits sont individualisés, l'évolution de la structure des familles (cohabitation non maritale, familles monoparentales) ne pose pas problème. Dans les pays de l'autre sous-groupe, la politique familiale est depuis longtemps vue comme une affaire d'État, même si les gouvernements de droite et de gauche se distinguent à l'égard des objectifs : distribution verticale ou horizontale, universalité ou ciblage. Les intérêts des familles y sont défendus par de puissants lobbys.

Tableau 1 : La relation entre famille et politiques dans les 25 états membres de l'Union européenne

1	Défamilialisée explicite cohérente légitime coordonnée soutien des parents actifs universelle/résidence impôts individualisés basés sur les services	mixité centrée sur la famille institutionnalisée	Refamilialisée implicite/indirecte rhétorique nataliste semi-légitime non coordonnée institutionnalisée transitoire mal financée	4
	Danemark Finlande Suède	France Luxembourg Belgique	Estonie Lettonie Lituanie Hongrie	République Czech Slovénie Slovaquie Pologne
	Irlande Royaume-Uni	Autriche Allemagne	Grèce Italie Portugal Espagne	Chypre imposition Malte cotisations religion marchandisée
2	Partiellement défamilialisée marchandisée mixte impôts résidence partiellement coordonnée partiellement légitime rhétorique implicite/indirecte	Pays-Bas sous-traitée institutionnalisée mixte	cotisations impôts mal financée non coordonnée peu légitime non institutionnalisée parcellaire	3

Source : Adapté de *Family Policy Matters*, Tableau 8.1.

Les cinq pays du deuxième groupe ont en commun un discours de soutien aux familles, mais les acteurs politiques hésitent à intervenir dans la vie privée, d'où une approche plutôt implicite, indirecte et moins cohérente. La coordination entre les acteurs politiques y est moins développée. La société ne leur accorde pas la même légitimité et elle n'est pas bien disposée envers les familles en tant que telles. L'Autriche et l'Allemagne sont plus proches de pays comme la Belgique ou le Luxembourg en ce qu'elle ont mis en place des structures institutionnelles pour formuler et appliquer les politiques, et que les mères sont habituées et encouragées à ajuster leurs activités en fonction de la présence des enfants selon une conception normative de la vie familiale.

Les Pays-Bas, comme l'Irlande et le Royaume-Uni, n'ont pas de structures institutionnelles dédiées aux politiques familiales. Les familles doivent porter elles-mêmes la principale responsabilité de l'organisation de la garde des enfants et des soins aux personnes âgées, mais sans toutefois y être obligées par la loi. Le recours au temps partiel féminin est une stratégie largement répandue, surtout aux Pays-Bas, pour permettre aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle. En Irlande, comme au Royaume-Uni, les mesures politiques visent les familles les plus vulnérables. Ceux qui ne sont pas à risque doivent se retourner vers le marché même si celui-ci fonctionne en partenariat avec l'État.

Les pays du sud de l'Europe ont en commun leur approche peu cohérente ou coordonnée de la politique familiale. L'État délègue la responsabilité de leur bien-être aux familles elles-mêmes et aux municipalités. Les parents dépendent encore largement du réseau familial pour assurer la garde des enfants en bas âge et des personnes âgées ou handicapées. Les systèmes de

protection sociale dans ces pays, qui sont encore relativement sous-développés en comparaison des pays du nord, sont peu généreux vis-à-vis des familles.

Les pays de l'Europe de l'est sont représentés dans le tableau comme ayant été refamiliarisés en raison du peu de ressources consacrées aux familles et du peu de confiance dans les gouvernements pour mener à bien les politiques de soutien à la vie familiale. La pression démographique combinée aux problèmes du chômage fait pourtant qu'il ne manque pas de mesures incitant les couples à avoir des enfants, et les mères à rester à la maison pour s'en occuper. Le recours à l'économie informelle est largement répandu pour pallier aux insuffisances du marché du travail et des services publics.

