



COMPARAISON DES POLITIQUES FAMILIALES FRANÇAISES ET SUEDOISES

**Mémoire de géopolitique
du chef d'escadron Patrick BOUVET
dans le cadre du séminaire « Démographie »**

Directeur : M. Jean-claude CHESNAIS

COMPARAISON DES POLITIQUES FAMILIALES FRANÇAISES ET SUEDOISES

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE : LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Un objectif de solidarité intergénérationnelle
Un objectif de lutte contre la pauvreté
Un objectif démographique

DEUXIÈME PARTIE: HISTORIQUE DES CONTENUS DES POLITIQUES FAMILIALES

La France
La Suède

TROISIÈME PARTIE: LA POLITIQUE FAMILIALE : UN DOMAINE OÙ LES OBJECTIFS SONT CONTRADICTOIRES

QUATRIÈME PARTIE: LES DIFFÉRENTS DOMAINES DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Le soutien économique aux familles avec enfants
Le travail rémunéré et la prise en charge des enfants

La fécondité appartient traditionnellement à la sphère privée des couples. Il s'agit d'un domaine qui ne relève que de décisions et de comportements intimes. L'intervention de l'État dans le domaine de la vie familiale pose à cet égard un problème éthique réel. Le principe même d'une intervention donne lieu à des controverses, et celles-ci sont d'autant plus vives que la mise au point de techniques fiables de contraception a permis de limiter la descendance au nombre d'enfants désiré.

Contrairement aux intentions affichées, il ne peut pas y avoir de neutralité de la puissance publique en matière familiale. Quelle que soit leur volonté de non-intervention dans ce domaine, les pouvoirs publics exercent une influence sur les conditions de vie et de constitution des familles, et donc indirectement sur les comportements démographiques.

La comparaison des politiques familiale françaises et suédoises est à cet égard particulièrement instructif. L'analyse qui suit montrera que même si très souvent on retrouve des similitudes, elles diffèrent nettement par les objectifs poursuivis.

1) Les différents objectifs de la politique familiale

1.1) un objectif de solidarité intergénérationnelle

L'argument de la solidarité intergénérationnelle peut justifier les politiques de redistribution en direction des familles. En effet, les enfants constituent une source d'inégalité entre les ménages. Le niveau de vie se dégradant au fur et à mesure que la famille devient plus nombreuse¹. De plus, ils sont par ailleurs des producteurs potentiels qui prendront un jour en charge, dans un système par répartition, ou gageront par leur travail, dans un système par capitalisation, les retraites des personnes qui ont travaillé et n'ont pas eu d'enfants, ou n'en ont qu'un. En l'absence d'un système de redistribution des charges, ces personnes se trouveraient doublement avantagées, ayant bénéficié d'un niveau

¹ Selon l'échelle de l'Insee définissant le niveau de vie par unité de consommation (après impôts et transferts): par rapport à un couple sans enfant, le niveau de vie d'une famille avec un enfant, est légèrement inférieur (-4 %), celui d'une famille avec deux enfants l'est beaucoup plus (-12 %). Pour les familles nombreuses avec trois et quatre enfants qui sont devenues très minoritaires et fortement paupérisées l'écart de niveau de vie par rapport aux couples sans enfant est considérable, respectivement de - 24 % et - 39 %. Finalement, le revenu disponible des familles nombreuses de trois et quatre enfants est comparable à celui des familles monoparentales respectivement de un et deux enfants

de vie plus élevé pendant leur vie active et voyant ensuite leur retraite payée par les enfants élevés par les autres familles. L'existence d'une solidarité des jeunes générations envers les générations plus âgées ne peut être réellement équitable que si elle est accompagnée d'une solidarité en retour envers les familles ayant des enfants.

1.2) Un objectif de lutte contre la pauvreté

Les politiques de lutte contre la pauvreté ne visent pas les familles en tant que telles. La pauvreté n'est pas un phénomène spécifique aux familles. Toutefois, dans la mesure où le niveau de vie des familles diminue avec le nombre d'enfants, en particulier avec l'arrivée d'un troisième enfant, la lutte contre la pauvreté a aussi pour cible les familles. De plus, la diversification des modèles familiaux et le développement des familles atypiques depuis une vingtaine d'années se traduisent souvent par la précarisation de la situation de certaines de ces familles. Les familles monoparentales sont particulièrement exposées à cet égard. Même si la diversité que recouvre cette expression est grande, ces familles sont fortement représentées dans les groupes à faibles revenus.

1.3) Un objectif démographique

L'attribution d'un objectif démographique aux politiques familiales est souvent contestée. A cet égard, la maîtrise de la fécondité pose le problème en des termes nouveaux. Dès lors que les naissances effectives correspondent aux naissances désirées, il faut admettre, pour justifier l'intervention de l'état, ou bien que les couples ne sont pas à même d'apprécier leur intérêt bien compris, ou bien que le libre choix des couples ne parvient pas à réaliser spontanément un optimum de population. Dans les pays développés, le débat porte sur l'opportunité d'une relance de la fécondité. Dans beaucoup de pays en développement, l'objectif est en revanche d'assurer la régulation des naissances. L'idée sous-jacente à toute intervention de la puissance publique est que, si la maîtrise de la reproduction relève de décisions privées, ses conséquences demeurent sociales et l'État ne peut dès lors s'en désintéresser.

La notion d'objectif démographique peut recouvrir deux conceptions différentes. Dans un cas, l'État se veut le garant de la permanence de la collectivité nationale et considère qu'il doit intervenir pour assurer la survie de la communauté. Il s'estime doté à l'égard de la nation d'une responsabilité morale qui consiste à en assurer la pérennité. Il n'y

a, dans ce cas, intervention de la puissance publique que lorsque le renouvellement de la population n'est plus assuré et que le nombre d'habitants commence à diminuer. L'objectif est celui d'une population stationnaire. Dans un second cas, l'action de la puissance publique se veut plus ambitieuse. L'objectif n'est plus le simple maintien du niveau de la population, il est d'agir sur son rythme d'accroissement pour, selon les cas, le faire croître ou décroître. Les tentatives pour promouvoir une meilleure prise en compte du fait familial en Europe font dans l'ensemble plutôt référence aux principes d'équité, sur lesquels il existe un consensus dans les autres pays, et ce même lorsqu'un objectif démographique est sous-jacent.

Les politiques destinées à accroître la fécondité recourent généralement à des allocations progressives en fonction du rang de l'enfant, qui favorisent les familles nombreuses, et dégressives en fonction de l'âge de l'enfant, qui favorisent les familles ayant en charge de jeunes enfants.

2) Historique des contenus des politiques familiales

2.1) La France

Le code de la famille de 1939 (Daladier) crée incontestablement un choc psychologique, une prise de conscience du problème démographique. Le gouvernement de Vichy (« Travail, Famille, Patrie ») poursuit sur cette lancée. C'est avec la Charte des prestations familiales et Sécurité Sociale établie en 1945-1946 que les prestations familiales font désormais partie du système général de Sécurité Sociale. Aux allocations familiales viennent s'ajouter des allocations prénatales et postnatales ainsi qu'une assurance maternité (remboursement des frais d'accouchement, primes d'allaitement...). L'assurance maladie a aussi un caractère familial. En effet, les frais entraînés par les maladies des enfants sont pris en charge par cette assurance.

D'autres formes de compensation des charges familiales voient le jour. L'idée est de maintenir constante la capacité contributive de la famille aux charges de la Nation quand elle s'agrandit: le quotient familial consiste à diviser le revenu du contribuable en un nombre de parts correspondant au nombre de personnes à charge (2 parts pour le couple, plus une 1/2 part par enfant à charge). Ces abattements aboutissent à des réductions d'impôt considérables, représentant des sommes bien plus importantes que les prestations

familiales (pour 2 enfants, environ 6 fois le montant des allocations). Ce système avantage donc les gros revenus.

Peu à peu, un changement d'attitude du Gouvernement voit le jour. Les allocations ne servent plus seulement à faciliter l'accueil de l'enfant, mais encore à corriger des inégalités de ressources. Les préoccupations sociales ont pris le pas sur les préoccupations démographiques au point que les prestations sont utilisées aux fins de redistribution des ressources.

Dans les années 1960-1970 les allocations familiales n'ont pas été suffisamment revalorisées et la part de l'aide à la famille dans le revenu national a diminué bien que restant largement supérieures à toutes celles de ses voisins en Europe.

De mai 1981 à mars 1986, les mesures prises revêtent encore des aspects plus « sociaux » que favorables à une famille plus nombreuse. Le quotient familial a été plafonné à 7500 F par part. Cette mesure à caractère fiscal permet de limiter considérablement l'application du quotient familial à l'élaboration de l'impôt sur le revenu.

De 1981 à 1982, un ensemble de mesures se concrétisent par une forte revalorisation des prestations (+ 25 % pour les allocations familiales et l'allocation logement) et par la refonte des barèmes des allocations familiales de deux enfants (+ 25 %).

En septembre 1982, dans le cadre d'un plan de redressement de la Sécurité Sociale est décrétée une réduction de moitié de la majoration de l'allocation pour la naissance du troisième enfant ainsi qu'une modification des conditions d'octroi des prêts aux jeunes ménages conduisant à une économie de 17%.

En 1983, l'annonce est faite d'une « priorité à la famille ». On assiste à :

- la mise en place d'un congé parental rémunéré d'une durée de deux ans à partir du 3ème enfant dont le montant est de 1 500 F par mois.

