

L'Europe des politiques familiales : la convergence dans l'hétérogénéité*

Julien Damon

Professeur associé à Sciences-Po (cycle d'urbanisme).

REFERENCE : « L'Europe des politiques familiales : la convergence dans l'hétérogénéité », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 44, n° 4, 2008, pp. 601-618.

L'étude des politiques familiales dans l'Union européenne constitue une matière délicate et mouvante. Délicate, car la comparabilité des politiques familiales nationales n'est pas toujours assurée. Mouvante, car la comparaison ne donne pas de résultats figés. Chaque année, en effet, les changements sont d'importance. La matière n'en reste pas moins passionnante. Elle permet d'abord de rendre compte de la signification de la devise européenne : « unis dans la diversité ».

La thèse soutenue dans cet article, renseigné aux sources de la démographie et de la science politique plutôt que de l'analyse juridique approfondie, est simple. A l'échelle de l'Union européenne, les convergences l'emportent sur les divergences en matière de politique familiale¹. Certes, l'ampleur, la direction et la nature des interventions diffèrent encore grandement. Certes, on est extrêmement loin d'une politique familiale européenne. On pourrait même parler, à bien des égards, de familles de politiques familiales au sein de l'Union, en s'appuyant sur les différentes typologies. Pour autant, les préoccupations qui fondent, tout comme les instruments qui incarnent, les interventions publiques en direction des familles s'uniformisent progressivement. Néanmoins, il n'y a en rien harmonisation juridique. Il n'y a même pas véritablement de coordination spécifique et explicite. C'est là le grand paradoxe des politiques familiales au sein de l'Union : elles se rapprochent sans s'assembler, et ce sans que les institutions européennes n'interviennent véritablement². Ne faisant pas spécifiquement l'objet d'une méthode ouverte de coordination – la célèbre MOC –, ni ne s'inscrivant distinctement dans les plans, programmes et textes relatifs à la protection sociale, tout ce qui relève des politiques familiales se ressemble tout de même de plus en plus dans l'Union. Sans législation significative, mais avec des recommandations précises et pesantes, la jonction s'opère.

De 2005 à 2007, une certaine agitation autour de la famille – entendue en lien avec les questions démographiques – a même touché les institutions européennes, au plus haut niveau. Livre vert, communication de la Commission, avis du Comité économique et social européen, rapports du Parlement, annonce d'une « alliance européenne pour la famille » se sont succédés. Cette effervescence connaît depuis 2008 un certain essoufflement. Rien n'en est véritablement ressorti de conséquent à l'échelle communautaire. Il est, de surcroît, probable que, dans le contexte d'incertitudes sur l'avenir institutionnel et politique de l'Union européenne ouvert à la suite du résultat du référendum qui s'est tenu le 12 juin 2008 en Irlande sur le traité de Lisbonne, des préoccupations plus générales et plus

*. Cet article prolonge une série de contributions sur le même thème des politiques familiales européennes, en observant d'ailleurs, à chaque article, des positions relatives des différents pays bouleversées mais aussi une convergence davantage marquée. Voir J. Damon, *Tableau de famille, Sociétal*, n° 46, 2004, p. 138 ; *Les politiques familiales en Europe : convergences et divergences*, *Les Cahiers français*, n° 322, 2004, p. 88 ; *Les politiques familiales en Europe : aperçu et typologies*, in M. Godet, E. Sullerot, *La Famille, une affaire publique*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française, 2005, p. 401 ; *Les politiques européennes face au soin des proches*, *Sciences Humaines*, n° 177, 2006, p. 42 ; *Les politiques familiales dans l'Union européenne : une convergence croissante*, *Recherches familiales*, n° 5, 2008, p. 33.

¹. Selon certains observateurs, savoir s'il y a convergence et divergence occupe inutilement les bons esprits. C'est pourtant une question importante, traitée internationalement, et pas seulement dans le cas de l'Union. Voir M. Baker, *Restructuring family policies : convergences and divergences*, University of Toronto Press, 2006.

². Ce paradoxe nous a été glissé par un fin connaisseur de la matière européenne, Francis Kessler, lors d'un déjeuner. Pour quelques éléments de son savoir, voir F. Kessler, J.-P. Lhernould, *Code annoté européen de la protection sociale*, Groupe Revue Fiduciaire, 2006 (3^{ème} éd.).

institutionnelles vont reprendre le pas sur le volontarisme des discours en faveur des interventions visant les familles.

Les interrogations et tergiversations communautaires, après les quelques éclats autour du thème de la famille ces toutes dernières années, ne doivent pas masquer le rapprochement concret de l'ensemble des politiques nationales que l'on désignerait en France sous le titre de « politique familiale », même si les traductions de l'expression ne sont pas évidentes.

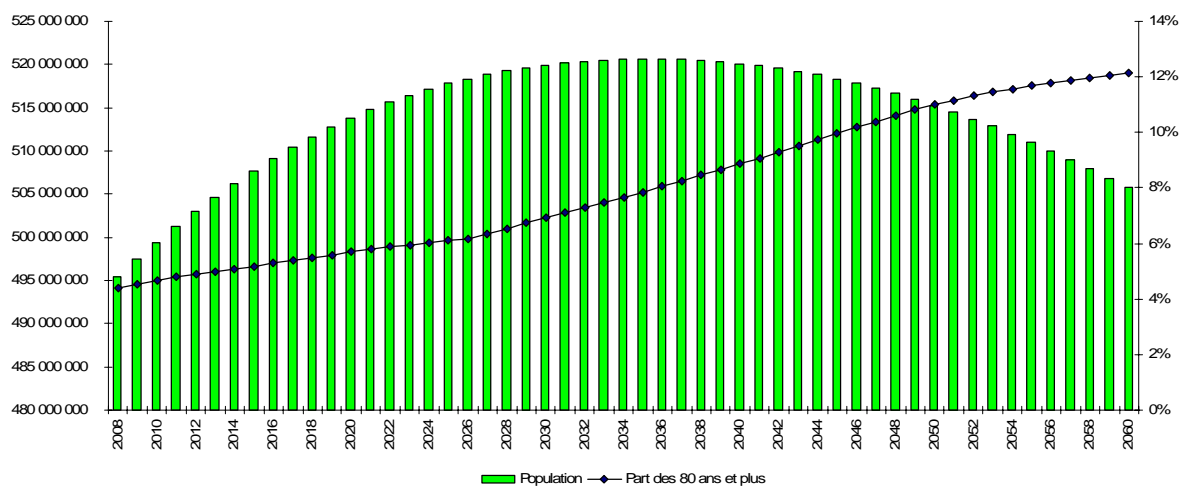
Cet article est organisé en trois mouvements. Il est possible de repérer des similitudes dans les tendances socio-démographiques affectant les réalités sociales et les familles en Europe. Les politiques familiales n'en demeurent pas moins un ensemble hétérogène. Les convergences en cette matière passent par le renforcement des interventions de l'Union européenne, très préoccupée sur le terrain démographique, même si leur contenu est encore de faible portée -.

DES TENDANCES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES SIMILAIRES, DES CONTRASTES PERSISTANTS

Troisième puissance démographique après la Chine et l'Inde, l'Union Européenne à 27 (presque 500 millions d'habitants), avec une fécondité parmi les plus faibles du monde, devrait voir sa population atteindre un sommet vers 2035³. En 2005, l'indice conjoncturel de fécondité est de 1,48 enfants par femme, très en deçà du nécessaire 2,1 à atteindre en descendance finale pour autoriser le renouvellement des générations. L'Union à 27 c'est également 2,3 millions de mariages par an, et près de 1 million de divorces.

Le « vieux continent », c'est aujourd'hui une population vieillissante, composée à 4 % d'octogénaires (et plus). Cette proportion devrait atteindre 12 % dans un demi-siècle.

Les projections de population pour l'Union européenne



Source : Eurostat

Démographiquement, l'Union vieillissante n'est pas une entité homogène, avec d'importantes variations selon les régions ou l'origine des populations⁴. Sur près de 5 millions d'enfants nés en 2004 dans l'Union à 25, environ un tiers sont nés hors mariage (58 % en Estonie, 55 % en Suède, mais 3 %

³. Voir le site de Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> ainsi que celui de la Division de la Population de l'ONU www.un.org/esa/population/unpop.htm. Sur les projections, on s'autorise à renvoyer à J. Damon, La population mondiale en 2050. Les projections démographiques des Nations Unies à long terme, Futuribles, n° 300, 2004, p. 51.