L'impact des politiques familiales au niveau national

Cette tentative de caractérisation des politiques publiques envers les familles montre comment les objectifs, les mesures mises en place, les perceptions et les attentes peuvent varier très nettement d'un pays à un autre, et même à l'intérieur d'un seul pays. Ils changent aussi au cours du temps. Les impacts réels ou supposés des politiques sont également très variables, dans la mesure où ceux-ci peuvent être observés et validés en tant que résultat d'une mesure précise.

Divers outils et techniques ont été utilisés par les chercheurs pour essayer de mesurer les effets des politiques dans les différents pays européens :

- analyses micro-économiques et économétriques,
- analyse des rapports sociaux de sexe,
- et évaluation *ex ante* des impacts potentiels et *ex post* des résultats.

Lorsqu'elles sont commandées par les gouvernements, l'objectif des analyses ciblées des effets des politiques sur les familles est en général de renforcer l'impact positif des politiques publiques ou d'en réduire les effets négatifs, y compris dans d'autres domaines, par exemple la réduction du temps de travail, la création d'emplois dans le secteur des services de proximité ou les fluctuations des taux d'intérêt sur les prêts immobiliers, différenciés en fonction des différents types de familles (True, 2005)].

Chacune de ces approches a ses avantages, ses limites et ses inconvénients. Les analyses économétriques ont été utilisées pour évaluer les effets à long terme du retrait des femmes du marché du travail sur le revenu, pour expliquer le refus des naissances et pour postuler un lien entre les politiques et la capacité des couples à concilier vie familiale et vie professionnelle⁴. La principale critique de cette méthode est qu'elle ne tient pas suffisamment compte du manque de rationalité ou de prévisibilité lors de la prise des décisions concernant la vie familiale. Cet instrument analytique est plus efficace lorsqu'il s'agit d'évaluer l'effet des politiques fiscales sur le niveau de vie que sur les décisions concernant la structure des familles et l'organisation de la vie familiale.

Les analyses visant à observer les effets des politiques sur les rapports sociaux de sexe sont assez largement répandues en Europe, surtout depuis que l'Union européenne a adopté le *gender mainstreaming* et que sa compétence à légiférer contre la discrimination a été entérinée dans les traités. L'Union hésite encore à se prononcer sur sa compétence et sur celle des gouvernements des pays membres à intervenir dans la vie privée des couples, mais ses analyses portent déjà sur le partage des tâches domestiques, sur l'attribution des congés parentaux aux pères et sur l'effet de ces derniers sur l'égalité des chances.

La troisième approche est la plus intéressante pour notre propos puisqu'elle s'étend à toutes les politiques publiques et ne se limite pas à une seule méthode. Elle a l'avantage de pouvoir

⁴ Voir The rationale of Motherhood Choices: influences of employment conditions and of public policies (HPSE-CT2001-00096), Coordinatrice Danièle Meulders, Department of Applied Economics (DULBEA), Free University of Brussels (ULB), Belgium, Site: <http://www.ulb.ac.be/soco/mocho>.

approfondir l'analyse des environnements socio-économiques dans lesquels les politiques sont formulées et mises en œuvre. Cependant, elle est souvent limitée à une analyse *ex ante* puisque son but est d'informer les politiques des effets possibles de mesures proposées, mais elle peut aussi être utilisée pour essayer d'observer les effets cumulatifs et conjugués des politiques mises en œuvre.

Effets possibles des politiques

Quelles aient une visée familiale explicite ou non, les effets sur les familles des mesures politiques peuvent être directs ou indirects, voulus ou non voulus, prévisibles ou inattendus, positifs, négatifs, neutres, ou même pervers. Les résultats des travaux menés par les observatoires, réseaux et projets depuis une dizaine d'années à l'aide de ces diverses méthodes ne nous permettent pas, pour les raisons que j'ai évoquées, de tirer des conclusions autres que provisoires sur les effets de politique spécifiques sur les familles, et il n'est jamais difficile de trouver des contre-exemples, tant les situations sont variables d'un pays à un autre, à l'intérieur des pays et au cours du temps (Hantrais, 2004, chapitre 7).