- La création d'une allocation au jeune enfant (AJE), versée mensuellement dès le 31 mois de grossesse et jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de trois ans (elle remplace les allocations pré et postnatales et le « complément familial » accordé aux familles de revenus modestes). Cette allocation est accordée autant de fois qu'il y a d'enfants de moins de 3 ans simultanément, alors que le montant du complément familial était indépendant de leur nombre. Elle se révèle plus favorable au développement familial.

En 1986 un plan famille est instauré. Il prévoit:

- La réforme de l'allocation parentale d'éducation (A.P.E.) et de l'allocation au jeune enfant (A.J.E.). L'A.P.E. est versée pendant 3 ans (au lieu de 2). Son montant est porté de

1520 F à 2400 F par mois. Cette somme incorpore l'A.J.E. servie sous conditions de ressources pendant les trois premières années de chaque enfant. Cette dernière ne pourra plus être cumulée autant de fois qu'il y a d'enfants de cet âge simultanément à charge.

-La création d'une allocation de garde d'enfant à domicile. Elle est versée pendant les trois premières années de l'enfant aux couples, dont les deux membres sont actifs. Elle est destinée à compenser le montant des charges sociales dues au titre de l'emploi d'une garde à domicile. Son montant maximum fixé à 2000 F par mois.

-Réforme du quotient familial avec l'octroi d'une demi part supplémentaire pour tout enfant à compter du quatrième.

Au début des années 1990, la politique familiale paraît connaître une pause. On n'assiste pas à de grande réforme nouvelle. Seulement quelques mesures ponctuelles comme celles annoncées en 1988 ont pour objectif d'accroître et d'améliorer les possibilités d'accueil des jeunes enfants (crèches, assistantes maternelles, gardes à domicile ...) ou encore de compenser plus équitablement les charges familiales. En fait, toute politique familiale est à replacer dans un contexte plus large; elle ne peut aller à contre-courant de l'évolution historique et sociale. Il serait vain de penser que les meilleures mesures aboutiraient à des résultats positifs si les couples n'avaient pas une certaine confiance en l'avenir.

Aujourd'hui les aides se résument en :

- Des allocations de naissance et d'adoption avec l'allocation pour jeune enfant (APJE), l'allocation parentale d'éducation (APE) et les allocations d'adoption (ADA).
- L'allocation de garde d'enfants à domicile
- L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée
- L'allocation de rentrée scolaire
- L'aide au logement avec l'allocation de logement familiale (ALF), l'allocation de logement sociale (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL).

2.2) La Suède

Depuis " La Commission Royale sur la Population " en 1935, et sous l'influence de Gunnard Myrdal (prix Nobel d'économie 1971) et de son épouse, la Suède s'est dotée d'une politique familiale aux visées alors natalistes. A la suite de cette législation, de 1935 à 1945 l'indice conjoncturel de fécondité est remonté en Suède de 1,7 à 2,6 enfants par

femme, soit une hausse de 52% en 10 ans. Abandonnant ses premières préoccupations natalistes, la politique familiale suédoise s'est réorientée à partir de 1948 vers des objectifs sociaux, l'indice conjoncturel oscillant jusqu'au milieu des années 60 entre 2,2 et 2,4 enfants par femme. Mais de 1965 à 1978 l'indice chute jusqu'à 1,6 enfant par femme, puis, après une légère reprise, retombe à 1,6 enfant par femme en 1983. Les allocations familiales, non imposables, sont alors fortement revalorisées en 1985, et placent à cet égard depuis lors la Suède en tête des pays de l'OCDE. De plus toute une série de dispositions ont été adoptées visant à concilier travail professionnel et soins des enfants (salaire parental, congés pour les parents, modes de garde, etc..). Cette nouvelle politique familiale vigoureuse a accompagné une reprise de l'indice conjoncturel de la fécondité suédoise : 1,7 en 1985, 2,0 en 1989, 2,1 en 1990 et 1991. L'indice fléchit un peu depuis lors puisqu'il est retombé à 2,0 en 1993 et 1,9 en 1994 (sans doute en raison de la résorption de l'inévitable effet de " rattrapage des naissances différées " consécutif à la mise en place de ces diverses mesures, en particulier l'effet de rattrapage lié aux avantages réservés aux secondes naissances dans les 30 mois suivants la première). Ajoutons que depuis trois ans, l'effort financier de la Suède envers les mères de famille fléchit régulièrement.

3) La politique familiale : un domaine où les objectifs sont contradictoires

Le retour de la Politique familiale sur les agendas politiques de beaucoup de pays au cours des années quatre-vingt-dix repose sur des raisons plus complexes. Cet élément est central dans les nouveaux débats idéologiques que nous avons connu au cours des années quatre-vingt-dix. Les valeurs familiales sont particulièrement importantes pour les nouveaux communautaristes. (cf. annexe 1 sur la recommandation No R(94)14 du Comité des Ministres aux Etats membres de la communauté européenne). Ceux-ci critiquent l'influence dominante de l'individualisme à notre époque et soulignent que les obligations civiques de chacun envers sa famille devraient être renforcées. Leurs opposants sont souvent des féministes qui prônent les droits sociaux et un partage plus équitable des charges liées au fait de s'occuper des enfants et des autres membres dépendants de la famille. La bataille des idées que nous voyons est entremêlée avec des changements profonds aussi bien de la structure que du fonctionnement des familles européennes au cours des trois dernières décennies. Les principaux changements sont bien connus. Le

mariage à vie est partout remis en cause, même si le rythme varie selon les pays. Le nombre de familles monoparentales a crû rapidement. le mariage a perdu son monopole de seule forme d'union acceptable entre adultes. La cohabitation entre hétérosexuels ou homosexuels sont des formes de famille alternatives. La relation entre la maison et le travail a changé et les tendances vont à un partage plus équitable de l'activité rémunérée et non rémunérée. La fertilité se situe partout sous le niveau de remplacement des générations.

Ces changements sociaux, caractérisés par certains comme un échec de la famille, ont créé de nouveaux besoins et de nouvelles demandes pour des réformes politiques. Mais dans la mesure où ces changements ont beaucoup d'aspects, les buts et moyens politiques sont eux aussi multiples. Les mesures que nous trouvons sous l'étiquette, politique familiale, varient selon les pays, et c'est une des raisons pour lesquelles les recherches comparatives dans ce domaine sont si difficiles.

4) Les différents domaines de la politique familiales

4.1) Le soutien économique aux familles avec enfants

Si la politique familiale n'est pas un domaine aux frontières bien définies, aucune définition n'éliminerait le soutien économique aux familles avec enfants. Les transferts monétaires envers ce groupe semblent jouer un rôle central dans les politiques familiales dans tout le monde occidental.

Dans une étude comparative des transferts monétaires en France et en Suède, il a été montré que, même si les structures familiales sont similaires et les transferts aux familles relativement généreux dans ces deux pays, la structure des allocations familiales varie de façon significative. Les prestations en France sont plus élevées pour les familles avec beaucoup d'enfants, au contraire de la Suède où les prestations sont augmentées de façon proportionnelle au nombre d'enfants. En France, les prestations sont augmentées quand les enfants grandissent, en Suède, elles ne varient pas avec l'âge des enfants.

Les coûts sociétaux des politiques familiales au cours de la période 1980-1996 ont convergé dans les deux pays. Cela est en partie dû à la diminution des dépenses en Suède au cours des années quatre-vingt-dix.

Les deux pays analysés ici représentent dans la compréhension traditionnelle des régimes d'Etat-providence² respectivement le modèle continental et le modèle scandinave d'Etat-providence.

Dans le tableau 1, est élaboré une typologie des différentes interventions possibles en matière de politiques familiales. Il indique qu'il y a de nombreuses façons d'atteindre un but donné, à savoir de soutenir des familles avec enfants, Il peut s'agir d'une intervention directe par la fourniture de garderies/crèches ou d'autres services aux familles. Il peut s'agir d'allocations familiales sans restriction sur l'usage par chaque famille de l'argent transféré, ou bien cela peut être plus contrôlé par la fourniture de bons d'achat. Il peut s'agir d'interventions indirectes au moyen de subventions à des institutions aidant les familles (associations), mais il peut aussi s'agir d'obligations légales en matière d'entretien de l'enfant (obligation d'entretien) ou bien encore d'incitations morales.

Typologie des interventions en matière de politique sociale

Type d'intervention	Actions possibles	Conséquences du choix de l'intervention
Directe	Prestations de service (garderie, crèche)	Accès d'après des critères choisis collectivement
Directe/indirecte	Allocations familiales	Les individus peuvent décider comment percevoir des services ou acheter des biens
Indirecte/indirecte	Soutien économique à des associations	Les associations peuvent aider des familles spécifiques
Indirecte	Règles légales qui doivent être suivies par les familles	Entretien de l'enfant
Indirecte	Incitations morales	Changements d'attitudes et de comportement familiaux

L'analyse suivante a été menée en s'appuyant sur le coût d'éducation de l'enfant.

² L'État providence est une conception politique de l'État dans laquelle celui-ci prend en charge les conséquences «humaines» des déficiences des marchés. Elle se traduit directement par un ensemble d'institutions (Sécurité sociale, caisses de retraite, assurance chômage...) chargées d'assurer la protection sociale. L'État providence trouve ses fondements idéologiques dans la notion de bien-être qu'il doit garantir, et bien qu'étant l'émanation d'un contexte économique défavorable il correspond à un véritable projet de société.

4.1.1) Brève présentation des structures familiales et des différents dispositifs nationaux

Famille et structure familiale en Suède et en France

	Suède (1995)	France (1997)
Nombre de familles avec enfants de moins de 17 ans	1016000	8780000
Pourcentage de couples	82	86
Pourcentage de familles monoparentales	18	14
Nombre de familles sans enfants	2683000	14949000

Ce tableau montre que les structures familiales sont plus ou moins similaires dans ces trois pays. Même les différences dans la composition et le nombre de familles monoparentales sont très faibles.

