

Les politiques familiales en Europe : une typologie

Qu'elle soit implicite ou explicite, maigre ou significative, tous les pays de l'Union européenne ont une politique familiale. Il faut donc préciser quelles motivations peuvent les fonder et quel type de politique familiale en découle. Enfin, il sera intéressant de mettre en évidence les disparités des politiques familiales par deux exemples, les congés parentaux et le système de garde des enfants.

par Martin SPIELAUER

Les motivations des politiques familiales

Si tous les pays de l'Union européenne sont susceptibles de s'intéresser à la politique familiale, les motivations, qui sont multiples, peuvent être distinguées de la façon suivante :

■ Selon certains, la famille est une valeur en soi, ce qui justifie certaines mesures politiques puisqu'elle est la cellule de base de la société. Cet argument correspond parfois à un point de vue traditionnel, avec le modèle du chef de famille « qui fait bouillir la marmite » et de la maîtresse de maison.

■ Deuxième motivation, institutionnelle, les familles, dans nos sociétés contemporaines qui privilégient le court terme et les richesses matérielles, manquent de soutien pour l'éducation des enfants. Il est alors logique de les aider dans leurs tâches éducatives.

■ Une troisième motivation est socio-économique : elle insiste sur le rôle économique de la famille pour renouveler et contribuer au capital humain obtenu grâce à l'éducation des enfants, aux tâches ménagères, et au soin apporté aux différents membres de la famille. Garantir les qualités productives de la génération suivante, et dans un contexte plus large, la reproduction de la société, est d'une importance primordiale. En termes économiques, l'éducation des enfants engendre pour l'ensemble de la société ce que les éco-

nomistes appellent des effets externes positifs qui justifient des compensations pour assurer l'avenir de la société.

■ Il existe en outre des motivations socio-politiques basées sur le concept de l'égalité. Elles justifient non seulement une compensation pour les coûts de l'éducation des enfants, mais aussi une redistribution verticale des revenus pour éviter la pauvreté et pour permettre une meilleure égalité des chances dans la société. Cette motivation peut aussi être centrée sur la juste compensation des contraintes économiques nées des responsabilités familiales. Ces contraintes comprennent notamment les restrictions d'opportunités professionnelles supportées par les parents, surtout la mère, sur le marché du travail.

■ En opposition avec la redistribution horizontale, une autre raison motivant des mesures politiques relevant d'une politique sociale peut venir surtout de la volonté de combattre la pauvreté sans se rattacher à l'idée de compensation. En Grande-Bretagne par exemple, les mesures de soutien économique sont essentiellement à l'attention des groupes pauvres, sans guère de relation avec l'éducation des enfants.

■ Sixième motivation, le concept de l'égalité, et surtout de l'égalité entre hommes et femmes, a fortement influencé certaines politiques familiales, surtout celles des pays scandinaves. En général, la politique concernant la condition féminine a provoqué un changement significatif dans la vie familiale à travers l'Europe. Pourtant, les politiques en faveur de l'égalité des sexes n'étaient pas, à l'origine, destinées aux familles.

■ Une autre motivation fréquemment rencontrée concerne le bien-être des enfants. Avec la question de l'égalité, il a largement influencé la politique scandinave. Ce thème du bien-être des enfants est d'ailleurs présent dans les débats européens.

■ Enfin, reste la motivation d'une politique favorable à la natalité. Son argumentation se concentre sur l'importance du remplacement des générations alors que l'indice de fécondité est en Europe nettement insuffisant.

Les politiques familiales existant en Europe se fondent sur ces différentes motivations. L'importance donnée à telle ou telle d'entre elles conduit à des politiques familiales très différenciées selon les pays de l'Union européenne. Afin de mettre en évidence ces disparités, les mesures de politiques familiales sont classées selon divers critères.

Des critères de classement

Dans ce dessin, l'Institut Autrichien de Recherche sur la Famille, dispose d'une banque de données sur les mesures de politiques familiales dans seize pays européens, avec une classification des mesures selon quatre critères.