⁴. Sur cette question du vieillissement et de ses conséquences, dans l'Union, sur les politiques sociales et les familles, voir Chiara Saraceno (dir.), Families, Ageing and Social Policy, Edward Elgar, 2008.

à Chypre, 5 % en Grèce). En 2005, les familles monoparentales représentaient 13 % de l'ensemble des ménages avec enfants. Le taux le plus élevé était observé au Royaume-Uni (24 %), suivi de la Belgique (18 %), et de l'Estonie (17 %) bien loin devant Malte (4 %), la Grèce (5 %) ou l'Espagne (6 %).

Les systèmes de valeurs, qui accompagnent, précèdent ou annoncent les changements socio-démographiques, ont profondément évolué dans l'Union européenne. La famille, d'un ensemble de droits et devoirs collectifs, devient plus, dans une conception dite « post-matérialiste », un environnement pour la promotion des droits individuels et de l'autonomie personnelle. La priorité est moins mise sur la sécurité matérielle du foyer que sur l'expression de soi, le sentiment de bien-être et la qualité de la vie⁵.

Le vieillissement des populations, la diversification des structures familiales et le rapprochement des opinions autour d'une conception post-matérialiste de la famille renvoient l'image d'une convergence. A peu près partout d'ailleurs le législateur a dû organiser des débats, qui se sont accompagnés de controverses musclées, et innover en matière de divorce, de reconnaissance des enfants nés hors mariage, de droits des couples non mariés, d'accès des couples homosexuels à une reconnaissance juridique pouvant aller jusqu'au mariage⁶.

La thèse de la convergence démographique dédaignant sur une convergence juridique doit toutefois être fortement nuancée. Les transformations familiales se présentent avec une intensité et un calendrier qui varient⁷. La diversité, entre les pays et à l'intérieur des pays, demeure élevée. Les réponses publiques sont bien loin de s'accorder. Surtout, tous les changements récents, même si convergents, ne se traduisent pas de la même manière sur les agendas politiques nationaux.

La synthèse est simple. Alors que les programmes publics divergent historiquement, les défis convergent : baisse et report de la fécondité ; augmentation des séparations, des unions libres et des naissances hors mariage ; hausse de l'activité féminine, de la monoparentalité et des recompositions familiales ; réduction de la taille des ménages et du nombre des enfants ; vieillissement et poids grandissant de la charge des dépendants.

Parmi les enjeux communs, se pose aujourd'hui de manière aiguë la question de la répartition des responsabilités concernant la prise en charge des enfants et des personnes âgées. Dans une Europe vieillissante et à faible fécondité, les deux moments de la dépendance, la petite enfance et le grand âge, sont érigés au rang de problèmes publics majeurs.

Les équilibres à trouver portent, dans tous les Etats membres, sur la distribution des tâches et des temps entre hommes et femmes, mais également entre sphère familiale, marché et politiques publiques⁸. Historiquement, les politiques familiales ont été développées dans tous les pays autour de trois grands objectifs : redistribution des revenus ; soutien à la natalité ; promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Ce troisième point prend une importance capitale et appelle les politiques familiales à se renforcer et/ou à se réformer pour permettre aux parents de mieux concilier leurs

5. Pour une analyse détaillée et documentée, voir N. Herpin, Postmatérialisme et structure des opinions sur la famille, *Futuribles*, n° 277, 2002, p. 41. Pour les données les plus récentes, voir l'exploitation de l'enquête Eurobaromètre de 2006, Préférences d'enfants et questions familiales en Europe, http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/testa_report_eb_fertility_en.pdf

6. Sur ce dernier point, voir P. Festy, *Légaliser les unions homosexuelles en Europe : innovations et paradoxes, Population et sociétés*, n° 424, 2006. Voir également K. Waaldjijk, E. Fassin, *Droit conjugal et unions de même sexe. Mariage, partenariat et concubinage dans neuf pays européens*, PUF, coll. « Droit et justice », 2008.

7. Voir par exemple F. Prioux, *Vivre en couple, se marier, se séparer : contrastes européens*, *Population et sociétés*, n° 422, 2006 ; Y. Favier, *La famille et l'Europe : la concurrence des droits dans la vie privée et familiale*, *Recherches familiales*, n° 5, 2008, p. 79.

8. Il s'agit, de fait, des questions cruciales de toute politique familiale. Voir J. Damon, *Les politiques familiales*, PUF, 2006.

responsabilités professionnelles et leurs investissements familiaux. Le constat est simple : les pays qui se sont dotés de dispositifs efficaces (tels les pays du Nord ou la France) enregistrent à la fois un taux de fécondité et un taux d'emploi des femmes plus élevés⁹. Partout donc dans l'Union les politiques familiales sont désormais abordées au regard de la question de la conciliation vie familiale/vie professionnelle.

DES « POLITIQUES FAMILIALES » ENCORE NETTEMENT DIFFERENTES

S'il n'existe pas dans tous les Etats de l'Union européenne une politique familiale cohérente et explicite, partout on trouve un cadre juridique et des moyens pour réguler la vie privée (mariage, héritage, etc.) et tenter d'améliorer le bien-être des ménages¹⁰.

Les interventions publiques en direction des familles ont, partout en Europe, beaucoup évolué. Dans l'après-guerre elles reposaient largement sur le modèle de l'homme pourvoyeur de ressources (Monsieur Gagnepain). Son épouse (Madame Aufoyer) élevait les enfants. Les modèles nationaux ont depuis, plus ou moins complètement, entériné la progression de l'activité féminine, et un environnement d'instabilité accrue des structures familiales. Les pays sont cependant plus ou moins réticents à l'idée d'investir, par des prestations et des équipements particuliers, dans la famille.

Un consensus se dégage quant à la légitimité d'une intervention publique auprès des familles en difficulté et, dans un contexte démographique préoccupant, pour tenter de faire augmenter la fécondité. Cependant, les options diffèrent foncièrement sur les formes, le contenu et l'étendu de telles interventions. Les préoccupations convergent, mais l'hétérogénéité des instruments et des moyens demurent.

Tous les gouvernements n'identifient d'ailleurs pas explicitement la famille comme objet d'intervention publique. Dans les pays du Sud, et plus largement dans les pays de tradition catholique, il s'agit d'intervenir en direction de la famille. Dans les pays du Nord, majoritairement protestants, les prestations correspondent plutôt à des droits dirigés individuellement vers les enfants. Les Etats membres de l'Union utilisent rarement l'expression « politique familiale ». Ils n'ont pas tous un département ministériel pour la famille, ni même une structure administrative dédiée¹¹.

La Belgique et la France ont historiquement développé une politique familiale à visée nataliste. L'Italie, le Portugal et l'Espagne, après leur accès à la démocratie, se sont longtemps refusé à investir expressément en ce sens, associant cette démarche à leur passé totalitaire et patriarcal. Dans les pays de l'Est qui ont rejoint l'Union en 2004, les problèmes de déclin démographique ont servi à justifier la promotion de mesures familiales. Pour autant, dans ces huit pays qui ont fait l'expérience d'une conception de la famille annexée à l'Etat, l'aversion à l'intervention étatique dans l'espace privé peut être forte.

Dans les pays scandinaves et en France, la politique familiale est hautement structurée et légitimée. A l'inverse, au Sud et à l'Est, ce qui peut être baptisé politique familiale est souvent hésitant, sans cohérence, sans financement, et parfois contesté. Entre ces deux pôles, on trouve des pays, incluant

⁹. Ce constat maintenant relayé dans le monde entier est régulièrement rappelé par l'OCDE. Pour quelques développements à ce sujet, voir J. Bradshaw, A. Hatland (dir.), *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective*, Edward Elgar, 2006 ; G. Esping-Andersen (dir.), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002 ; A. Giddens, P. Diamond, Roger Liddle (dir.), *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, 2006 ; J. Lewis (dir.), *Children, changing families and welfare states*, Edward Elgar, 2006.

¹⁰. Sur la diversité des politiques familiales dans l'Union, voir, en particulier, les différents travaux de L. Hantrais, *Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe*, The Policy Press, 2004 ; et L. Hantrais (dir.), *Policy implications of changing family formation*, Editions du Conseil de l'Europe, 2006.