Les deux pays considérés ont des dispositifs différents et une conception différente des prestations de soutien destinées aux enfants. Cette section en donnera un bref aperçu et indiquera le coût et les conséquences au niveau microéconomique. Le soutien économique direct constitue l'élément central en Suède, tandis que le soutien par des mesures fiscales est important en France.

Les objectifs de ces dispositifs peuvent être différents, mais il semble que ceux du système Suédois reflètent la tendance générale. On peut les décrire comme suit:

- mettre au même niveau les conditions de vie des familles avec enfants et celles des familles sans enfants;
- donner aux personnes la possibilité économique d'avoir des enfants lorsqu'elles le souhaitent;
- dans la mesure du possible, fournir un soutien égal à tous, à l'intérieur de capacités économiques limitées;
- fournir un soutien particulier aux familles vulnérables.

Les objectifs suédois des politiques familiales semblent pouvoir s'appliquer aussi à l'interprétation française des politiques familiales. En France, ces objectifs sont décrits

ainsi: faciliter le renouvellement des générations, compenser les charges de famille, contribuer à la réduction des inégalités de revenu.

Le dispositif français tient compte, lui, du nombre d'enfants et aussi, indirectement, de leur âge, en servant des prestations supplémentaires aux familles à mesure que les enfants grandissent. Les prestations ne sont toutefois accordées qu'à partir du deuxième enfant et leur niveau dépend du nombre d'enfants. Les allocations familiales ne sont pas imposables. Le dispositif français n'est donc pas fondé sur le principe de l'équité horizontale dans la mesure où les familles avec un enfant ne sont pas aidées.

Le dispositif suédois est de type forfaitaire et ne tient pas compte de l'âge des enfants dans le calcul des prestations accordées aux familles. jusqu'au 1^{er} janvier 1996, les familles nombreuses (de plus de deux enfants) bénéficiaient de prestations supplémentaires à chaque nouvelle naissance. Les allocations familiales ne sont pas imposables.

Dans les deux pays considérés, les familles monoparentales ont droit à des prestations supplémentaires.

Comparaison des allocations familiales en France et en Suède

	France	Suède
En fonction de l'âge des enfants	Oui, dans la pratique	Non
Sous conditions de ressources	Oui, à compter de 1998	Non
Prestations plus élevées pour les familles nombreuses	Oui	Non. Cette mesure a été supprimée en 1996
Familles monoparentales	Prestations supplémentaires	Prestations supplémentaires
Allocations imposables	non	Non
Sources Missoc 1997 et France pratique 1998 D'une certaine façon, les systèmes sont différents pour ce qui concerne la prise en compte de l'âge. L'âge a un impact sur le niveau des prestations en France ; De même, le soutien aux familles nombreuses est différent. Cependant, ils ont trois caractéristiques communes : - Les prestations ne sont pas imposables - Elles ne sont pas soumises à conditions de ressources - Les familles monoparentales ont droit à un soutien spécifique		

Soutien économique aux familles en 1998 en écus

	1^{er} enfant	2^e enfant	3^e enfant	4^e enfant
France : 0-10 ans	0	1238	1586	1586
France : 11-15 ans	0	1586	1934	1934
France : 16-17 ans	0	1856	2205	2205
Suède	1029	1029	1029	1029

Le dispositif français est le moins généreux envers les familles ayant un ou deux enfants. Le dispositif suédois est le moins généreux pour les familles de plus de deux enfants. De manière générale c'est le système Français qui est le plus généreux mais tout dépend de l'âge des enfants.

L'évaluation d'ensemble dépend, bien entendu, des coûts que représentent les enfants, les frais de garde et d'éducation étant particulièrement importants en ce qui concerne les plus jeunes enfants. Ils varient considérablement entre les deux pays: en 1993, ils représentaient 13% du revenu des parents en Suède, 28% en France (*Child Care Network*, 1996). Cet aspect semble ainsi, pour ceux qui se fondent sur les structures de garde en journée, nuancer le tableau présenté plus haut et rendre le soutien plus égal entre les pays.

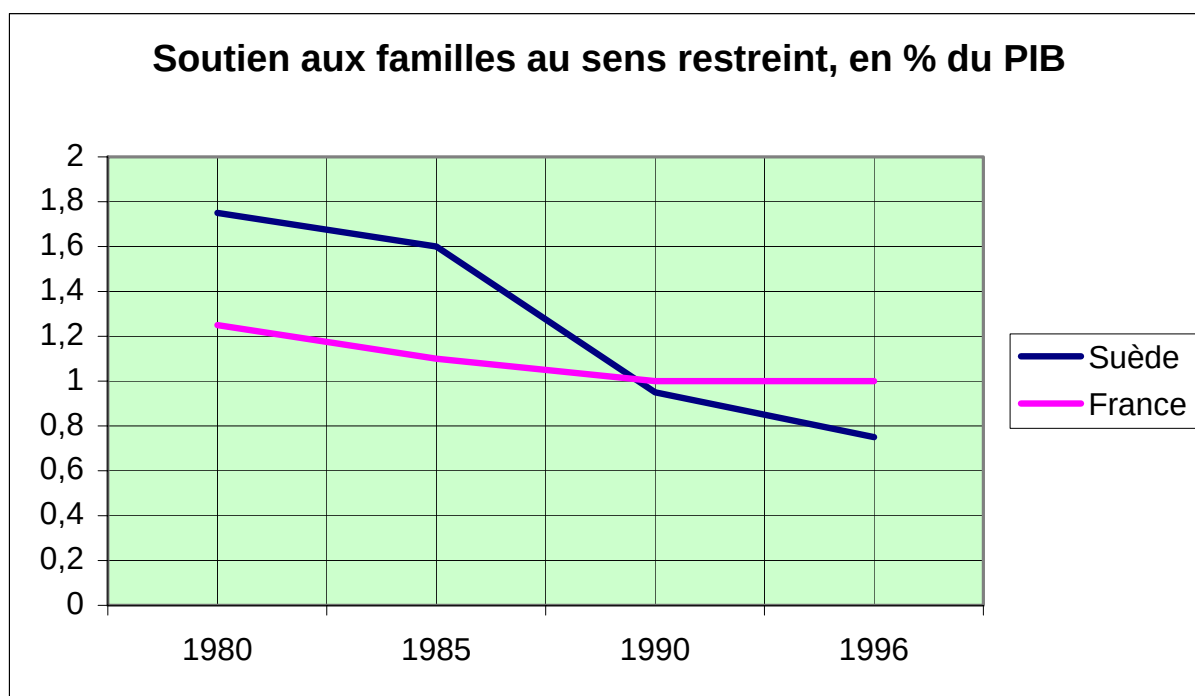
La comparaison du soutien économique aux familles avec enfants et des coûts d'éducation des enfants indique que, dans la plupart des pays membres de l'UE, une famille monoparentale qui dispose d'un revenu moyen voit une grande partie de celui-ci absorbé par les coûts d'éducation et de garde. Il est néanmoins intéressant de constater qu'en France, tant les familles monoparentales que les couples disposent encore, après avoir payé les frais de garde en journée (on présuppose que les enfants que l'on fait garder ont moins de 3 ans), d'un soutien fourni par le secteur public, susceptible de les aider à couvrir d'autres dépenses liées aux enfants. En Suède, c'est le cas pour les familles monoparentales, mais pas pour les couples.

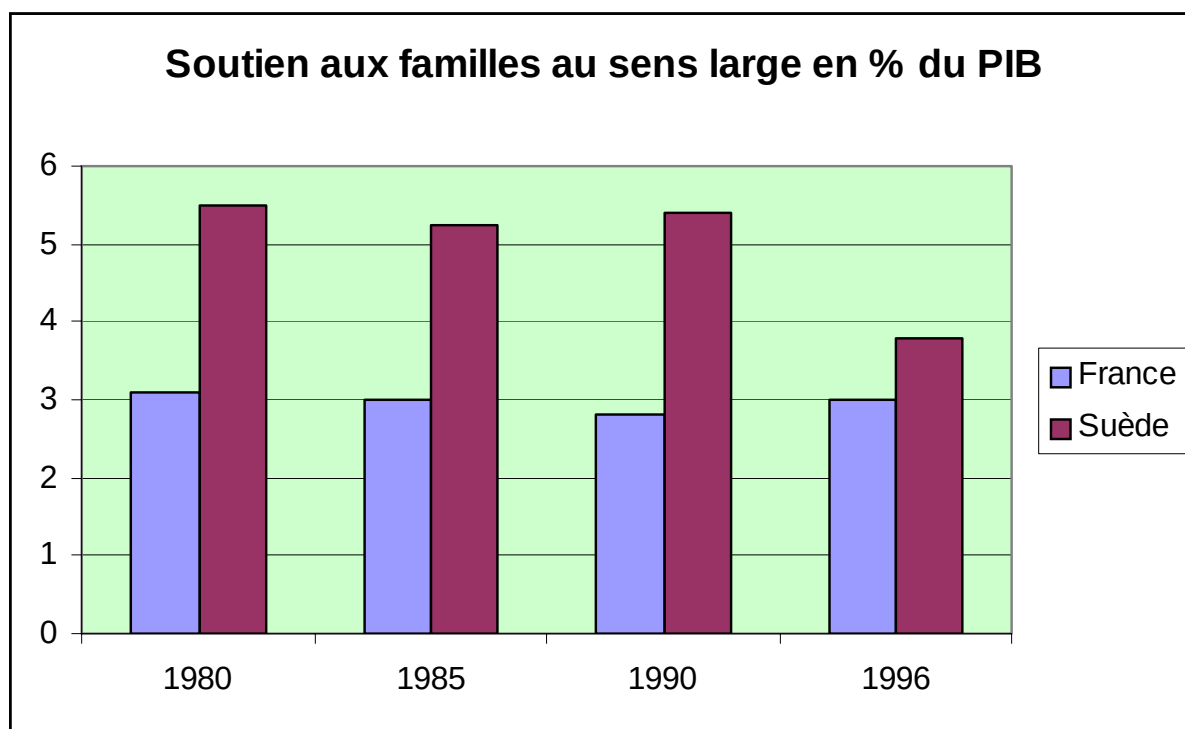
Malgré cela, les chiffres montrent clairement que le niveau de soutien économique est en permanence élevé et que, de surcroît, l'Etat continue d'apporter un soutien principalement sous la forme de prestations pour les enfants non soumises à des conditions de ressources. Les données indiquent que, depuis 1992, le niveau de soutien aux familles est stable en France, et en recul spectaculaire en Suède (European Observatory, 1998). Outre le soutien direct, le devoir d'entretien en cas de divorce existe dans les deux pays considérés. En principe, les deux parents peuvent s'entendre sur les sommes à verser à ce titre, mais, s'ils sont en désaccord, il existe en Suède des règles de calcul de ces sommes, tandis qu'en France on recourt au pouvoir discrétionnaire des tribunaux. Dans les deux pays, l'Etat garantit les versements. Ces deux Etats-providence s'efforcent ainsi de veiller à ce que la société civile continue de jouer un rôle dans le financement de l'éducation des enfants.