Le premier définit la mesure, en constatant en quoi elle consiste : aide financière, remboursement d'un excédent de versement fiscal, allocation facilitant l'accès à des biens ou services, mise à disposition gratuite de services, dispositions concernant le droit de travail et les congés de maternité...

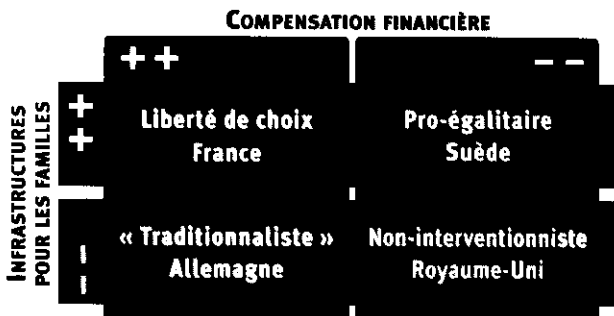
Le deuxième critère examine les mesures selon le groupe social vers lequel elles se dirigent : les familles en général, les enfants, les couples, les mères isolées...

Un troisième critère se fonde sur l'objectif fixé à la mesure : sert-elle à compenser le travail effectué au sein de la famille ? à soulager la pauvreté ? à offrir de plus grandes facilités d'accès à l'éducation ou à un logement ?

À un quatrième niveau sont appliqués des critères de spécification plus détaillés.

Ces différentes approches des mesures de politiques familiales débouchent sur des types différents et permettent de procéder à des études comparatives entre les divers pays.

Fig. 1. Les quatre types principaux de politiques familiales dans l'Union européenne



Mais la prise en compte de la totalité des mesures de politiques familiales existant en Europe, soit plus d'une centaine, rendant toute comparaison fort complexe, considérons seulement deux types importants de mesures politiques, les aides financières directes et les services, soit subventionnés, soit gratuits, de garde d'enfants, comme les crèches ou les garderies. L'examen de ces mesures selon les pays européens permet de dresser une typologie en quatre types. Chacun exprime un système différent de politique familiale : le modèle suédois, le modèle allemand, le modèle britannique et le modèle français.

Le modèle suédois

La Suède peut être considérée comme l'exemple type d'un pays qui investit beaucoup dans les infrastructures de services de garde d'enfants. Pour la première année de l'enfant, une allocation parentale d'éducation est la mesure phare puis, dans les années suivantes, la politique vise davantage à permettre la réinsertion au monde du travail.

La politique familiale en Suède

MOTIFS : Égalités entre les sexes ; bien-être des enfants.

CONGÉS : 1 an rémunéré à 90 % ; congés de maternité.

ACCÈS À L'ÉDUCATION : place garanties ; des enfants de 1 à 12 ans ; inscriptions : 75 % des 1-6 ans ; 65 % des élèves de 6-9 ans en centres de loisirs.

La politique familiale y est moins explicite qu'implicite, puisque les mesures politiques ayant une portée sur la vie des familles sont fondées principalement sur l'égalité entre les sexes et le bien-être des enfants. Les congés de maternité et les congés parentaux d'éducation sont plus limités dans le temps, mais la famille perçoit une compensation représentant la totalité du salaire perdu. Si les parents travaillent ou font des études, dès l'âge de 1 an (et jusqu'à 12 ans), les enfants ont droit à une place dans un système de garde ou dans le système éducatif à temps complet en dehors de la maison. L'horaire du système de garde peut même excéder les horaires d'école si les parents travaillent ou font des études. La proportion du nombre d'enfants en très bas âge inscrits dans ces institutions est très élevée.

Le modèle allemand

L'Allemagne est un pays dont la politique familiale est explicite, mais les motifs en sont ambivalents. La politique est plutôt favorable à une conception assez traditionnelle de la famille, et le système fiscal aide les familles qui n'ont qu'un seul revenu. Le système de garde d'enfants institutionnalisée concerne les enfants à partir de 3 ans, mais les institutions de garde, tout comme les écoles, ne sont habituellement ouvertes que pendant la demi-journée, ce qui fait que beaucoup de femmes travaillent seulement à temps partiel. Une telle politique est motivée en grande partie par les critères socio-économiques d'une redistribution surtout horizontale en matière de compensation pour l'éducation des enfants. Le système permet à la mère de rester à la maison jusqu'à trois ans, dont deux font l'objet d'une allocation, indépendamment du nombre d'enfants et du dernier statut de travail.