¹¹. Sur cette diversité des traits des politiques familiales nationales, voir les dossiers *Politiques familiales en Europe*, Informations sociales, n° 102, 2002 ; et *Pays de l'Est, politiques familiales et sociales*, Informations sociales, n° 124, 2005. Voir aussi A. Gauthier, *Les politiques familiales dans les pays industrialisés, Y a-t-il convergence ?*, *Population*, 2002, p. 457.

l'Allemagne ou le Royaume-Uni, où la rhétorique pro-familiale est désormais très présente, mais où les acteurs politiques sont toujours réticents à l'idée d'intervenir dans et sur la vie privée. Dans le cas anglais, les très hauts niveaux de pauvreté chez les enfants ont conduit le gouvernement à investir massivement à partir de la fin des années 1990, en se fixant même l'objectif ambitieux d'éradiquer la pauvreté infantile d'ici 2020¹². En Allemagne les préoccupations démographiques ont conduit les deux derniers gouvernements à investir également fortement dans des mesures visant à aider les femmes à mieux concilier désir d'enfant et aspirations professionnelles.

Au final, les législations nationales reflètent toujours amplement des particularités historiques, philosophiques et religieuses. Les normes juridiques relatives à la famille comprennent des dispositions très variées pour ce qui relève des droits et devoirs respectifs des conjoints, de l'autorité parentale, ou encore des obligations réciproques des membres de la famille.

Illustration de cette diversité dans le domaine social, les montants et les règles d'attribution des prestations familiales sont loin d'être harmonieux. On trouve des points communs dans la mesure où pour déterminer le niveau des prestations, le rang de l'enfant dans la fratrie, le nombre des enfants, leur âge sont très généralement pris en considération. Les paramètres sont cependant disparates. En Autriche, en Belgique, au Danemark, en France, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Portugal, les prestations augmentent avec l'âge de l'enfant. L'âge limite pour le service des prestations familiales est de 16 ans en Irlande, au Portugal, en Suède et au Royaume-Uni, de 17 ans aux Pays-Bas, de 20 en France, et 18 ans ailleurs¹³.

De fait, la diversité règne. Mais, comme en témoigne la disponibilité de plus en plus importante des données et des expertises, il devient de plus en plus facile de comparer les politiques familiales¹⁴. Les statistiques rassemblées par Eurostat proposent ainsi des éléments de comparaison des dépenses de politique familiale en Europe. Recensant les dépenses « famille » et les dépenses « maternité », ces statistiques distinguent, en 2005, 2,1 points de PIB affectés à la politique familiale. Avec ce chiffre la France se situe dans l'Union parmi les pays qui consacrent des moyens importants à ce domaine, mais sans être celui qui en affecte le plus.

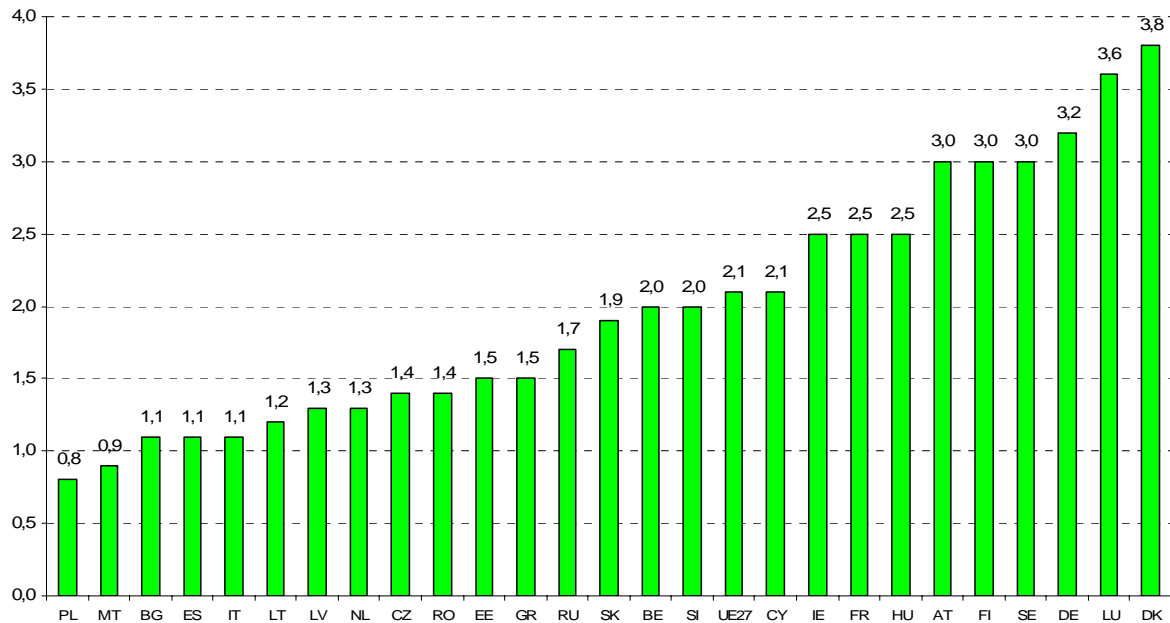
¹². Au sujet de cet objectif et de son retentissement, par exemple aux Etats-Unis, voir I. Sawhill (dir.), *One Percent for the Kids. New Policies, Brighter Futures for America's Children*, Brookings Institution Press, 2003, et en France, J. Damon, *Le rapport « Hirsch » : filiation, contenu et enjeux*, 2005, p. 610.

¹³. http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_fr.htm. La France se distingue par l'importance des dépenses fiscales et par l'absence d'allocation au premier enfant. Voir J. Damon, *De l'allocation familiale au premier enfant à l'allocation par enfant : la forfaitisation des allocations familiales*, *DS*, 2007, p. 1270.

¹⁴. En outre, de multiples typologies ont pu être proposées, s'ajoutant et se complétant à mesure notamment des élargissements de l'Union. Voir M.-L. Lévy, *Politiques familiales en Europe*, *Population & Sociétés*, n° 340, 1998 ; C. Martin, *Comparer les questions familiales en Europe*, in I. Théry (dir.), *Couple, filiation et parenté aujourd'hui*, La Documentation française/Odile Jacob, 1998 ; A. Gauthier, *Les politiques familiales dans les pays industrialisés, Y a-t-il convergence ?*, *Population*, 2002, p. 457 ; L. Hantrais, *Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe*, The Policy Press, 2004.

Les dépenses de la politique familiale à l'aune européenne (2005)

(en % du PIB)



Source : Eurostat

Note : les données pour le Portugal ne sont pas encore disponibles pour 2005 (1,2 % du PIB en 2004)

Les logiques, l'organisation et les instruments des politiques familiales se composent à partir d'un ensemble d'outils que n'utilisent pas tous les pays (prestations sociales, équipements, allègements fiscaux, congés parentaux, etc.)¹⁵. Les Etats membres mettent plus ou moins l'accent sur des prestations monétaires ou sur des équipements et services.

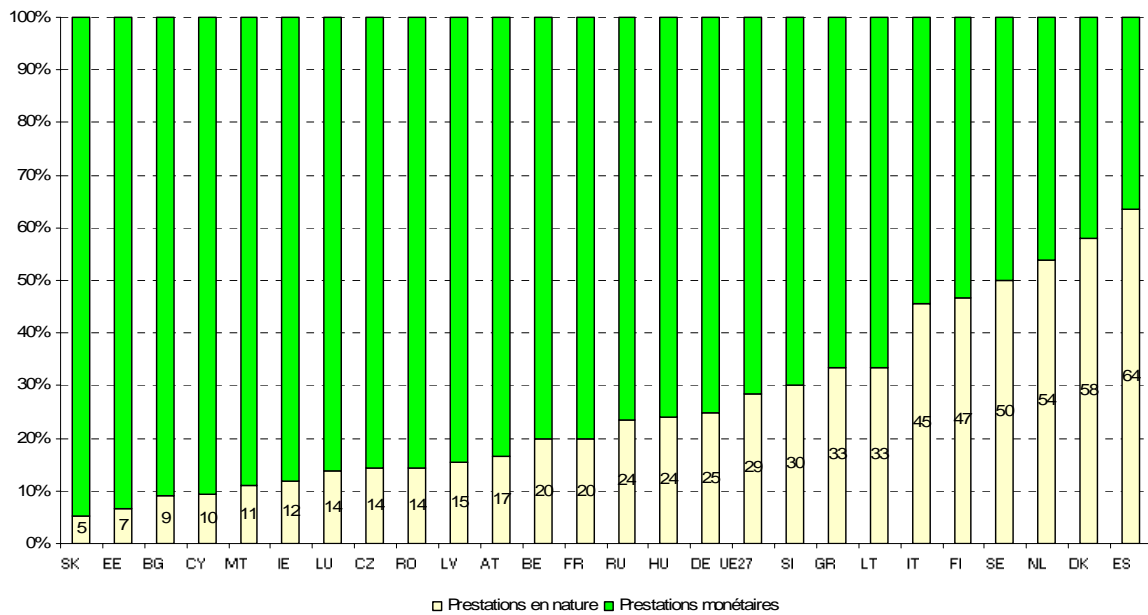
Avec 80 % de ses dépenses familles/enfants sous la forme de prestations en espèce, la France se situe parmi les pays qui privilégient largement ce mode d'intervention par rapport aux prestations en nature (services et équipements). Pour la seule branche Famille de la Sécurité sociale, 95 % des dépenses sont constituées de dépenses directes vers la famille, 5 % sont consacrées au financement des équipements et des services. Sinon la Suède et le Danemark, et, depuis 2000, l'Espagne et les Pays-Bas, tous les Etats membres de l'Union utilisent majoritairement ce vecteur des prestations monétaires pour leurs dépenses familles/enfants¹⁶. Des pays, comme l'Espagne, font le choix d'investir massivement dans les équipements. D'autres, comme l'Irlande et le Royaume-Uni, dans les prestations monétaires. La tendance générale et rapide est cependant d'aller vers une répartition plus favorable aux équipements.