Plusieurs études se sont efforcées de montrer que les allocations familiales de grande ampleur en France peuvent avoir un effet toutefois limité sur la fécondité (Gauthier, 1996). D'autres études enregistrent un effet possible mais souvent de durée limitée des primes aux naissances rapprochées sur le calendrier des naissances, et par voie de conséquence sur le nombre des naissances (Lutz, 2000).

L'analyse de la législation sur le divorce montre qu'elle peut certes influencer sur le taux de divorces si elle rend l'accès plus facile, mais l'effet semble, là aussi, être de courte durée. Le cas de l'Irlande, un des derniers pays à libéraliser sa législation vient infirmer le lien direct de cause et effet. Une législation prohibitive comme celle sur l'avortement en Irlande limite l'accès à l'avortement, mais elle n'empêche pas les femmes qui décident d'avorter de le faire en Angleterre, ce qui vient perturber les statistiques et ainsi la mesure des effets.

En ce qui concerne tous les efforts menés depuis quelques années au niveau européen pour accroître simultanément la force de travail et le taux de fécondité, les chercheurs trouvent des résultats peu concordants sur les effets des politiques. L'exemple souvent cité du succès de la France et des pays nordiques à conjuguer des taux de fécondité et d'emplois féminins élevés en raison de leurs politiques généreuses en la matière est démenti par celui du Royaume-Uni : en 1995, par exemple, l'indicateur conjoncturel de la fécondité en France et au Royaume-Uni était identique, et le volume de l'emploi féminin était plus élevé au Royaume-Uni qu'en France, tandis que les mesures incitatives en France auraient dû induire l'effet contraire.

Le Royaume-Uni continue par ailleurs à enregistrer un des taux de naissances les plus élevés de l'Union européenne parmi les femmes âgées de moins de 20 ans en dépit des politiques de désincitation visant cette tranche d'âge, politiques qu'elle emprunte souvent à d'autres pays où elles semblent avoir été plus efficaces (Pays-Bas). Pour les pays comme l'Estonie très préoccupés du déclin démographique, les naissances précoces sont, en revanche, à encourager parce qu'elles sont susceptibles d'aboutir à des familles nombreuses.

En Hongrie, la question est plutôt de savoir comment limiter les naissances dans les milieux défavorisés (Roma) tout en les encourageant dans les milieux aisés, ce qui explique la préférence pour les politiques fiscales, qui ont le mérite de toucher une population très ciblée, mais sans qu'on puisse pour autant affirmer qu'elles aient atteint leur objectif. Les mêmes arguments pourraient être évoqués dans d'autres pays concernant certains groupes ethniques, mais ce sujet tend à être passé sous silence par souci du politiquement correct, qui fait que les données ethniques sont difficiles à trouver. Ces questions sont à la limite de l'ingénierie sociale, qui est en général rejetée par le grand public.

L'analyse de la situation des pays de l'est souligne aussi le danger à vouloir tirer des conclusions généralisables sur les liens de cause et effet dans le domaine de la vie familiale. Si les femmes

étaient aussi largement présentes à temps plein sur le marché du travail pendant l'ère soviétique, sans pour autant délaissé la reproduction, c'était parce qu'elles n'avaient pas le choix. L'État avait besoin de leur force de travail (Pascall and Manning, 2000). Les services de garde étaient nécessaires parce que les femmes travaillaient à l'extérieur et non le contraire, le principe de l'égalité des sexes ne rentrait pas en ligne de compte. Depuis 1990, les problèmes du chômage conjugués au retrait des services publics ont obligé les femmes à retourner au foyer. En même temps, le taux de fécondité a chuté. Depuis quelque temps, tout semble indiquer que la fécondité commence à remonter non parce que l'offre de moyens de garde s'est accrue mais parce que l'offre de travail et la sécurité de l'emploi sont assurées.