4.1.2) Coûts macroéconomiques de la politique familiale

Les graphiques suivants présentent une vue d'ensemble, depuis 1980, des tendances du soutien aux familles, au sens restreint (graphique 1) et au sens large (graphique 2). Au sens restreint, ce soutien n'inclut que les prestations universelles destinées aux enfants et aux familles, tandis qu'au sens large, il prend également en compte les prestations publiques rémunérées. Les données ayant permis de construire ces deux graphiques sont en annexe 2 et 3.

Le graphique 1 montre des tendances historiques ne faisant apparaître que des changements rares et mineurs, à la baisse pour la France et la Suède, indiquant ainsi une convergence entre ces deux pays. Les données sont en prix courant, mais comme aussi bien les prestations que le PIB sont calculés de la même façon, cela semble une méthode acceptable.





Dans le graphique 2, l'ensemble des soutiens aux familles, au sens large, est figuré. Il montre aussi une tendance à la convergence principalement dû à une forte diminution des dépenses en Suède. L'évolution des dépenses dans ces domaines est naturellement liée à différents phénomènes.

L'un est le changement du nombre de familles éligibles pour les prestations, un autre le niveau des prestations. En France, par exemple, le nombre de familles avec plus d'un enfant a diminué depuis le début des années 1990. Si l'on se réfère à Eurostat, 1997, on peut voir que pour la période allant de 1981 à 1991, la taille moyenne des familles a diminué et que le nombre de familles sans enfants a augmenté dans les deux pays. En outre les données rassemblées dans *Demographics in EU (1997)* montrent que depuis 1980, le nombre d'enfants de 0 à 14 ans a diminué de 3,1% en France et de 1,0% en Suède. Le nombre d'individus âgés de 15 à 24 ans a aussi diminué dans les deux pays. Cela indique donc qu'en France, il y a eu une augmentation positive réelle du niveau des prestations, en tout cas par rapport aux évolutions du PIB.

Peut-être encore plus intéressant, ces données révèlent que, lorsqu'on définit au sens large le soutien aux familles, la France ne se situe plus au premier rang contrairement à ce qui ressort de la section consacrée au soutien microéconomique. En effet, en termes

macroéconomiques, la France apparaît, comme celui qui, globalement, fournit le soutien le plus faible, ce qui reflète naturellement le choix qu'a orienté l'analyse, les chiffres n'incluant pas les aides fiscales. Le quotient familial est un système qui permet de prendre en compte la taille de la famille lors du calcul du montant des impôts à payer comme des plafonds de la Sécurité sociale. Ce quotient familial soutient indirectement les familles aux plus hauts revenus plus que les familles à bas revenus en permettant aux familles à hauts revenus de réduire la part de leur revenu sur laquelle elles paient un impôt progressif. Il apparaît que la Suède fonde sa politique sociale sur une approche plus universelle, via son dispositif public de protection sociale, alors que la France, en utilisant davantage des mesures fiscales, procède d'une manière plus indirecte pour atteindre les mêmes objectifs.

Les chiffres montrent également que le soutien fourni par l'Etat aux familles est au point mort depuis la crise économique qui touche les Etats-providence. Cette situation tient principalement à l'offre de prestations de garde des enfants en journée. Il s'agit d'un moyen plus indirect d'aider les familles avec enfants et cela montre, dans le même temps, que les pays nordiques sont des Etats-providence plus favorables aux femmes.

Par ailleurs, les chiffres ne prennent pas en compte le marché du travail (c'est-à-dire les transferts émanant du monde du travail) ni les transferts intra familiaux (volontaires ou de type obligatoire), ce qui pose particulièrement problème lorsqu'on compare le soutien accordé aux familles monoparentales. A de nombreux égards, lorsqu'un droit au transfert de ressources économiques est inscrit dans une loi, il peut être comparé à une subvention publique, étant donné qu'il fait partie de l'intervention de l'Etat. Dans certains pays, la pension alimentaire est de surcroît déductible de l'impôt, impliquant ainsi un soutien indirect via la fiscalité. Pour tenir pleinement compte du coût des transferts, il faudrait donc également inclure une plus grande partie des prestations publiques non apparentes (c'est-à-dire la part des prestations indirectement payées par l'Etat et se traduisant par des allègements fiscaux) ainsi que les transferts émanant des entreprises. Des études traitant de l'effet redistributif des aides fiscales indiquent clairement que cet effet est négatif. On peut donc penser que, si l'on tient compte de ces éléments, le soutien aux familles avec enfants est susceptible d'avoir un effet moins redistributif. Malgré cela, il faut s'attendre à ce que, dans la plupart des pays, les dispositifs actuellement en place aient un effet redistributif positif étant donné qu'ils sont financés principalement par la fiscalité générale qui est en principe progressive. Autre raison: le soutien économique est le même pour toutes les familles et soumis en partie à des conditions de ressources.

Enfin, on pourrait inclure les politiques publiques relatives au congé de paternité, au congé de maternité et au congé parental d'éducation. En Suède, les dépenses consacrées à ces trois types de congés ont plus que doublé en proportion du PIB. Elles sont en effet passées de 0,52 à 1,09 % du PIB suédois et de 0,14 à 0,231 du PIB, bien que ce soit en France que le nombre maximum de semaines de congé est le plus élevé.

4.2) Le travail rémunéré et la prise en charge des enfants

Une corrélation positive existe entre les droits à des congés parentaux et des services de prise en charge des enfants d'une part et le taux d'emploi des femmes ayant des enfants d'autre part. Il n'existe pas de différences claires dans l'impact de la maternité sur la participation au marché du travail en Suède et en France.

En Suède l'orientation principale est d'augmenter la participation au marché du travail des femmes par une politique familiale généreuse et de mettre en avant l'égalité des hommes et des femmes dans la famille ainsi que dans la société en général. La France, rangée parmi les systèmes de protection sociale traditionnels et familialiste, pratique néanmoins une politique familiale avantageuse et aide les femmes qui s'efforcent de concilier obligations familiales et participation au marché du travail.

4.2.1) Participation des femmes au marché du travail

Modèle d'emploi des femmes au milieu des années 1990

	Taux d'emploi % (15-64 ans)	Taux d'emploi des mères %	Taux de chômage %	Part du temps partiel <30h	Part du temps partiel <35h	Nombre d'heures à temps partiel	Femmes à la recherche d'un emploi à temps partiel
France	52,1	68	14,5	23,7	32,4	22,6	22,1
Suède	66,8	80	9,7	26,6	43,4	24,9	19,3
Source : Bradshaw et al. 1996, OECD 1997, EUROSTAT 1998							

Le taux moyen d'emploi des femmes entre 15 et 64 ans est élevé en Suède. Il est faible en France, où une part importante des femmes actives sont au chômage. En France et en Suède, le taux d'emploi des mères dépasse largement le taux moyen d'emploi féminin.

Dans les deux pays, le mariage n'affecte pas la participation des jeunes femmes au marché du travail. Les Françaises mariées plus âgées sont moins représentées dans la population active, ce qui pourrait s'expliquer par la différence de génération. La maternité a, elle, un effet légèrement négatif sur la participation des femmes au marché du travail, effet qui s'accroît avec le nombre d'enfants.

A partir de ce panorama et de nos précédentes études de comportement des femmes sur le marché du travail, il est possible de dégager deux modèles de participation des femmes au marché du travail:

-Conservation de l'emploi, du poste et des horaires de travail. Les femmes ne modifient en rien leur participation au marché du travail et leur situation professionnelle, excepté pour le congé de maternité. Ce modèle s'applique pour partie à la France (ECNC, 1996).