¹⁵. De fait, à l'échelle internationale, les instruments de politique familiale qui distinguent le plus les pays relèvent de la fiscalité et des avantages familiaux de retraite. Les bonifications de pensions, les majorations de pension pour charge de famille et autres prestations familiales attachées aux retraites représentent un point de PIB en France. Ces mécanismes sont quasi-inexistants aux Etats-Unis ou au Japon. Voir A. Cigno, M. Werding, *Children and Pensions*, MIT Press, 2007 et notre recension, J. Damon, *Ajuster retraites et politiques familiales*, www.laviedesidees.fr/Ajuster-retraites-et-politiques.html

¹⁶. Pour une analyse de fond sur les avantages respectifs des deux options, voir S. Mayer, *What Money Can't Buy. Family Income and Children's Life Chance*, Harvard University Press, 1997.

Répartition des dépenses Familles/Enfants en nature et en espèces (2005)

(en %)



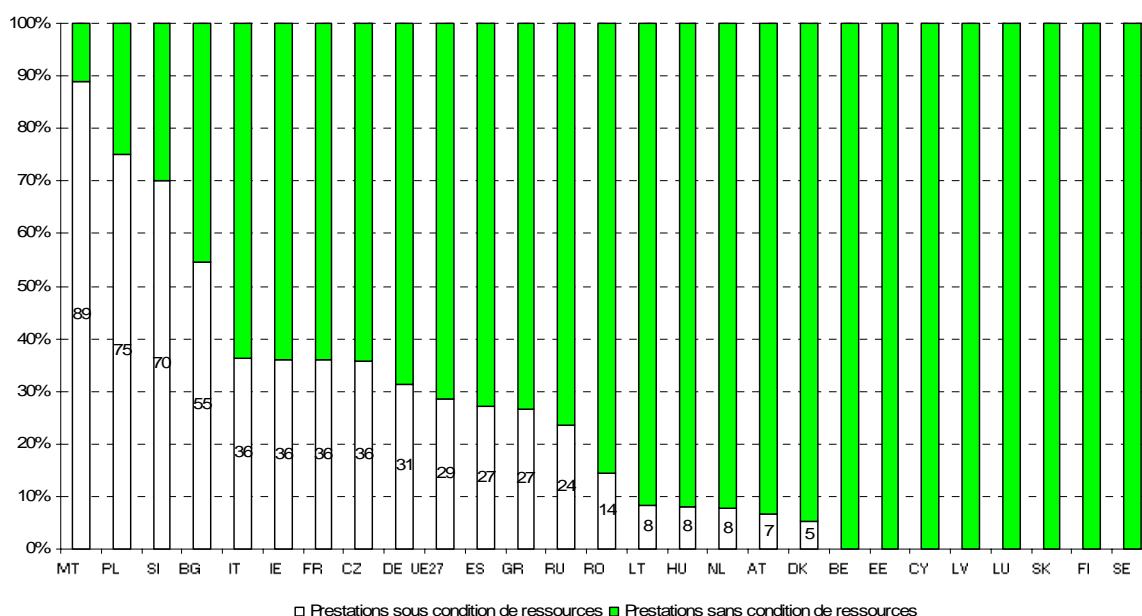
Source : Eurostat

Pour ce qui relève des conditions de ressources, sous lesquelles les prestations peuvent être potentiellement servies, l'hétérogénéité est également grande. En France, où le sujet est particulièrement sensible¹⁷, les deux tiers des dépenses familles/enfants sont sans condition. Cette proportion est élevée au regard de la moyenne européenne. Dans l'Union, huit pays n'ont aucune condition de ressources pour ces prestations.

¹⁷. J. Damon, La mise sous condition de ressources des allocations familiales : une discrimination vraiment positive ?, RDSS, 2008, p. 336. Pour une vision européenne, voir A. Math, Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources : éléments de comparaison européenne, Revue de l'IRES, n° 41, 2003, p. 41.

Répartition des dépenses Familles/Enfants sous et sans condition de ressources (2005)

(en %)



Source : Eurostat

Dans les pays à intervention publique forte et où la biactivité est devenue la norme (comme la France ou la Suède), l'administration se montre très soucieuse de soutenir les parents lorsqu'ils travaillent. Les pays scandinaves¹⁸, qui ont été les premiers à investir pour l'égalité hommes/femmes, favorisent les équipements et services de soins aux enfants et aux personnes âgées, les congés parentaux bien rémunérés, le temps partiel, l'implication des pères auprès de leurs jeunes enfants. La France ou la Belgique privilégient les prestations monétaires. Marqués par une vision classique de la division sexuelle des rôles professionnels et domestiques, ces pays sont venus au soutien à l'emploi féminin plus tardivement, avec, parfois, dans l'autre sens, des allocations dont l'objet est d'écarter les femmes du marché du travail pour qu'elles s'occupent de leurs enfants¹⁹.

Un autre groupe de pays (comprenant l'Allemagne ou le Royaume-Uni), combine traditionnellement solidarités publiques et privées. Ils ont en commun une rhétorique de soutien à la famille, mais les responsables politiques sont historiquement réticents à intervenir dans la vie privée. Les solidarités familiales y sont largement mises en avant, et les services de soins et d'accueil pour les enfants et les dépendants sont (encore) peu développés. Dans tous les cas cependant les pouvoirs publics investissent davantage pour mieux équilibrer, entre hommes et femmes, la charge des responsabilités familiales et pour accompagner l'accroissement du travail féminin. C'est notamment le cas en Allemagne, affectée par une démographie préoccupante. Les mentalités sont cependant tenaces, et la visée politique est de changer le regard sur les femmes qui travaillent lorsqu'elles ont des enfants et qui sont aujourd'hui encore largement décriées²⁰.

Dans les pays du Sud, les solidarités familiales font traditionnellement office de politique familiale. L'Italie, le Portugal et l'Espagne, après leur accès à la démocratie, se sont longtemps refusé à

¹⁸. Plus globalement, sur les pays nordiques, voir M.-T. Letablier, Les politiques familiales des pays nordiques et leurs ajustements aux changements socio-économiques des années quatre-vingt-dix, RFAS, 2003, p. 487.

¹⁹. C'est là, en France, toute l'ambivalence, toujours rappelée, de l'Allocation parentale d'éducation (APE), devenue Complément de libre choix d'activité (CLCA). A ce sujet, voir J. Fagnani, Lacunes, contradictions et incohérences des mesures de conciliation travail/famille : bref bilan critique, DS, 1998, p. 596 ; D. Méda, H. Périvier, Le deuxième âge de l'émancipation : la société, les femmes et l'emploi, Seuil, 2007.

²⁰. Sur le cas allemand, voir J. Fagnani, A. Math, Les réformes de la politique familiale en Allemagne : de nouveaux horizons pour les femmes ?, DS, 2007, p. 630.

intervenir dans la vie familiale, associant cette démarche à leur passé totalitaire et patriarcal. Les femmes, quand elles travaillent, apportent un revenu d'appoint. L'Etat délègue aux familles la responsabilité du bien-être de leurs membres. Les problèmes démographiques poussent cependant les gouvernements du Sud à innover et investir, en s'inspirant des politiques françaises ou scandinaves.