Facteurs influençant les décisions familiales

À partir des enquêtes menées à travers l'Union européenne, on peut constater que les couples prennent assez peu en compte les mesures de politique familiale lorsqu'ils formulent des projets familiaux. D'abord les naissances ne sont pas toujours planifiées, mais lorsqu'elles le sont, les couples prennent en considération toute une gamme de facteurs :

- la stabilité des rapports,
- l'accès à un logement approprié,
- la proximité géographique des parents,
- l'accès au marché du travail et la sécurité de l'emploi,
- le salaire et l'évolution de la trajectoire professionnelle,
- la flexibilité de l'organisation du travail et du temps personnel et social,
- la perception des coûts et bénéfices socio-psychologiques,
- les modes de vie, attitudes et systèmes de valeurs.

À ce dernier propos, de grandes différences subsistent entre les pays quant aux normes sociétales et culturelles dominantes, notamment en ce qui concerne l'emploi des mères avec des enfants en bas âge, et son impact sur le bien-être des enfants (Deven, 2005). Les chercheurs voulant cerner et comprendre le processus de la formulation des politiques et de la prise de décisions individuelles prennent aussi en compte l'environnement socio-économique et politique, ainsi que le système de protection sociale.

Les études comparant les pays européens tendent à conclure que l'emploi des mères dépend principalement de la sécurité économique (Alber and Fahey, 2004). La qualité des services de garde et l'accès à d'autres formes de soutien extra-familiales sont des facteurs qui déterminent autant les stratégies adoptées par les couples pour concilier vie familiale et vie professionnelle que les décisions d'exercer une activité économique. En d'autres termes, les politiques familiales seraient une condition nécessaire mais non suffisante pour permettre aux couples de concilier vie familiale et professionnelle.

Tensions et dilemmes

Les études montrent comment les politiques formulées au niveau européen et mises en œuvre sur le plan national peuvent créer des problèmes au sein des familles. Les effets de la stratégie européenne pour l'emploi sont ambigus : elle semble avoir augmenté les attentes du public concernant les prestations et services auxquels il pense désormais avoir droit jusqu'à un niveau que certains gouvernements peuvent difficilement atteindre dans un contexte de faible croissance économique et où le système de protection sociale est relativement sous-développé. Il est intéressant de constater que le taux de satisfaction des populations avec les services publics ne correspond pas forcément à l'offre. Il semble même lui être inversement proportionnel. Plus l'offre est généreuse, plus les personnes interrogées se plaignent de son insuffisance quantitative et qualitative (France, Suède vs pays de l'est).

À travers l'Europe, afin d'atteindre les cibles européens en matière de garde des enfants, les gouvernements ont recours au secteur privé, et à des formes mixtes de services. Un effet relevé par les chercheurs est la grande complexité de l'organisation de la vie quotidienne, surtout pour les couples bi-salariaux qui ont la charge à la fois d'enfants et de personnes âgées fragiles.

La participation de la population féminine au marché du travail est promue pour faire rentrer des revenus supplémentaires dans les caisses de l'État, et cela afin de payer les retraites et les soins médicaux et sociaux des personnes âgées. La garde des enfants et des personnes âgées et handicapées est devenue ainsi progressivement une activité à laquelle on attribue une valeur monétaire. Elle entraîne la création d'emplois. Cependant ce sont souvent des emplois mal rémunérés,

Un effet plutôt négatif de la création d'emplois dans le secteur des services de proximité est d'avoir renforcé non seulement la ségrégation entre hommes et femmes mais également la polarisation entre les catégories socio-économiques. Quelques exceptions sont cependant à signaler : le Danemark, par exemple, a investi lourdement dans des emplois de qualité, qui font l'envie d'autres pays.