La politique familiale en Allemagne

MOTIFS : Ambivalents ; pro-familial, socio-économique, bien-être des enfants.


CONGÉS : 14 semaines rémunérées ; 100 %, 2 ans avec et 1 an sans.

ACCÈS À L'ÉDUCATION : Droit à une place ; à partir de 3 ans ; au jardin d'enfants ou à l'école.

Le modèle britannique

Le Royaume-Uni est un exemple de pays non-interventionniste. La scolarité obligatoire commence à 5 ans, soit un an plus tôt que dans la majorité des autres pays, mais les enfants ont droit à une éducation préscolaire à partir de 4 ans. Les services offerts aux enfants d'un âge inférieur le sont par des prestataires privés relevant du marché, et les parents peuvent bénéficier d'un système de déduction d'impôts, pouvant déclarer jusqu'à 70 % des frais encourus pour la garde des enfants. Près de 90 % des enfants entre 3 et 4 ans sont intégrés dans des systèmes de garde.

La politique familiale au Royaume-Uni



MOTIF Rhetorique en faveur de la famille et des sociopolitiques contre la pauvreté.

CONGÉ 18 semaines rémunérées à 46 % indemnités.

ACCUEIL PETITE ENFANCE Institutionnalisés en programmes préscolaires à partir de 4 ans.

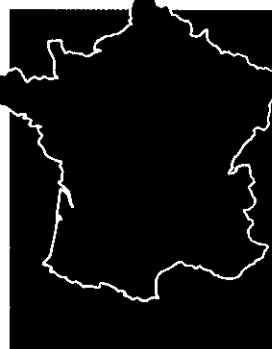
La culture non-interventionniste de l'Angleterre n'exclut pas d'y rencontrer des motivations et des discussions sur la question de la famille, mais en général, la politique est plutôt orientée vers la lutte contre la pauvreté qui affecte aussi les enfants, dont une partie est considérée comme vivant en-dessous du seuil de pauvreté. Dans ce système, une grande partie de la responsabilité des charges familiales est laissée aux parents.

Le modèle français

La France s'implique dans les deux types de mesures examinées, allocations financières et services aux familles. On y trouve un réseau de garderies et d'autres formes d'assistance destinés aux petits-enfants. En même temps, il existe des appuis financiers pour les familles de plus d'un enfant qui choisissent de garder leurs enfants à domicile ou de recourir à des assistantes maternelles qui constituent une alternative aux garderies institutionnalisées. Une gamme de mesures politiques permet de choisir plus ou moins librement entre diverses formes d'organisation de la vie familiale.

Étant donné que son indice de fécondité y est actuellement relativement élevé en Europe, pour les années 1998-2003, la France est souvent présentée en exemple en ce qui concerne une politique familiale efficace. La politique familiale française a toujours été considérée comme favorable à la natalité et à la famille, même lorsque la définition de la « famille », interprétée de manière traditionnelle, a profondément changé pour prendre un sens plus ample visant principalement à rendre compatibles vie familiale et travail. La France dispose d'un système de garde d'enfants à temps complet (en dehors de la maison) qui y est institutionnalisé depuis de longues années. En outre, un tiers des enfants de 2 ans, et presque 100 % des enfants entre 3 et 5 ans, sont accueillis dans des « Écoles Maternelles », bien que la scolarité ne soit obligatoire qu'à partir de six ans.

La politique familiale en France



MOTIF Favorable à la natalité et à la famille.

CONGÉ 16 semaines rémunérées à 84 %, 2 ans possibles sans indemnités avec la garantie du poste au retour, 3 ans d'allocation parentale d'éducation pour les familles de plus d'un enfant.

ACCUEIL PETITE ENFANCE Droit à une place à plein temps dans les écoles maternelles pour les enfants de 3 ans ou plus, voire moins.