Un quatrième groupe est constitué des pays de l'Est qui adhèrent à l'Union depuis 2004²¹. Sous des régimes communistes, les familles y étaient entièrement dépendantes de l'Etat. La transition démocratique et les chocs économiques qui l'ont accompagnée ont vu les budgets sociaux, au premier rang desquels les prestations familiales, être réduits ou supprimés. La responsabilité du soutien à la famille et à ses membres est ainsi passée récemment des entreprises et de l'Etat aux familles elles-mêmes. Ce désinvestissement public est aujourd'hui contrecarré par un mouvement inverse visant à infléchir les courbes du déclin démographique.

Les clivages entre Etats-membres sont prononcés pour ce qui relève des prestations sous condition de ressources. Les pays d'Europe du Nord, à tradition universaliste, s'opposent au Royaume-Uni où près de la moitié des prestations familiales sont sous condition de ressources. Autre dissemblance, le montant des prestations varie de 1 à 15, entre les pays les plus généreux, comme le Luxembourg, et les pays du Sud qui accordent les allocations les plus faibles.

Tous ces contrastes relatifs au montant et à l'organisation des dépenses en direction des familles ne s'expliquent pas simplement par l'histoire, la prégnance des problèmes démographiques ou le niveau de richesse des pays. Ils reflètent aussi, voire davantage, les choix et la volonté politiques des gouvernements²².

Malgré les expériences et les tendances communes, il reste encore un monde de différences entre les politiques familiales européennes. Toutefois, le rapprochement avance par la concordance des données et des analyses qui montrent combien fécondité et travail féminin sont positivement liés et, partant, par la résonance dans tous les pays du thème de la conciliation vie familiale / vie professionnelle.

LES INTERVENTIONS ET LES INCITATIONS CROISSANTES DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Dans l'Union européenne, les politiques familiales diffèrent encore grandement selon la distribution des responsabilités et des obligations à l'égard des membres de la famille entre les pouvoirs publics, la famille elle-même, le marché et la société civile (églises, associations)²³. Pour autant, notamment en raison des pressions et questions liées aux problèmes démographiques, la tendance est désormais nettement à la convergence, par comparaison, par information, par importation, en matière de politique familiale. Il n'est pas d'harmonisation des instruments et des moyens, loin de là. Mais il est un mouvement puissant, emmené en partie par les institutions communautaires, vers le renforcement des politiques nationales de soutien aux familles. Par le triple truchement des outils permettant de soutenir la conciliation travail/famille (congé parental, modes de garde), du rapprochement des pratiques en termes d'inclusion active (i.e de lutte contre la pauvreté) et de la fixation d'objectifs à atteindre en termes de bien-être (dont la volonté d'aider les familles à satisfaire et actualiser leur désir d'enfant),

²¹. Pour une série d'informations et d'analyses, voir T. Rostgaard, « Family Support Policy in Central and Eastern Europe. A Decade and a Half of Transition », Early Childhood and Family Policy Series, n° 8, UNESCO, 2004.

²². Voir à cet égard les différents travaux de A. Math, notamment Les dépenses de protection sociale à destination des familles en Europe, IS, n° 102, 2002, p. 50 ; et A. Math, C. Meilland, Comparaison du soutien financier apporté aux familles dans douze pays européens, Recherches et Prévisions, n° 90, 2007, p. 55.

²³. Notons qu'elles diffèrent également grandement, mais avec un net rapprochement, pour ce qui concerne l'institutionnalisation de la représentation des intérêts familiaux. Voir J.-P. Vallat, La représentation des intérêts familiaux en Europe, Recherches familiales, n° 5, 2008, p. 15. A l'échelle de l'Union c'est la Confédération des organisations familiales de l'Union européenne (COFACE), dont sont membres des organisations provenant de 20 Etats membres sur 27, qui promeut la politique familiale auprès des institutions européennes. www.coface-eu.org

l'Union intervient elle-même directement en matière de politique familiale nationale. Elle donne cependant plus le rythme, le la, et quelques soutiens financiers, qu'elle ne façonne, ne délimite et ne décide l'affectation des ressources et l'orientation des politiques.

L'article 33 de la Charte des droits fondamentaux, qui dispose notamment que « la protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social », légitime l'implication de l'Union dans les réflexions et suggestions en matière de politique familiale. Il est cependant tout à fait clair que la définition concrète des politiques et de leur mise en œuvre reste pleinement de la compétence nationale.

Une affirmation de la famille et des politiques familiales sur l'agenda européen

Les institutions européennes qui interviennent peu – subsidiarité oblige – en matière familiale, se font de plus en plus présentes et engageantes pour que les pays développent de meilleures modalités d'équilibre travail/vie privée. La « conciliation » devient le maître mot européen des politiques familiales, entraînées par les politiques pour l'égalité des sexes.

Le Traité de Rome, et les suivants, ne se donnent pas pour finalité de s'occuper de la famille. L'essentiel est dans la réalisation d'un marché intérieur. Comme tout ce qui concerne la protection sociale le domaine des politiques familiales est régi par la règle de la subsidiarité. Les Etats membres conservent toute liberté pour définir les moyens et les objectifs de ce qu'ils peuvent baptiser politique familiale.

Les institutions européennes exercent donc une action limitée, mais croissante. La famille est indirectement abordée par les initiatives et directives européennes relatives à la libre circulation des travailleurs (et de leurs ayants droits), à l'égalité homme/femme, à la promotion de la responsabilité sociale des entreprises. Ce n'est que de travers que la politique familiale est ainsi abordée sous de très divers angles qui peuvent d'ailleurs aller jusqu'aux questions de concurrence et de libre prestation de service²⁴. La stratégie de Lisbonne aborde ainsi en creux (comme on dit aujourd'hui), la politique familiale, avec notamment ses objectifs à atteindre en matière d'activité féminine²⁵. Certaines décisions contribuent par ailleurs à une abondante jurisprudence en ce qui concerne le droit civil de la famille et les prestations familiales.

Normativement, les institutions européennes ont établi quelques recommandations, non contraignantes, par exemple en 1992 sur la garde des enfants, et des directives avec des prescriptions minimales, par exemple en 1996 sur le congé parental. Dès 1992, le Conseil européen a proposé aux Etats membres de prendre et/ou de stimuler des initiatives afin de mettre en place de services de garde d'enfants, de prévoir une certaine souplesse dans l'organisation des congés, d'adapter l'environnement, les structures et l'organisation du travail aux besoins des travailleurs ayant des enfants, et d'encourager un partage plus égal des responsabilités parentales. La directive de 1996 rend obligatoire le droit individuel à un congé parental, accordé aux travailleurs, hommes et femmes, en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, pour pouvoir s'occuper de cet enfant au moins pendant trois mois. Les conditions et modalités d'application du congé parental sont définies par les Etats membres, dans le respect de prescriptions minimales.

Recommandations, prescriptions et invitations se font plus précises et ambitieuses. Ainsi, l'un des objectifs définis au Conseil européen de Barcelone (2002) est de s'efforcer de mettre en place, d'ici

²⁴ Et ici se pose la douloureuse question de savoir ce qui, parmi les acteurs des politiques familiales, peut vraiment relever du périmètre (toujours à définir) des services sociaux d'intérêt général (SSIG). Voir M. Laujidois, Les services sociaux d'intérêt général et la construction de l'« Europe sociale », RDSS, 2007, p. 1005.

²⁵ P. Courtioux, O. Thévenon, Les politiques familiales dans l'Union européenne et la Stratégie de Lisbonne : quelques enseignements de l'expérience française, Horizons stratégiques, n° 4, 2007, p. 176. On lira également avec intérêt, lorsqu'il sera sorti, le livre d'une des principales protagonistes de cet agenda de Lisbonne, Maria Joao Rodrigues, Europe, Globalisation and the Lisbon Agenda, Edward Elgar, 2009.

2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans.

Malgré le caractère partiel des données disponibles, il est possible de constater que les pays de l'Union sont dans une situation relativement satisfaisante au regard de l'un des deux objectifs fixés lors de ce Conseil européen à Barcelone, que 15 d'entre eux atteignent d'ores et déjà. En effet, pour ce qui concerne les 3-6 ans, l'offre de prise en charge est globalement conséquente. Ce n'est pas nécessairement le cas pour les enfants plus jeunes...