-Conservation de l'emploi et du poste, mais avec une durée du travail réduite ou nulle lorsque les enfants sont en bas âge. C'est le modèle qui domine en Suède. L'accessibilité au congé parental rémunéré y est étendue tandis que le dispositif de garde d'enfants est peu développé et pratiquement inexistant pour les enfants de moins de deux ans (ECNC, 1996). C'est pourquoi un grand nombre des mères prennent un congé parental pouvant durer jusqu'à 15 mois. De plus, lorsque les mères suédoises reprennent une part active au marché du travail, elles ont droit à un temps de travail réduit jusqu'aux huit ans de leurs enfants. La part des femmes ayant des enfants entre trois et huit ans et qui exercent un emploi à temps partiel mais avec des horaires importants est donc nettement plus grande en Suède qu'en France.

4.2.2) Travail et garde

L'accès des femmes au travail rémunéré a fortement progressé du fait de la multiplication des services dans les domaines de la santé, de l'éducation et du social. Cette progression n'est toutefois possible que parce que d'autres personnes s'occupent désormais des enfants, des personnes malades et âgées, à la place des femmes qui l'ont longtemps fait sans rémunération. La capacité des femmes à fonder un foyer autonome dépend donc grandement de l'organisation et de l'ampleur des dispositifs ayant trait à la famille, tels que les programmes de garde d'enfants et de congé. Dans les Etats-providence fortement réglementés, tels que les systèmes scandinaves, ce travail de garde a été pris en charge par

l'Etat-providence, soit en fournissant un service de garde non parental, soit en rémunérant les femmes en congé pour l'effectuer au sein du foyer, ce qui leur permet de combiner travail rémunéré et non rémunéré. Le travail de garde est certes confié à des personnes extérieures à la famille, mais il reste généralement assuré par des femmes, dans le cadre d'un travail marchand rémunéré dans le secteur public.

4.2.3) La garde dans la société

Il existe deux catégories de participation de l'Etat dans l'éducation des enfants : en premier lieu les congés qui permettent aux parents de s'occuper de leurs enfants au sein du foyer sans rupture du contrat de travail ; en second lieu l'aide publique pour la garde des enfants non parentale destinée à soulager du poids de la garde les parents, qui peuvent ainsi concilier éducation des enfants et emploi.

La garde des enfants peut quant à elle être payée aux parents sous forme de prestations de maternité ou parentales, ou alors les coûts du travail pour les structures d'accueil pourront être conjointement supportés par les familles et l'Etat-providence.

4.2.3.1) Qui s'occupe des enfants ?

Selon une étude du Panel européen des ménages réalisée à partir de données de 1994, la majeure partie des mères qui ont un emploi consacrent en moyenne plus de quatre heures par jour à l'éducation de leurs enfants de moins de cinq ans, tandis que la plupart des pères n'y consacrent qu'un peu plus de deux heures par jour.

La France constitue un cas à part. L'étude du Panel européen des ménages fait ressortir que la part des parents qui gardent leurs enfants est nettement inférieure à celle des autres pays de l'Union européenne, de même que celle des grands-parents qui le font gratuitement. A l'exception d'une minorité de familles dont la mère est aidant à temps plein et perçoit d'importantes allocations familiales, il ne semble pas être de tradition en France que les parents ou la famille s'occupent gratuitement de l'éducation des enfants. La France est le pays où les personnes qui ont un emploi consacrent le moins de temps par jour à s'occuper d'autres personnes sans contrepartie financière (EUROSTAT, 1997).

Prestation de garde et type de garde au milieu des années 1990

De la plus courante à la moins répandue

De 0 à 2 ans		
	France	Suède
1	Assistance maternelle	Garde parentale
2	Crèche	Crèche
3	Ecole maternelle	Assistance maternelle
4	Famille	Autres (amis, voisins...)
De 3 à 5 ans		
	France	Suède
1	Ecole maternelle	Ecole maternelle
2	Autres	Parents
3		Assistance maternelle
4		Autres

Dans la période d'après guerre a été reconnue l'importance de la garde non parentale des enfants pour favoriser l'égalité des chances de tous les citoyens ainsi que l'intégration des femmes dans l'économie formelle. La garde non parentale est donc devenue un volet significatif de la citoyenneté sociale. Les dispositifs de garde non parentale bénéficiant d'une aide de l'Etat sont bien développés en France pour les enfants de moins de trois ans. En Suède, presque tous les enfants âgés de moins de 12-15 mois sont pris en charge au sein de la famille du fait d'un système très complet de congé parental au cours de la première année de l'enfant. Ainsi, la Suède se caractérise par un niveau modeste de services de garde non parentale pour les enfants de zéro à deux ans, mais par un système de garde non parentale très étendu pour les enfants de plus de deux ans.

L'organisation de la garde des enfants varie fortement selon que les enfants ont plus ou moins de deux ans. Ainsi, pour les enfants de zéro à deux ans, c'est la garde parentale qui prévaut en Suède, pays où l'éducation confiée à la famille rentre dans le champ de la garde parentale. En France, pays qui enregistre les plus forts taux d'emploi pour les mères d'enfants en bas âge, les enfants sont généralement gardés en dehors du foyer, et confiés à des assistantes maternelles ou à des crèches, alors que ces structures n'occupent que la deuxième ou troisième position dans les pays où domine la garde parentale.

Pour les enfants âgés de trois à six ans, c'est la garde non parentale qui domine dans tous les pays. La France fait ici figure de cas extrême : 99 % des enfants de trois ans sont inscrits à l'école maternelle (ECNC, 1993). En Suède, les écoles maternelles sont très

répandues, mais les parents et autres membres de la famille sont d'importants suppléants de la garde non parentale : ils viennent en deuxième position, derrière les écoles maternelles.

Pour résumer, dans tous les pays, l'éducation des enfants de zéro à deux ans repose sur la participation des parents et de la famille quand elle n'est pas assurée par des petites structures collectives. En revanche, l'éducation des enfants de plus de deux ans est le plus souvent confiée à des structures non parentales : établissements publics d'accueil des enfants ou établissements préscolaires.

4.2.3.2) Qui paie pour la prise en charge des enfants ?

L'Etat contribue de différentes manières au financement de l'éducation, par exemple par des allègements d'impôt pour les familles ayant des enfants à charge. C'est un moyen de réduire la charge financière liée à l'éducation des enfants. Ce type d'aide publique existe en France mais pas en Suède.

En France, les allègements d'impôt au titre de l'éducation des enfants s'accompagnent du versement de transferts élevés aux familles de deux enfants ou plus, et d'une fourniture relativement importante de services de garde non parentale.

En Suède, il n'existe aucun allègement fiscal pour les familles ayant des enfants à charge, mais le niveau des prestations est relativement généreux. Le congé parental étendu durant les premières années de l'enfant constitue un acquis de longue date, ainsi que les jours de congés pour enfant malade jusqu'à ce qu'ils aient douze ans.

Intéressons-nous maintenant aux modes de financement des dispositifs de garde des enfants. On distingue deux formes de dispositifs : d'une part, le financement public des structures d'accueil non parentales, concernant habituellement les coûts des institutions de garde d'enfants et des dispositifs d'accueil journalier, d'autre part, les congés parentaux d'éducation. Nous comparerons ensuite les dispositifs en vigueur dans les cinq pays en examinant la durée du congé de maternité ou parental, et le niveau du revenu de compensation pendant le congé.

4.2.3.3) Financement de la garde d'enfants non parentale

Dans les deux pays considérés, le financement des dispositifs de garde des enfants est public, la contribution parentale variant d'un pays à l'autre.

En France, le financement public est assuré par différentes sources, les principales étant les collectivités locales et la Caisse d'allocations familiales (CAF). En 1993, les contributions parentales ont couvert 28 % en moyenne de l'ensemble des coûts des crèches, qui accueillent les enfants de 0 à 36 mois, et 23 % des coûts des haltes-garderies, qui sont destinés aux enfants de six ans maximum, mais qui accueillent le plus souvent des enfants de moins de trois ans. Ce sont les collectivités locales et la CAF qui prennent en charge le reste. Les parents qui confient la garde de leurs enfants de moins de six ans à une assistante maternelle indépendante pendant la journée ou emploient une personne à domicile pour s'acquitter de cette tâche bénéficient par ailleurs d'un soutien financier.

En Suède, le financement public est assuré par l'Etat central et les collectivités locales. En 1993, la part du financement public de la prise en charge des enfant s'est élevée en moyenne à 35 % pour l'Etat et à 52 % pour les collectivités locales. Ces dernières fixent la part des contributions parentales, qui, en progression constante, représentait 13 % des coûts en 1993.