Les mères et les pères qui profitent du congé parental pour rester à la maison pendant la première année de vie de leurs propres enfants doivent, selon une directive européenne de 1996, fruit d'un accord entre les partenaires sociaux, bénéficier d'une compensation salariale⁵. Puisque son montant est souvent assez faible, le rôle parental tend à être dévalorisé.

Sur le plan de l'égalité, on constate que les femmes se sentent de plus en plus obligées à devenir et à rester actives afin d'accroître la force de travail et de maintenir leur niveau de vie, tandis qu'elles sont tenues en même temps de produire et d'élever des enfants pour aider à stopper le déclin démographique. Elles sont encouragées à rester à la maison pendant les premiers mois de vie de leurs enfants avant de sous-traiter cette tâche à d'autres femmes afin de retourner sur le marché du travail.

L'effet de mesures comme l'attribution du congé parental rémunéré est ambivalent. Puisque les hommes recourent bien moins souvent que les femmes aux congés parentaux, même lorsque la totalité de la période des congés n'est attribuée que si le père en prend une partie, comme dans les pays nordiques, le recours des femmes au congé parental est interprété comme une confirmation de leur rôle maternel et comme une contrainte sur leur vie professionnelle. D'où un effet qui n'est pas neutre en termes de rapports sociaux de sexe. Les effets du travail à temps partiel et d'autres aménagements du temps de travail vont dans le même sens et deviennent des facteurs de discrimination contre les femmes, comme en Italie, qui a depuis longtemps un système de congés généreux, mais qui enregistre un des taux d'activité féminine et de fécondité les plus faibles de l'Union européenne.

L'individualisation des prestations sociales, tant voulue par les supporteurs de l'égalité des chances, devait faciliter l'égalité des chances, mais l'indépendance financière a accru la vulnérabilité des femmes, surtout les mères isolées et les femmes seules retraitées avec les moyens propres modestes, qui n'ont plus le soutien d'un deuxième revenu. Puisque les hommes recourent bien moins souvent que les femmes aux congés parentaux, même lorsque la totalité de la période des congés n'est attribuée que si le père en prend une partie, comme dans les pays nordiques, le recours des femmes au congé parental est interprété comme une confirmation de leur rôle maternel et comme une contrainte sur leur vie professionnelle. Ce sont autant de chômeuses en moins (OECD, 2001, p. 155). D'où un effet qui n'est pas neutre en termes de rapports sociaux de sexe. Les effets du travail à temps partiel vont dans le même sens.

De leur côté, les hommes sont poussés à devenir des pères actifs, à partager les tâches domestiques et les congés, et à assurer un revenu à leurs enfants si le ménage est en rupture. Les jeunes sont encouragés à rester plus longtemps dans le système éducatif et de remettre l'accès à l'indépendance économique, ce qui les pousse à rester plus longtemps au foyer et à remettre la formation en couple et en famille. L'accent mis sur la garde des enfants a obscurci les problèmes grandissants dans d'autres domaines, notamment le mauvais traitement des personnes âgées et handicapées.

⁵ Directive du Conseil 96/34/EC du 3 juin 1996 sur le congé parental conclue par les partenaires, *Journal officiel* L 145/4 19.6.1996

Pour résumer, même si le consensus n'existe pas parmi les pays membres de l'Union européenne concernant la légitimité de la politique familiale, on peut relever une certaine convergence des objectifs à l'égard des familles. Tous les pays voudraient créer une ambiance où les enfants et les personnes âgées ne sont pas considérés comme une lourde charge pour les membres des familles ou pour la société en général, où la vie familiale est une valeur positive et où les hommes et les femmes ont des chances équivalentes dans la vie publique et privée et un équilibre entre vie familiale et vie professionnelles favorable à la solidarité familiale.