Par la coordination, par l'édiction de normes, par le développement de fonds et d'initiatives communautaires, les instances européennes encouragent les Etats membres à établir les conditions nécessaires pour promouvoir l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, notamment à travers la prise des congés parentaux. Cette question de l'égalité homme/femme est maintenant un des domaines les plus vastes d'action de l'Europe. Depuis le Traité de Rome, l'égalité salariale des hommes et des femmes est un principe européen (même s'il n'est pas totalement actualisé...). C'est depuis les années 1990 que l'Europe s'est faite plus pressante en affichant des objectifs à atteindre (même s'ils ne sont pas toujours contraignants). Ainsi dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi des femmes doit atteindre 60 % en 2010 (contre 55 % aujourd'hui). Si ces horizons ne sont pas contraignants, ils sont particulièrement mobilisateurs.

Taux d'emploi féminin dans l'UE

Objectif Lisbonne : 60 %

Pays	2000	2002	2004	2005	2006
UE-27	53,7	54,4	55,4	56	57,1
UE-15	54,1	55,6	56,8	57,4	58,4
Belgique	51,5	51,4	52,6	53,8	54
Bulgarie	46,3	47,5	50,6	51,7	54,6
Rép. tchèque	56,9	57	56	56,3	56,8
Danemark	71,6	71,7	71,6	71,9	73,4
Allemagne	58,1	58,9	59,2	59,6	61,5
Estonie	56,9	57,9	60	62,1	65,3
Irlande	53,9	55,4	56,5	58,3	59,3
Grèce	41,7	42,9	45,2	46,1	47,4
Espagne	41,3	44,4	48,3	51,2	53,2
France	55,2	56,7	57,4	57,6	57,7
Italie	39,6	42	45,2 (p)	45,3	46,3
Chypre	53,5	59,1	58,7	58,4	60,3
Lettonie	53,8	56,8	58,5	59,3	62,4
Lituanie	57,7	57,2	57,8	59,4	61
Luxembourg	50,1	51,6	51,9	53,7	54,6
Hongrie	49,7	49,8	50,7	51	51,1
Malte	33,1	33,9	32,7	33,7	34,9
Pays-Bas	63,5	66,2	65,8	66,4	67,7
Autriche	59,6	61,3	60,7 (p)	62	63,2
Pologne	48,9	46,2	46,2	46,8	48,2
Portugal	60,5	61,4	61,7	61,7	62
Roumanie	57,5	51,8 (p)	52,1	51,5	53
Slovénie	58,4	58,6	60,5	61,3	61,8
Slovaquie	51,5	51,4	50,9	50,9	51,9
Finlande	64,2	66,2	65,6	66,5	67,3
Suède	70,9	72,2	70,5	70,4	70,7

Royaume-Uni	64,7	65,2	65,6	65,9	65,8
États-Unis	67,8	66,1	65,4	65,6	n.d.
Japon	56,7	56,5	57,4	58,1	n.d.

Source : Eurostat

En surligné : les pays qui atteignent l'objectif de Lisbonne (60 %)

Les situations et perspectives de l'activité féminine sont, pour le moins, variées. Si les femmes continuent, partout, à assumer la majorité des soins aux enfants et aux ascendants âgés, si partout lorsque les services de soins se professionnalisent ils demeurent essentiellement féminins, les progrès sont nets. Mais les équilibres sont loin d'être atteints. A l'échelle de l'Union, les femmes consacrent en moyenne près de quatre heures par jour aux tâches domestiques, contre un peu plus de deux heures seulement pour les hommes. Peu d'hommes prennent un congé parental ou travaillent à temps partiel (8 % contre 33 % pour les femmes).

En Suède, la participation des hommes et des femmes au marché du travail est à un niveau quasi égal. Les pères, incités en cela par les pouvoirs publics, prennent généralement quelques mois de congé parental. En Grèce ou en Italie, l'écart entre le niveau de travail féminin et masculin est supérieur à 20 %, et les pères ne prennent quasiment jamais de congé parental. En Suède, les hommes comptent pour plus de 40 % du temps de travail domestique. En Italie ou en Espagne, les femmes sont encore investies pour plus des trois quarts de ces temps consacrés aux repas, à la vaisselle, au linge ou encore à l'éducation des enfants. L'hétérogénéité européenne est, sur ce point, saisissante²⁶. Cependant tous les pays sont invités à faire des efforts, ceci passant par des appels à une plus grande implication des pères auprès de leurs enfants, et par des encouragements à toutes les politiques permettant aux parents de mieux concilier responsabilités professionnelles et familiales, en particulier les services pour la garde des enfants.

Les normes édictées sont toutefois inopérantes dans le contexte français, en avance par rapport à ses voisins, notamment anglais ou issus de l'ancien bloc de l'Est. Dans le cas des congés parentaux ou des modes de garde les objectifs assignés par l'Union sont atteints et dépassés par la France. Le renforcement de ces normes, dans d'autres domaines que le droit du travail et ses satellites, ira néanmoins toujours dans le sens d'une intervention croissante de l'Europe.

Pour le moment l'impact du droit social européen reste modeste même si les acquis communautaires sont bien plus importants que ce qu'on entend généralement. Les droits internes sont pénétrés par l'intermédiaire de l'influence croissante des droits fondamentaux et par les modalités de coordination des systèmes nationaux. Les critères de base des interventions, le cadrage des prestations, la clarification des objectifs assignés aux politiques familiales peuvent passer par, sinon une unification matérielle des prestations familiales, mais bien par de grands objectifs conférés à la construction européenne.

Sur un autre registre, fondamental, celui du droit civil, on note également un mouvement d'europanisation des sources du droit. L'intrusion de l'Europe est nette. L'ordre national doit s'articuler avec un nouvel ordre supranational constitué avec les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment pour ce qui concerne l'égalité du statut des enfants nés hors et en mariage. C'est à la suite d'une condamnation de la France en 2000 que toute espèce de discrimination a été supprimée entre enfant naturel, adultérin et illégitime. L'Union cherche à coordonner les systèmes nationaux pour éviter les conséquences de la dispersion des législations, avec des règlements en place ou prévus pour l'harmonisation des règles de conflits sur les successions, les obligations alimentaires ou le divorce²⁷.

²⁶. Voir, pour les détails, l'aperçu statistique de la vie des femmes et des hommes dans l'Union à 25, diffusée le 8 mars 2006 par Eurostat à l'occasion de la journée internationale de la femme. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-06-004/FR/KS-NK-06-004-FR.PDF

²⁷. Sur cette question voir le dossier Union européenne et de droit de la famille, Informations sociales, n° 129, 2006.

La question, au final, pour les politiques familiales européennes, est bien celle, qui donne lieu à tant de littérature, du modèle social européen²⁸. Il s'agit, pour un avenir de relativement court terme, de savoir s'il est possible de continuer l'harmonisation communautaire pour le marché intérieur, avec subordination des politiques sociales à cet objectif principal, ou bien s'il est possible de donner plus de consistance aux investissements sociaux, sans passer par l'unique voie de l'organisation du travail et du marché. Les débats et les conflits sont certes considérables, mais l'Union européenne et ses membres sont bien confrontés à de nouvelles réalités sociales auxquelles les pays ont à faire face (nouvelles inégalités, diversité croissante, changements familiaux, vieillissement, dépendance). Les politiques familiales, simplement entendues comme moyens de lutter contre l'hiver démographique et contre les inégalités périlleuses pour la cohésion sociale, sont une palette d'instruments et de mesures appelée à être de plus en plus discutée, évaluée, appuyée et peut-être formatée au niveau européen.

Une préoccupation très nette en matière démographique

Les préoccupations démographiques font des questions familiales un enjeu toujours plus important sur l'agenda des pays européens et de l'Europe elle-même. En consacrant en 2005 un Livre vert aux changements démographiques en Europe, la Commission a insisté sur les défis communs des Etats-membres. La publication en mars 2005 de ce Livre vert « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations » marque le début de l'implication active de l'Union sur ces questions²⁹. Comme il apparaît que les Européens ne font pas autant d'enfants qu'ils le désirent, les préconisations statuent que les familles doivent être davantage encouragées par les politiques permettant aux femmes et aux hommes de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Le Livre vert appelle à plus soutenir les familles, à encourager une répartition plus équilibrée des responsabilités domestiques entre hommes et femmes, à stimuler l'offre de structures de garde d'enfants et de soins aux personnes âgées. La majorité de ces points relèvent de la responsabilité des Etats membres, mais concernent l'Union dans son ensemble. La Commission a à ce moment voulu ouvrir le débat sur la façon dont ces questions doivent être traitées et sur le rôle que l'Union devrait jouer.