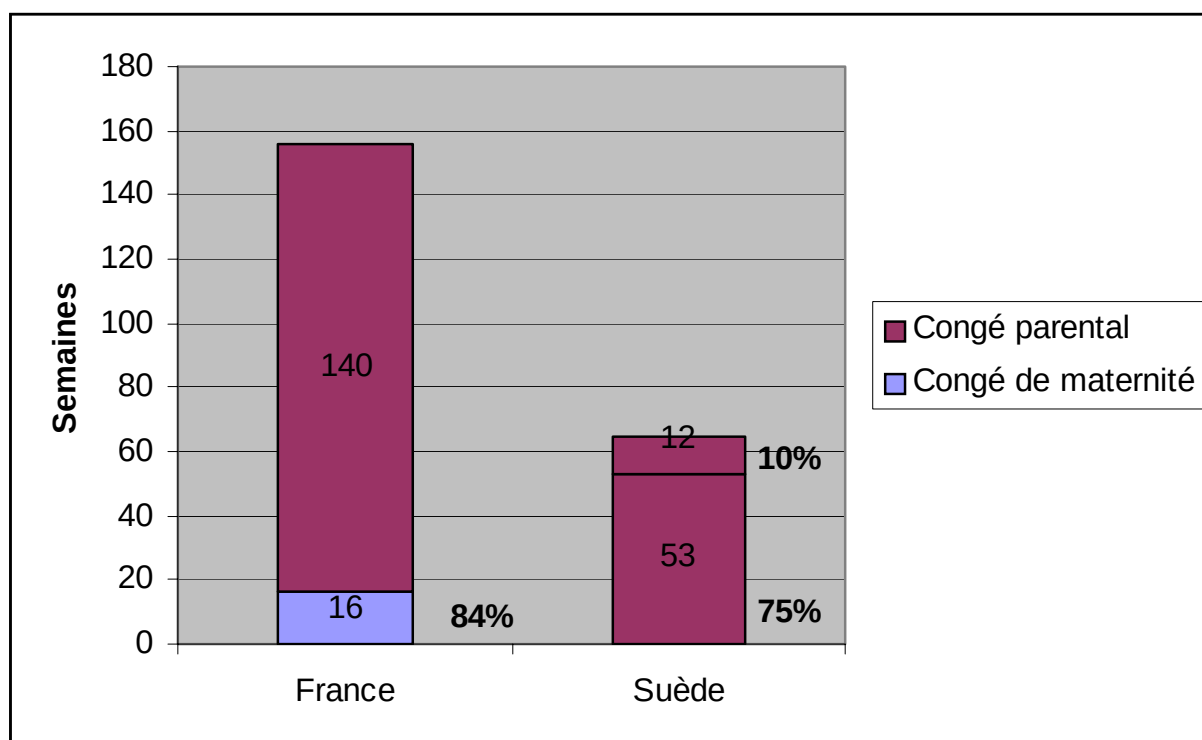
4.2.3.4) Congés parentaux

Il existe dans les deux pays étudiés des systèmes de congé parental, qui diffèrent cependant aussi bien en termes de couverture que de générosité. Si l'on compare ces systèmes, on constate une grande variation des critères d'éligibilité. En Suède il n'existe aucune limitation. En France, l'éligibilité ne dépend pas de la situation professionnelle mais avant tout du nombre d'enfants, ce qui illustre le caractère nataliste de la politique française

Les deux pays mettent des conditions en matière d'emploi. Cela montre que, dans la plupart des pays, l'allocation parentale ne peut pas être considérée comme un droit de la citoyenneté sociale au sens strict. Elle est au contraire très liée au fait de disposer d'un emploi ou, au moins, de faire partie de la population active. C'est en France que les critères liés à l'emploi sont les plus contraignants.

Notons qu'en décembre 2001, la France a adopté comme la Suède un système de congé parental de 11+3 jours avec conservation du salaire net de l'intéressé.

Durée des bénéfices parentaux statutaires et niveau de revenu de compensation par rapport au revenu moyen dans les années 1990



Ce graphique distingue congé de maternité et congé parental. Le congé de maternité se définit comme le congé accordé aux mères uniquement, pour une période limitée qui précède et suit l'accouchement (les pères ont cependant la possibilité de bénéficier d'un congé postnatal dans des circonstances exceptionnelles telles que le décès ou la maladie de la mère). Quant au congé parental, il s'agit d'un congé de longue durée dont bénéficient les parents pour s'occuper à domicile du nouveau-né ou de l'enfant en bas âge pendant un certain temps. Ce congé est généralement accordé en prolongement du congé de maternité ou de paternité. Le congé de paternité est le congé dont bénéficient les pères pendant une période limitée qui précède et suit l'accouchement.

En France, la durée du congé de maternité est la même que dans les autres pays, mais le congé parental y dure plus longtemps que partout ailleurs. Cependant, le congé parental rémunéré est limité aux familles avec deux enfants ou plus, ce qui rend le système moins généreux que le système suédois malgré sa plus longue durée.

En Suède, les congés de maternité et parental sont confondus. La Suède a le niveau de remplacement le plus élevé, associé à un taux de compensation élevé portant sur une longue période mais elle arrive en quatrième position pour la durée totale.

Dans cette comparaison de la durée et du taux de remplacement des congés maternité et parentaux, nous trouvons que la France propose de longues périodes de congé. La durée des congés est plus courte en Suède. En France le niveau des prestations est plus élevé. En Suède, le droit aux prestations dépend fortement des performances sur le marché du travail. En revanche, en France, outre l'activité sur le marché du travail, ce droit est lié au nombre d'enfants dans le foyer.

4.2.3.5) Qui assure la garde des enfants ?

Répartition de prestation de service de garde non parentale au milieu des années 1990

De la plus courante à la moins répandue

De 0 à 2 ans		
	France	Suède
1	Public	Famille
2	Privé	Public
3	Famille	Privé
De 3 à 5 ans		
	France	Suède
1	Public	Public
2		Famille
3		Privé

Ici nous distinguons entre trois types de garde : institutions publiques, privées et famille. Les écarts les plus significatifs concernent les plus jeunes enfants, âgés de 0 à 2 ans. En l'occurrence, on distingue de façon très nette le pays où prédomine le secteur public, la France, et le pays où le secteur public n'occupe qu'une position secondaire, la Suède. Dans ce dernier cas, c'est la famille qui assume la plus grande part de la garde d'enfants. La part du secteur privé en tant que prestataire de service de garde d'enfants importante en France.

Pour les enfants de trois à six ans, les deux pays considérés présentent une situation bien plus homogène concernant la répartition des services liés à la garde des enfants. Le secteur public est le premier prestataire. Cette primauté apparaît plus nettement en Suède. En France, le secteur public assume pratiquement seul les services de garde : 99 % des enfants y fréquentent les écoles maternelles.

4.2.3.6) Evolution de la répartition des services de garde d'enfants

Dans le cas de la France, on peut mentionner les crèches parentales, même si elles restent peu développées comparées au système public. Il s'agit de centres dirigés par une association de parents qui travaillent en collaboration avec du personnel qualifié. Le développement de ces centres est encouragé par les pouvoirs publics qui cherchent à renforcer la participation des parents, qui s'y consacrent sur une base hebdomadaire, conjointement avec des professionnels.

Depuis le début des années 1990, les services privés mais financés par les fonds publics connaissent un essor considérable en Suède. Il s'agit généralement de coopératives de parents, qui représentent 10 % des places, mais aussi d'associations à but non lucratif et de sociétés commerciales.

La Suède, qui offre la plus large couverture pour la garde des enfants entre zéro et six ans ainsi que des conditions de congé parental relativement avantageuses, est les pays qui enregistrent le taux d'emploi féminin le plus élevé. Vient ensuite la France, qui se caractérise également par une couverture étendue de la garde publique et par une longue durée du congé parental, assorties de taux de compensation.

Il convient de corriger sur plusieurs plans la corrélation globale entre la politique familiale et celle concernant la place des femmes sur le marché du travail. Tout d'abord, le contenu des politiques familiales varie fortement entre les deux pays étudiés en fonction de ses priorités de transferts ou de prestations servies aux familles ayant des enfants en bas âge, ainsi que des critères d'éligibilité pour le congé parental et pour l'accès aux services de garde d'enfants. Le cas de la Suède nous apprend que le congé parental a plus ou moins le statut de droit civique. De plus, ce pays a adopté une politique familiale qui permet aux femmes de s'occuper de personnes dans le foyer tout en conservant leur emploi. Font partie de cette politique en faveur de la garde parentale le congé parental étendu assorti de taux de compensation élevés, ainsi que la possibilité pour les parents ayant des enfants de moins de huit ans d'opter pour un emploi à temps partiel.

En France, le droit à une période de prise en charge de ses propres enfants varie selon que l'on ait un ou deux et plus enfants. Les mères avec un seul enfant, ce qui est la situation habituelle, n'ont pas droit à un congé parental payé après le congé maternité mais ont accès au mode de garde non parental, tandis que les mères avec deux enfants ou plus peuvent choisir entre continuer de travailler ou un congé parental relativement bien

rémunéré. La politique familiale française a activement recherché l'accroissement de la fertilité au cours des dernières décennies. Au lieu de décourager les femmes de rejoindre le marché du travail, la solution a consisté à réduire les difficultés en matière de garde d'enfants pour les femmes travaillant à temps plein, au moyen des congés maternité et parentaux, des crèches et des modes de garde après l'école. Cette politique sociale active pourrait expliquer le haut niveau d'emploi à temps plein des mères françaises et la proportion relativement basse de travailleuses à temps partiel. Le travail à temps plein est donc regardé comme la norme par les femmes françaises.

Conclusion

Il ressort des données disponibles que le soutien fourni dans le cadre de la politique familiale est resté au moins au même niveau ces vingt dernières années et a même augmenté dans certains domaines, malgré la crise et l'éventuel démantèlement de l'Etat-providence, deux questions amplement débattues.

Ce sont principalement les structures de garde des enfants et les différents types de congés (maternité, paternité, éducation) qui ont été développés. Il semble ainsi que l'impact des transferts en espèces diminue à mesure qu'augmentent les transferts en nature et les transferts qui y sont liés et qui compensent la perte de revenu résultant de la sortie du marché du travail.

Dans les deux pays, on constate actuellement une augmentation de l'offre de garde des enfants en journée, mesurée en pourcentage des enfants accueillis dans des structures, même si cet aspect est traité sous différentes formes. Ainsi, en France, en 1993-1994, 23% des 0-3 ans et 99% des 3-6 ans étaient accueillis dans des structures publiques. En Suède cette proportion était respectivement de 37 et de 46% pour les 0-2 ans et de 74 et 81 % pour les 3-6 ans. Dans le cas de la France, cette situation tient en partie au fait que les enfants sont scolarisés très tôt.