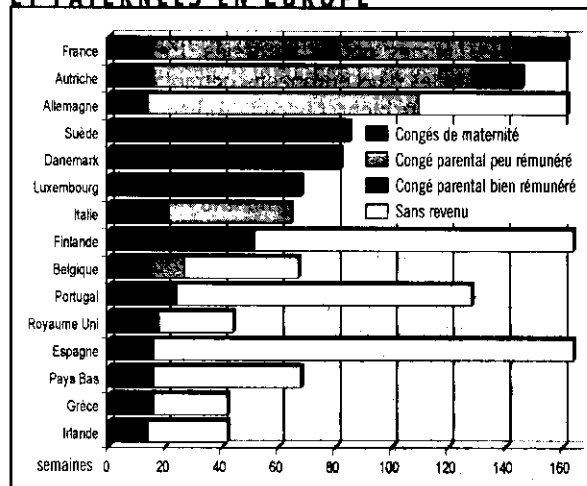
En même temps, les pouvoirs publics aident des formes alternatives de garde d'enfants en fournissant un soutien financier, ce qui permet une grande flexibilité. En France, il y a trois types de congés de maternité et/ou de congé parental. Le premier est d'une durée de seize semaines pendant lesquelles le dernier salaire est compensé à 84 % en moyenne. Le second type ne prévoit pas de rémunération, mais donne droit au retour au poste de travail pendant une période pouvant aller jusqu'à deux ans après la naissance de l'enfant. Le troisième type, l'allocation parentale d'éducation, s'applique aux familles de plus d'un enfant et prévoit un soutien financier pendant une période pouvant aller jusqu'à 3 ans.

Les fortes différences entre ces quatre types de politiques familiales peuvent être illustrées par l'exemple des congés parentaux et des systèmes de garde des enfants, en considérant désormais l'Union européenne à Quinze.

La diversité des types de congés parentaux

La comparaison met en évidence de nettes différences entre les divers types de congés parentaux. La moitié des pays s'orientent plus ou moins vers les standards minimums de l'Union qui comprennent un congé de maternité de 3 mois, des allocations et d'autres mesures, dont des congés parentaux d'une durée plus ou moins longue.

FIG. 2. LES CONGÉS MATERNELS ET PATERNELS EN EUROPE



Source : OCDE, Chiffres pour 1999-2001

Les politiques familiales en Europe

Il existe parmi les Quinze deux modèles de congés parentaux d'éducation plutôt prolongés : le modèle suédois, où le parent perçoit le dernier salaire pendant à peu près un an et 3 mois, et les autres modèles qui fournissent pendant un temps plus prolongé un appui financier indépendamment du statut du travail et du niveau des derniers revenus. Pour la France, cette dernière variante peut s'appliquer pendant une période allant jusqu'à trois ans, selon la formule de l'allocation parentale d'éducation, mais seulement pour les familles de plus d'un enfant et avec certaines conditions concernant le travail. En Autriche, cette période peut également s'étendre jusqu'à trois ans, mais le modèle s'applique aussi aux familles d'un seul enfant si le congé est sollicité aussi bien par le père que par la mère, et il est de 2 ans et demi s'il n'est sollicité que par l'un des parents qui, pour la plupart, sera la mère.

Bibliographie

EC ; *Employment in Europe 2002, Recent Trends and Prospects* ; European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit EMPL/A.1, July 2002.

Karin Städtner, Sonja Dörtler ; *European Family Policy Database - Manual* - ÖIF - Institut Autrichien de

Recherche sur la Famille - Working Paper 20/2002.