La Commission a qualifié la situation démographique de problème sans précédent. Sa communication du 10 octobre 2006 a souligné qu'il s'agissait « d'une des plus importants défis que l'Union européenne devra affronter au cours des prochains années »³⁰. La communication énonce cinq mesures concrètes pour épauler les Etats membres dans leur adaptation au changement démographique suivant leurs caractéristiques nationales respectives :

- aider les citoyens à équilibrer vie professionnelle et vie privée, de manière qu'ils puissent avoir autant d'enfants qu'ils le désirent ;
- améliorer les perspectives d'emploi pour les personnes plus âgées ;
- accroître le potentiel de productivité et de compétitivité par une valorisation de la contribution des travailleurs âgés comme des plus jeunes ;
- exploiter les avantages inhérents à l'immigration pour le marché de l'emploi ;
- veiller à la viabilité des finances publiques pour contribuer à garantir une protection sociale à long terme.

Dans le prolongement de sa communication d'octobre 2006, la Commission a adopté une nouvelle communication en mai 2007 intitulée « Promouvoir la solidarité entre les générations »³¹. Affichant

²⁸. Pour deux jalons récents sur la dimension sociale de la construction européenne, voir le rapport annuel 2006 de l'Inspection générale des affaires sociales sur *La dimension européenne des politiques sociales* (La documentation française, 2006) et le rapport du Centre d'analyse stratégique, *Quelle dimension sociale pour le projet politique européen ?* (La documentation française, 2007).

²⁹. Voir la Communication de la Commission sur le Livre Vert Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations, COM (2005) 94, http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_fr.pdf

³⁰. L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité, COM(2006)571.

³¹. http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/com_2007_0244_fr.pdf

explicitement que « le soutien aux familles est indispensable pour réaliser les objectifs de Lisbonne » elle vise à aider les États membres à relever le défi démographique. Elle souligne trois domaines dans lesquels les États membres, les partenaires sociaux et la société civile, ainsi que l'UE, peuvent jouer un rôle important, à savoir:

- un soutien financier pour faire face aux coûts d'entretien d'une famille ;
- des services de garde de qualité, tant pour les enfants que pour les personnes âgées dépendantes ;
- un temps de travail flexible, avec des horaires de travail appropriés et des facilités en matière de congé.

Le Comité économique et social européen a, de son côté, rendu un avis, très volontariste, sur « la famille et l'évolution démographique, en mars 2007. Cet avis, élaboré à la demande de Mme Ursula von der Leyen, ministre allemande de la Famille, promeut notamment un « Pacte européen pour la famille », et des mesures concrètes comme la fixation d'un plancher de budgets publics consacrés aux enfants et aux familles³².

Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont, en tant que l'un des résultats du Sommet européen des 8 et 9 mars 2007, adopté « l'Alliance européenne pour les familles ». L'objectif de l'alliance consiste, par un échange d'idées, de vues et de pratiques entre les Etats membres, à promouvoir la coopération et un apprentissage réciproque dans l'Union européenne. L'Alliance européenne pour les familles se veut, dans le jargon européen, « une contribution importante à la mise en oeuvre de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance économique et l'emploi, pour un développement démographique durable, pour le renforcement de la cohésion sociale et pour la mise en oeuvre de la feuille de route sur l'égalité en droit des femmes et des hommes »³³. Cette ambition grandiose ne s'est traduite que par la création d'un site internet ayant pour but de favoriser les échanges réciproques et de mettre à disposition des informations à l'intention du grand public.

La Commission cherche également à concrétiser cette « alliance » avec trois types de mesures. Tout d'abord, a été mise en place une plateforme d'échange d'expériences et de recherches, notamment grâce à la mobilisation des Fonds Structurels Européens. En second lieu, la Commission a institué un groupe de haut niveau d'experts gouvernementaux sur les questions démographiques et familiales, dont le rôle est d'assister la Commission dans le suivi de la situation démographique et l'échange d'expériences. Enfin, la Commission prévoit l'organisation de forums européens, nationaux, régionaux et locaux, mais aussi un observatoire des bonnes pratiques et des dispositifs d'étude.

La promotion de l'« investissement social »

On peut donc noter une récente et à certains égards étonnante effervescence européenne au sujet des politiques familiales. La perspective du mouvement actuel est celle de la réforme des politiques sociales et familiales, dans un sens favorable aux familles, aux femmes actives, aux jeunes et aux enfants. C'est l'idée d'« Etat d'investissement social » qui a quitté la littérature académique pour entrer sur le terrain, européen, des propositions d'orientation pour les réformes.

Confrontées aux nouvelles réalités sociales, autour desquelles la Commission Européenne a d'ailleurs lancé une consultation de grande ampleur³⁴, les sociétés européennes sont appelées à réagir et à adapter leurs priorités de politique sociale. Une des principales voies de réforme est celle dite, de

³². La famille et l'évolution démographique, avis du Comité économique et social européen, SOC/245, 14 mars 2007. http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifiant=ces\soc\soc245\ces423-2007_ac.doc&language=FR

³³. http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_fr.html. Il faut noter que ce site ne contient quasiment rien...

³⁴. Voir ce « document consultatif » sur « la réalité sociale de l'Europe », mis en ligne en mars 2007 : http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_fr.pdf. Voir également pour ceux que le sujet intéresse – et il est vraiment souhaitable qu'ils soient nombreux – le rapport Eurobaromètre (n° 273, « réalité sociale européenne », février 2007) réalisé à l'occasion de cette consultation.

l'investissement social, c'est-à-dire de la concentration des moyens sur la jeunesse et l'enfance. L'idée, défendue dans les couloirs de la Commission ou de l'Ocde³⁵, est forte. Elle part d'un double constat. Le premier est bien simple : il vaut mieux prévenir que guérir. Le deuxième est plus sophistiqué : les systèmes de protection sociale européens, avec leurs différences, se sont constitués non pas pour prévenir les problèmes sociaux, mais plutôt pour compenser les charges liées à leurs conséquences. C'est donc à une réforme en profondeur qu'encouragent les partisans de ce mouvement vers un Etat-providence centré sur le capital humain, la jeunesse et l'enfance. Emmenés par des penseurs européens de réputation internationale, au premier rang desquels Gosta Esping-Andersen³⁶ et Anthony Giddens³⁷, les analystes et praticiens qui soutiennent une telle idée avancent une série d'arguments et de priorités en faveur de ce que l'on peut baptiser traditionnellement politique familiale (au sens d'investissement sur l'enfance). Les politiques sociales doivent, d'abord, être des politiques favorables à la famille moderne, c'est-à-dire à la famille où hommes et femmes à égalité peuvent être actifs.

Approcher les politiques sociales de la sorte, c'est s'autoriser plusieurs types de gains. Tout d'abord pour les enfants défavorisés : mettre l'accent sur une intervention le plus tôt possible, par exemple, avec une politique extrêmement dense d'accueil de la petite enfance, c'est viser la réalisation de l'objectif d'égalité des chances. Ensuite, passer par ce développement de modes d'accueil de qualité pour tous, c'est permettre aux familles vivant en Europe de réaliser à la fois leurs souhaits d'investissement professionnel et leurs désirs d'enfant(s). L'Etat d'investissement social, au moins en ce premier sens, se veut favorable à la démographie. Troisième observation et proposition : l'investissement dans la petite enfance et dans la jeunesse est favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes car il permet l'émancipation et l'autonomie des femmes. Ces dernières – quatrième effet positif attendu d'un tournant souhaité vers l'investissement social – trouveraient plus d'offres d'emploi dans une économie favorisant les services à la personne (aux petits enfants en particulier).

La voie de l'« Etat d'investissement social » n'est pas nécessairement celle qui sera suivie ni obligatoirement celle à suivre. Il s'agit simplement d'une série d'idées et de propositions, très entendues dans les cénacles européens. Issues des deux traditions libérale et social-démocrate elles sont particulièrement innovantes pour ce qui concerne les régimes de protection sociale dit conservateur ou corporatiste, dont la France et l'Allemagne. Il faut donc voir dans les mouvements d'idées et de politiques autour de la politique familiale une préséance nordique³⁸ et, à certains égards, britannique (quand il s'agit de pauvreté des enfants). Au-delà des idées, il faut remarquer l'importance de l'investissement allemand pour soutenir l'effort européen sur les questions démographiques.