Cette évolution est contradictoire. En effet, d'une part, les systèmes des deux pays se développent en mettant de plus en plus l'accent sur les structures de garde, ce qui permet aux parents de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale et, probablement (du moins à plus long terme), d'atteindre un niveau d'égalité plus élevé entre les hommes et les femmes. D'autre part, nous observons actuellement une montée en puissance des

dispositifs de congé avec un allongement du temps passé hors du marché du travail - surtout dans le cas des femmes - qui accroîtrait le risque d'une division encore plus grande du travail en fonction du sexe et réduirait les possibilités de conjuguer carrière et vie familiale.

Les chiffres suggéreraient que ceux qui classent la France en première division pour la politique familiale ne rendent pas compte de la situation dans son intégralité lorsque d'autres facteurs sont pris en compte. Les services, ainsi que des aspects plus vastes de la politique familiales, semblent ainsi confirmer, dans une plus large mesure, l'image traditionnelle d'un Etat-providence universaliste dans le cas des pays scandinaves, et une image plus conservatrice/libérale dans des pays comme la France. Il apparaît aussi qu'au niveau macroéconomique, c'est en Europe du Nord que le soutien est le plus élevé, tandis qu'au niveau macroéconomique, c'est en France que les allocations destinées aux familles ayant plusieurs enfants sont plus développées.

ANNEXE 1

Recommandation No R(94)14 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les politiques familiales cohérentes et intégrées
(adoptée par le Comité des Ministres le 22 novembre 1994, lors de la 521e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

- Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser leur progrès économique et social;
- Considérant la Convention européenne des Droits de l'Homme et rappelant notamment le droit au respect de la vie privée et familiale tel qu'il est défini dans son article 8;
- Considérant la Charte sociale européenne et rappelant le droit de la famille à la protection sociale, juridique et économique défini dans son article 16;
- Rappelant la Déclaration sur l'égalité des femmes et des hommes adoptée par le Comité des Ministres à sa 83^e Session (16 novembre 1988);
- Rappelant la Recommandation 1074 (1988) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à la politique de la famille;
- Rappelant la Recommandation n° R (92) 2 du Comité des Ministres sur la généralisation des prestations familiales;
- Prenant note des communiqués finals des sessions de la Conférence des ministres européens chargés des affaires familiales;
- Rappelant la grande diversité des travaux menés à bien par le Conseil de l'Europe relatifs aux familles;
- Prenant en compte la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant;
- A l'occasion de l'Année internationale de la famille proclamée par les Nations Unies en 1994;
- Prenant note de l'interaction entre l'institution familiale et l'évolution politique, économique et sociale;
- Reconnaissant que la famille prend des formes diverses au sein d'une même société, ou au fil de la vie d'un même individu, créant ainsi des phases différentes de cycles de vie familiale;
- Reconnaissant que les intérêts des familles, dans tous les secteurs de la société et des politiques, exigent une meilleure coordination de toutes les politiques sociales en cause - jeunesse, personnes âgées, personnes handicapées, ainsi que santé, emploi, formation professionnelle, protection sociale, protection des consommateurs, culture, migration, environnement, logement, éducation, média, circulation et tourisme - pour assurer aux familles de meilleures conditions de vie et de meilleures relations humaines;
- Reconnaissant que les bouleversements au sein des structures familiales demandent l'adoption de politiques familiales cohérentes et intégrées, suivies de mesures appropriées, visant à promouvoir un traitement équilibré, tant du point de vue juridique que social et économique, des familles afin de les soutenir dans leurs fonctions et de leur permettre de vivre ainsi avec dignité,

Recommande aux gouvernements des Etats membres de faciliter la mise en œuvre de politiques familiales cohérentes et intégrées sur la base des principes énumérés ci-

après : concertation, coordination, efficacité, souplesse; ces principes sont à appliquer transversalement, aux niveaux local, régional et national, comme il convient.

Annexe à la Recommandation N° R (94) 14

Principes de base

A l'aube du XXI^e siècle, les politiques familiales doivent soutenir les familles dans la société actuelle. Il est donc nécessaire de leur accorder une protection et une assistance adéquates pour qu'elles assurent leurs fonctions au sein de la société. Il faut promouvoir toutes les potentialités de chaque famille, en particulier des plus démunies, pour qu'elles assument leurs responsabilités et leur autonomie dans la dignité inhérente à tout individu.

-Quelles que soient sa forme et sa diversité, la famille reste une cellule fondamentale de la société: elle est le premier lieu de la socialisation.

□

-La famille est aussi le premier lieu de la solidarité entre les générations et avec les membres plus faibles de la communauté, et d'un partenariat véritable dans le couple. Les parents sont prioritairement responsables de l'éducation de leurs enfants, dans le respect des valeurs fondamentales de la société démocratique. Une grande priorité doit être accordée à des services d'éducation et de médiation permettant la résolution d'éventuels conflits familiaux.

□

-Au sein des familles, on doit prendre en considération les droits de chacun des membres de la famille.

□

-La famille doit être un lieu privilégié de promotion de l'égalité, notamment juridique, entre l'homme et la femme, par la voie du partage des responsabilités au sein du foyer et des soins à donner aux enfants, et, plus précisément, par celle de l'alternance et de la complémentarité des rôles respectifs du père et de la mère.

□

-Les pouvoirs publics devraient promouvoir la conciliation harmonieuse entre la vie familiale et la vie professionnelle.

-Les politiques familiales devraient tenir compte de la pluralité des structures familiales et de leurs besoins spécifiques.

-Les enfants devraient être préparés à devenir des citoyens autonomes, responsables et solidaires, grâce à la prise en compte de leurs droits et de leurs besoins au sein de la famille. Ils devraient être éduqués et informés de manière pertinente sur leurs droits et devoirs.

-Les pouvoirs publics devraient prendre les mesures nécessaires pour permettre aux enfants d'accéder à leurs droits. Par ailleurs, ils sont fondés à intervenir selon les règles de droit dans la sphère privée de la famille lorsque l'enfant y est en danger. Ils doivent être conscients des responsabilités et des difficultés qu'il y a, d'une part, à respecter autant que possible l'intégrité de la famille et, d'autre part, à identifier et déterminer les actions adéquates en cas de violation des droits de l'enfant par des membres de la famille.

-Les politiques gouvernementales devraient tenir compte des coûts engagés pour élever des enfants.

-Pour que la vieillesse puisse se dérouler dans des conditions de dignité et de sécurité, il faut notamment respecter la capacité des membres plus âgés de la famille à prendre leurs propres décisions et à rester socialement intégrés.

-Les gouvernements ont une responsabilité particulière de protection des familles en période de crise économique, notamment par le biais de mesures de prévention et d'aides appropriées permettant de réduire significativement, dans le plein respect de leur dignité, le nombre des familles vivant dans la pauvreté.

-Les pouvoirs publics devraient créer les conditions propices à l'épanouissement et à l'autonomie des familles, en fournissant notamment des services d'accueil médicaux, sociaux, éducatifs et culturels appropriés.

-Il faudrait donner la possibilité aux familles de participer à la vie associative afin qu'elles puissent donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et proposer les mesures qui paraissent conformes à leurs intérêts.

-Le concept inhérent à cette recommandation est défini ci-dessous :

i. L'importance d'une politique familiale préventive doit être accentuée : une famille peut avoir besoin de recevoir des conseils, des services et/ou d'être dirigée à différentes étapes de sa vie, par des moyens qui permettent de pallier sa fragilité;

ii. Le concept d'une politique familiale cohérente et intégrée implique que le rôle des pouvoirs publics est de créer les conditions nécessaires pour le développement d'une cellule familiale où l'individu puisse s'épanouir dans la sécurité, la dignité, la solidarité, et le respect des droits fondamentaux, sur une base juridique, sociale, culturelle et économique. Les besoins spécifiques des différents types de familles, selon les différentes étapes de cycles de vie familiale, doivent y être pris en compte;

iii. Une politique familiale cohérente et intégrée doit être le concept utilisé pour examiner toutes les étapes des politiques concernées du point de vue des intérêts de la famille et de tous ses membres;

iv. L'objectif est qu'une politique familiale cohérente et intégrée puisse fonctionner à l'intérieur de limites administratives comme un coordinateur de l'action sur les familles;

v. En pratique, cela implique la coordination et la conciliation des différents secteurs touchant les membres d'une famille en tant que citoyens, par exemple : la sécurité sociale, la vie active, l'éducation, l'environnement, l'intérêt des consommateurs, la culture, le logement, la circulation, la communication de masse et le tourisme.

1) Lors de l'adoption de la Recommandation n° R(94)14, le Délégué des Pays-Bas, en application de l'article 10.2.c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, déclare accepter cette recommandation, tout en se réservant d'appliquer les dispositions pertinentes de la recommandation également aux personnes seules et aux personnes vivant ensemble, et à condition que les mesures en faveur des familles avec enfants ne soient pas préjudiciables aux intérêts des autres catégories.

ANNEXE 2

Evolution du soutien aux familles depuis 1980

	FRANCE				SUEDE		
	1980	1985	1990	1994	1980	1985	1990
A	34431	53855	62834		9306	14433	12296
B	76135	142573	169360	196308	29192	44856	73241
C	1,2	1,1	1		1,8	1,7	2,1
D	2,7	3	2,6	2,6	5,5	5,2	5,4

La lettre A désigne les allocations familiales au sens restreint, c'est à dire uniquement les allocations et prestations universelles, exprimées en million dans la monnaie nationale.

La lettre B désigne les allocations familiales au sens large, c'est à dire incluant les allocations sous conditions de ressources et les prestations publiques, exprimées en million dans la monnaie nationale.