Même s'il n'est pas possible d'identifier des mesures spécifiques ou une recette magique permettant d'atteindre cet objectif, on peut constater que certains pays ont mieux réussi que d'autres à créer une telle ambiance, et cela à partir d'un cocktail de politiques socio-économiques fabriqué au cours de longues années.

En guise de conclusion

Les recherches citées dans ce papier, les analyses statistiques, les enquêtes d'opinion et les témoignages des personnes interrogées, nous amènent à conclure que, de manière générale, aujourd'hui les citoyens n'acceptent pas des politiques perçues comme incitant les couples à se marier, à avoir des enfants ou à combiner travail rémunéré et fécondité.

Les réactions sont plus positives et les effets voulus sont plus susceptibles de se réaliser si les mesures préconisées sont considérées comme des réponses destinées à faciliter la vie familiale, que si elles sont vues comme autoritaires et susceptible de limiter la liberté individuelle.

Les tendances démographiques récentes en matière de formation, de structure et des modes de vie des familles ne peuvent pas être directement attribuées en premier lieu aux politiques explicitement familiales, et encore moins à telle ou telle mesure politique spécifique. Bien d'autres facteurs économiques, politiques, psychologiques, socio-culturels, moraux/religieux et physiques interviennent et s'entremêlent aux situations individuelles pour déterminer, d'abord, la gamme des choix possibles et, ensuite, la capacité à prendre une décision et à l'exécuter.

Références

- Alber, J. et Fahey, T. (2004) *Perceptions of Living Conditions in an Enlarged Europe*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
- Breton, D. et Prioux F. (2005) « Deux ou trois enfants ? Influence de la politique familiale et de quelques facteurs sociodémographiques », *Population-F*, 60(4), 489-522.
- Deven, F. and Carette, V. (2005) « A review of the impact on children of leave arrangements for parents », *Cross-National Research Papers*, 7 (4), 11–21.
- Ditch, J., Barnes, H. et Bradshaw, J. (1996a) *A Synthesis of National Family Policies 1995*, Brussels : European Commission.
- Ditch, J., Barnes, H., Bradshaw, J. et Kilkey, M. (1998b) *A Synthesis of National Family Policies 1996*, Brussels: European Commission.
- Dumon, W. (1991) *National Family Policies in EC-countries in 1990*, Brussels : Commission of the European Communities and European Observatory on National Family Policies, V/2293/91-EN.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford : Oxford University Press.
- Hantrais, L. (2004a) *Family Policy Matters: responding to family change in Europe*, Bristol : The Policy Press.
- Hantrais, L. (coordinatrice) (2004b) *Improving Policy Responses and Outcomes to Socio-Economic Challenges: changing family structures, policy and practice (Iprosec)*, Final Report, EU Research on Social Sciences and Humanities, European Commission, EUR 21105, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
- Hantrais, L. (2005) « Policy Review of 'Family and Welfare' Research. Policy Synthesis Report for the European Commission », Brussels : Directorate-General for Research.
- Lister, R. (1997) *Citizenship: feminist perspectives*, London: Macmillan.

- Lutz, W. (2000) « Determinants of low fertility and ageing prospects for Europe », in S. Trnka (sous la dir.), *Family Issues between gender and generations*, Seminar Report to the European Commission by the European Observatory on Family Matters, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, pp. 40–65
- McLaughlin, E. et Glendinning, C. (1994) « Paying for care in Europe: is there a feminist approach? », *Cross-National Research Papers*, 3 (3), 52–69.
- OCDE (2001) *Employment Outlook : reconciling social and employment goals*, Paris : OCDE.
- Pascall, G. et Manning, N. (2000) « Gender and social policy: comparing welfare states in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union », *Journal of European Social Policy*, 10 (3), 240–66.
- True, J. (2005) *Methodologies for Analysing the Impact of Public Policy on Families: a conceptual review*, Families Commission, Research Report no. 5/05Wellington : The Families Commission, www.nzfamilies.org.nz