La préséance allemande, le faible investissement français

Un pays à faible fécondité, l'Allemagne, s'est particulièrement investi sur le terrain démographique. En prévision de sa présidence de l'Union au premier semestre 2007, c'est elle qui a saisi le Comité économique et social européen (CESE) en octobre 2006 pour un avis exploratoire concernant « La famille et l'évolution démographique ». Pendant son semestre de présidence de l'Union, l'Allemagne a considérablement poussé pour un renforcement des politiques familiales nationales et à l'échelon communautaire. Le point d'entrée est l'inquiétude démographique.

³⁵. Voir par exemple les travaux de l'Ocde sur « Risques de l'existence, cycle de vie et politique sociale », http://www.oecd.org/document/36/0,3343,fr_2649_33933_38617188_1_1_1_1,00.html. Voir également, pour le sujet qui nous concerne directement, le rapport *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*, Paris, OCDE, 2006, qui fait le panorama des politiques de prise en charge de la petite enfance et invite les pays à investir massivement (pour augmenter les taux d'activité féminin, lutter contre la pauvreté infantile, assurer la qualité des services). L'OCDE appelle à l'extension des structures en vue d'un accès généralisé.

³⁶. Voir par exemple l'ouvrage qu'il a dirigé *Why we need a new welfare state* (Oxford University Press, 2002), ou, plus récemment et plus synthétiquement sa tribune *Vers un Etat-providence centré sur l'enfance*, Le Monde, 8 décembre, 2006. Voir, enfin, son ouvrage *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Seuil, 2008.

³⁷. Voir, entre autres, A. Giddens, P. Diamond, R. Liddle (dir.), *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, 2006.

³⁸. Voir l'ouvrage/plaidoyer de D. Méda et A. Lefebvre, *Faut-il brûler le modèle social français ?*, Seuil, 2006.

Face au déclin démographique, les Allemands prennent l'initiative, s'inspirant, en matière de politique familiale, autant des Scandinaves que des Français. Le dernier gouvernement Kohl a instauré une obligation pour les municipalités d'accueillir les plus de trois ans en jardins d'enfants, si les parents le souhaitent. Dans son « agenda 2010 », le chancelier Schröder envisageait une sorte de « droit opposable » des parents à bénéficier d'un accueil pour leurs enfants de moins de trois ans³⁹. Le gouvernement a fait passer les allocations familiales à 154 euros par mois et par enfant (à comparer aux « allocs » françaises de 120 euros pour deux enfants). Avec la coalition de Angela Merkel et sa dynamique ministre de la famille, Ursula von der Leyen, les choses se sont accélérées et amplifiées avec, on l'a vu, la volonté de placer la question au plus haut sur l'agenda communautaire.

Dans le souci de permettre aux mères (et aux pères) à la fois de travailler et d'avoir des enfants (clé de la relative bonne santé démographique dans certains pays occidentaux), les innovations et les propositions sont légion. Inspiré des modèles nordiques, depuis janvier 2007 un salaire parental a été mis en place, permettant de conserver 65 % du salaire net (sous plafond de 1 800 euros par mois), et ce jusqu'à 14 mois après la naissance s'il y a un relais entre père et mère pour le bénéfice du congé parental.

Plus loin et plus ambitieux encore, le gouvernement Merkel a, en mars 2007, annoncé vouloir tripler le nombre de places en crèches d'ici 2013. Présentées comme la voie moderne de la politique familiale ou bien comme un retour à la RDA (avec le souci d'offrir des accueils collectifs aux enfants des travailleuses), ces annonces ont été l'occasion d'une reprise de débats éternels sur la place des femmes auprès de leurs enfants.

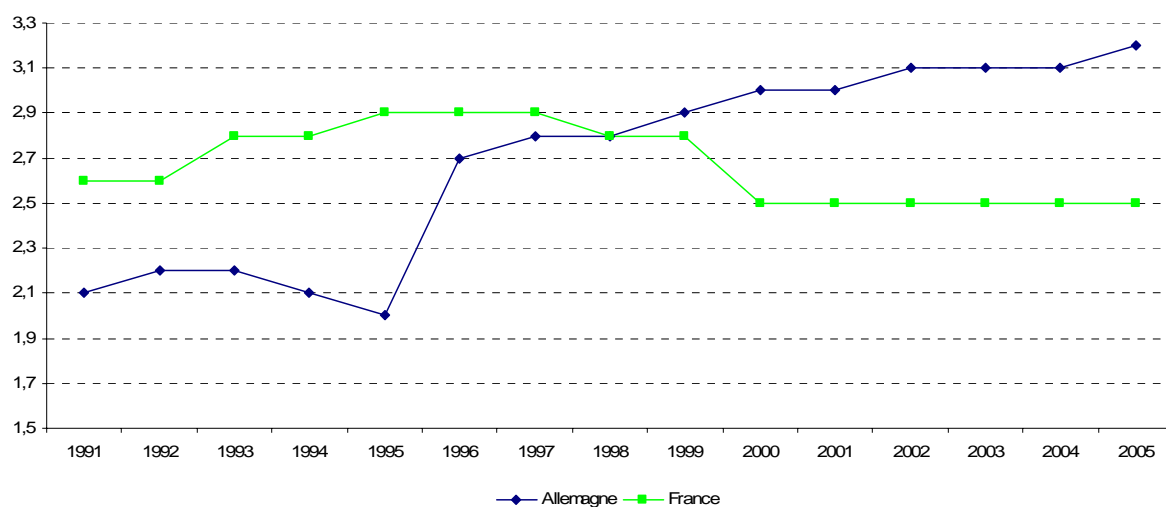
Au-delà de ces confrontations idéologiques d'importance, les représentants des Länder et des communes ont précisé les modalités de mise en œuvre des engagements du gouvernement fédéral. Réunis début avril à son invitation, ils ont formulé l'objectif fixé par la ministre de la Famille (750 000 places d'accueil d'ici 2013) d'une autre manière : offrir une place pour un tiers des enfants de moins de trois ans, dans les mêmes délais. Ce chiffre correspond à l'objectif fixé par le Conseil européen de Barcelone en 2002. La France, qui dispose en 2005 d'un taux de couverture d'environ 40 %, reste une référence dans les débats allemands sur la politique familiale. En ce qui concerne cet investissement dans l'accueil de la petite enfance, ce sont 3 milliards d'euros par an qui seraient à mobiliser pour financer ces 500 000 places supplémentaires.

Plus généralement, ce qu'il faut observer des deux côtés du Rhin c'est, en Allemagne, la plus que très sensible progression de l'effort collectif consacré à la politique familiale, et, en France, la nette érosion relative de la politique familiale. Les données Eurostat, qui peuvent donner lieu à des débats infinis sur les nomenclatures qui les sous-tendent, sont très claires.

³⁹. G. Schröder a même publié un long article, en France, relevant que « la plupart des problèmes auxquels nous sommes confrontés sont liés d'une façon ou d'une autre à la famille (Le Monde, 14 mars 2001).

Evolution des prestations famille/enfants rapportées au PIB en France et en Allemagne

(en %)



Source : Eurostat

La France et l'Allemagne se caractérisent par un niveau élevé de dépenses affectées à la protection sociale. Mais les dépenses en faveur des familles et des enfants croissent régulièrement en Allemagne, alors qu'elles suivent une tendance inverse en France. En moins d'une décennie la part relative de dépenses de politique familiale a baissé d'un point en France (de 10 % à 9 % des dépenses sociales), quand elle augmentait de près d'un point en Allemagne.

La France est célébrée pour ses bonnes performances démographiques relatives (en première position de l'Union avec l'Irlande pour ce qui concerne l'indice conjoncturel de fécondité). Elle est certainement une source d'inspiration pour de nombreux pays dont l'Allemagne. Il est cependant intéressant de noter combien, face au vieillissement, les réponses ne sont pas de même ampleur. Si la France peut rayonner pour sa politique familiale, il faut bien voir que celle-ci ne bénéficie plus du même niveau de priorité... Et alors qu'il aurait certainement été judicieux de faire de la politique familiale, voire simplement de la question de l'accueil des petits enfants, une des priorités de sa présidence de l'Union au second semestre 2008, la France n'a pas véritablement fait de la politique familiale un de ses sujets stratégiques...