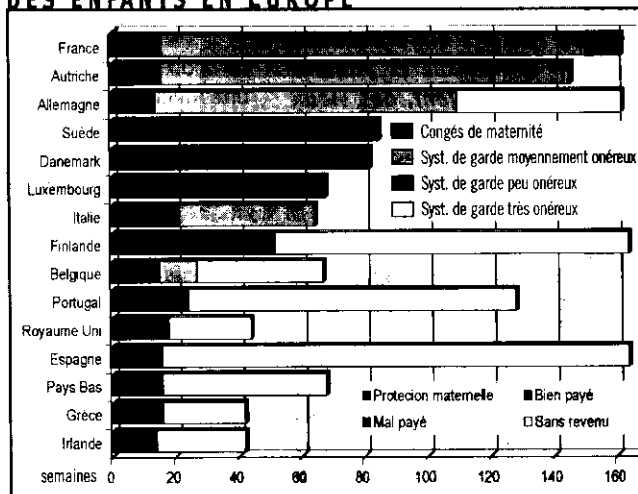
Kaufmann, F.-X., A. Kuijsten, et al. (2002) ; *Family life and family policies in Europe. Volume 2 - Problems and issues in comparative perspective.* Oxford, Oxford University Press.

OECD *Employment Outlook 2001*, Organisa-

tion for Economic Cooperation & Development, 2002.

Sonja Dörtler ; *Familienpolitische Maßnahmen zum Leistungsausgleich für Kinderbetreuung - ein Europavergleich.* - ÖIF - Institut Autrichien de Recherche sur la Famille - Working Paper Nr. 22/2002.

FIG. 3. LES SYSTÈMES DE GARDE DES ENFANTS EN EUROPE



Source : OCDE, Chiffres pour 1999-2001

Quant aux systèmes de garde des enfants, les différences sont également grandes. Trois types principaux peuvent être distingués selon que le système de garde est très onéreux, entièrement à la charge des parents, moyennement onéreux, avec par exemple le système du quotient familial en France, ou peu onéreux, comme en Suède.

Ces différences dans les politiques familiales ne sont pas neutres puisque, même si d'autres éléments, économiques ou culturels, sont à considérer, les niveaux de fécondité sont très disparates au sein de l'Union européenne à quinze. ●

Adhérer

à l'association **Population & Avenir**, reconnue d'utilité publique

C'est soutenir son action

- développement de la culture démographique
- traitement de l'information démographique, géographique et sociale
- analyse sous l'éclairage révélateur de la science de la population
- propositions pour l'avenir
- diffusion pédagogique au service de la citoyenneté

Oui, j'adhère à l'association **Population & Avenir**

Cochez la case de votre choix

- Adhésion 2004 25 €
 Membre actif 50 €
 Soutien 100 €

Membre bienfaiteur à partir de 150 € €

M. Mme Mlle

Nom _____

Prénom _____

Adresse _____

Code postal _____ Ville _____

Tél. _____ Fax _____

Mail _____

60 % de la cotisation ou du don supplémentaire à Population & Avenir, association reconnue d'utilité publique, est déductible, à la hauteur de 20 % du revenu imposable (art. 238 bis du CGI). Nous vous enverrons un reçu fiscal.



n° 661
 • L'élargissement démographique de l'Union européenne.
 • La géographie des comportements démographiques en Italie (dossier pédagogique, programme de première).
 Signalé dans la presse internationale



n° 662
 • Les diversités géographiques du vieillissement en France.
 • Les inégalités de développement des pays du Sud (dossier pédagogique, programme de troisième).



n° 663
 • La baisse de la population active diminuera-t-elle le chômage ?
 • La composition par sexe dans le monde.
 (dossier pédagogique, programme de terminale).
 Signalé dans *Gestion Sociale*.



n° 664
 • La géographie des catégories socio-professionnelles en France.
 • Y a-t-il un risque de "surpeuplement" sur la terre ? (dossier pédagogique, programme de seconde ou terminale).



n° 665
 • Où va l'Afrique ?
 • La géographie mondiale des populations (statistiques et commentaires).
 • La région Rhône-Alpes.
 (dossier pédagogique, programme de première).
 Signalé par une dépêche AFP

Commander la collection 2003

Règlement à adresser à : **Population & Avenir**, 9, rue du Fbg-Poissonnière, 75009 Paris.
 Par chèque bancaire à l'ordre de **Population et Avenir** ou par virement à notre CCP PARIS 152-17 W.

La collection 2003 • 40 € =

n° 661 • 10 € x =

n° 662 • 10 € x =

n° 663 • 10 € x =

n° 664 • 10 € x =

n° 665 • 10 € x =

TOTAL

DOSSIER