La lettre C désigne les allocations de type A en pourcentage du PIB

La lettre D désigne les allocations de type B en pourcentage du PIB

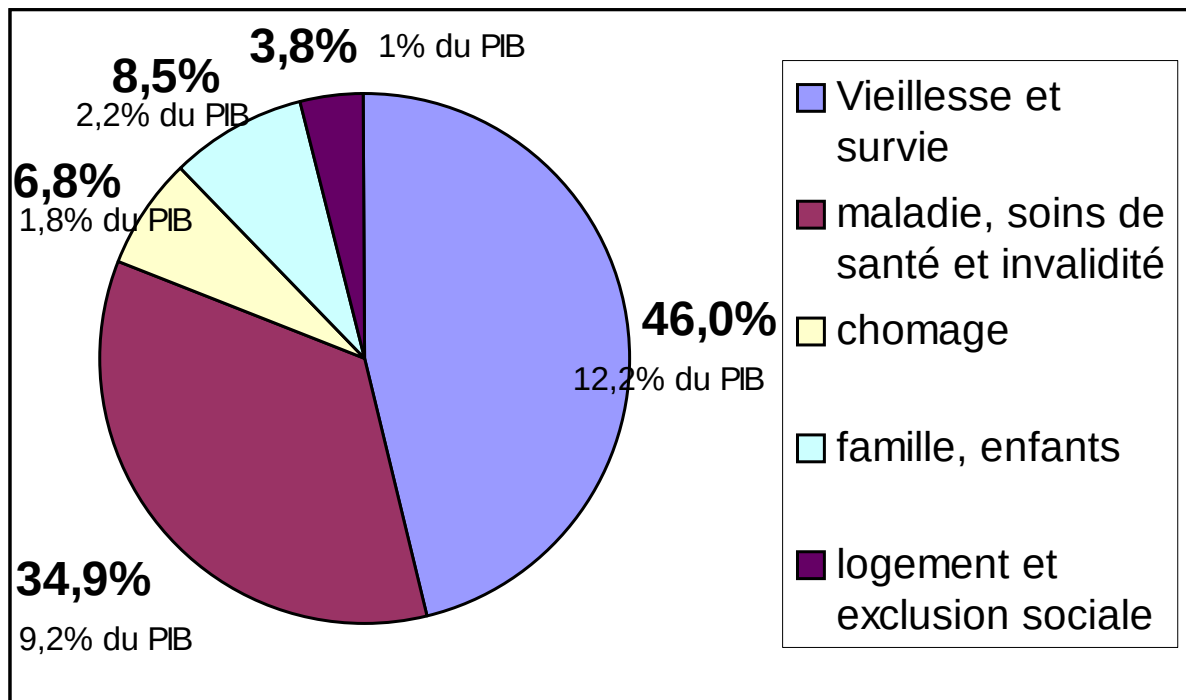
Sources : statistiques officielles et publiques.

ANNEXE 3

Prestations sociales en Europe

Prestations sociales par groupe de fonction en 1999 en % du total des prestations sociales

	Vieillesse+sur vie	Maladie, soins de santé et invalidité	Famille, enfants	chômage	Logement et exclusion sociale
EU-15	46	34,9	8,5	6,8	3,8
EU-12	46,5	34,9	8,2	7,4	2,9
France	44,2	34	9,8	7,4	4,6
Suède	39,5	36,9	10,5	8,1	4,9
Luxembourg	41,4	39,5	15,5	2,5	1,1
Espagne	46,2	37	2,1	12,9	1,9



Source : Eurostat

NB : Le Luxembourg et l'Espagne offrent respectivement la plus élevée et la plus faible offre de l'EU-15 en matière de prestations «famille, enfants » consacré

Prestations sociales par habitant à prix constant dans l'EU-15 (indice 1990=100)

	1993	1996	1997	1998	1999
Vieillesse+survie	109	118	120	122	125
Maladie, soins de santé et invalidité	111	115	114	117	1345
Famille, enfants	111	126	129	130	120
chômage	148	130	123	119	119
Logement et exclusion sociale	121	144	142	146	146
Total des prestations	113	119	120	121	124

Prestations sociales par groupe de fonction dans l'EU-15 (en % du total des prestations sociales)

	1990	1993	1996	1997	1998	1999
Vieillesse+survie	45,9	43,9	45	45,9	45,8	46
Maladie, soins de santé et invalidité	36,1	35,3	34,8	34,4	34,9	34,9
Famille, enfants	7,7	7,7	8,3	8,4	8,4	8,5
chômage	7,3	9,7	8,1	7,5	7,1	6,8
Logement et exclusion sociale	3,0	3,4	3,8	3,8	3,8	3,8

Source :Eurostat

ANNEXE 4

BUDGET TYPE EN 2000

Budget type : famille comprenant 2 adultes et 2 enfants de 6 et 12 ans

Montant en francs									Pourcentages		Indices	
Mois	Alimen- tation	Habile- ment	Logement	Entretien	Amortis- sement du mobilier	Transport	Loisirs, culture et divers	Total	Variation: en 1 mois	en 12 mois	Indice base en 1998	100 en 1990
janvier	3659,20	1428,97	3271,04	540,23	365,96	1438,52	2436,11	13140,03	-0,80%	1,80%	101,2	116,1
février	3682,28	1404,89	3290,46	541,28	364,44	1443,74	2510,79	13237,88	0,74%	1,61%	102,0	117,0
mars	3672,82	1477,02	3307,64	541,74	368,66	1450,97	2455,52	13274,37	0,28%	1,51%	102,3	117,3
avril	3723,34	1487,31	3284,69	543,03	368,00	1443,99	2525,02	13375,38	0,76%	1,42%	103,1	118,2
mai	3745,90	1484,07	3301,07	543,64	368,65	1447,91	2474,66	13365,90	-0,07%	1,61%	103,0	118,1
juin	3736,59	1486,12	3307,46	544,43	368,87	1460,05	2550,69	13454,21	0,66%	2,10%	103,7	118,9
juillet	3696,70	1400,33	3322,73	544,89	364,89	1463,60	2740,05	13533,19	0,59%	2,96%	104,3	119,6
août	3675,69	1449,84	3350,73	545,39	367,72	1459,01	2762,93	13611,31	0,58%	3,43%	104,9	120,3
septembre	3703,31	1488,39	3438,61	546,66	368,67	1477,73	2494,72	13518,09	-0,68%	3,44%	104,2	119,5
octobre	3725,22	1487,96	3392,52	547,47	369,24	1471,06	2462,50	13455,97	-0,46%	2,99%	103,7	118,9
novembre	3765,91	1477,04	3390,28	547,94	369,00	1441,84	2466,47	13458,48	0,02%	2,81%	103,7	119,0
décembre	3760,66	1478,35	3363,45	548,72	369,84	1433,63	2499,08	13453,73	-0,04%	1,57%	103,7	118,9
moyenne annuelle	3712,30	1462,52	3335,06	544,62	367,83	1452,67	2531,55	13406,55		2,27%	103,3	118,5

Budget type : famille comprenant 2 adultes et 2 adolescents de 15 et 17 ans

Montant en francs									Pourcentages		Indices	
Mois	Alimen- tation	Habile- ment	Logement	Entretien	Amortis- sement du mobilier	Transport	Loisirs, culture et divers	Total	Variation: en 1 mois	en 12 mois	Indice base en 1998	100 en 1990
janvier	4224,05	1617,58	3870,29	671,32	373,92	1660,39	2688,68	15106,23	-0,77%	1,79%	101,3	116,8
février	4249,08	1589,97	3892,78	672,64	372,34	1668,45	2762,04	15207,30	0,67%	1,57%	102,0	117,6
mars	4238,74	1672,08	3912,79	673,09	376,68	1675,68	2711,81	15260,87	0,35%	1,51%	102,3	118,0
avril	4293,64	1683,12	3886,62	674,66	376,01	1668,70	2781,56	15364,31	0,68%	1,41%	103,0	118,8
mai	4317,83	1679,42	3905,81	675,42	376,69	1672,40	2731,06	15358,63	-0,04%	1,60%	103,0	118,8
juin	4306,44	1681,80	3913,30	676,39	376,91	1683,23	2807,29	15445,36	0,56%	2,02%	103,6	119,4
juillet	4265,15	1583,54	3930,99	676,89	372,81	1686,78	2990,50	15506,66	0,40%	2,83%	104,0	119,9
août	4244,13	1640,44	3963,30	677,39	375,73	1682,19	3016,99	15600,17	0,60%	3,24%	104,6	120,6
septembre	4273,94	1684,63	4064,61	679,04	376,71	1700,91	2751,70	15531,54	-0,44%	3,33%	104,1	120,1
octobre	4298,70	1684,00	4011,55	679,94	377,30	1694,24	2719,60	15465,33	-0,43%	2,90%	103,7	119,6
novembre	4343,64	1672,46	4009,15	680,47	377,05	1665,02	2723,79	15471,58	0,04%	2,74%	103,7	119,7
décembre	4338,87	1673,99	3978,43	681,38	377,92	1657,25	2756,81	15464,65	-0,04%	1,58%	103,7	119,6
moyenne annuelle	4282,85	1655,25	3944,97	676,55	375,84	1676,27	2786,82	15398,55		2,21%	103,2	119,1

Budget type :famille comprenant 1 adulte et 2 enfants de 6 et 12 ans

Montant en francs									Pourcentages		Indices	
Mois	Alimen- tation	Habille- ment	Logement	Entretien	Amortis- sement du mobilier	Transport s	Loisirs, culture et divers	Total	Variation: en 1 mois	en 12 mois	Indice base en 1998	100 en 1990
janvier	2570,59	1024,08	3063,78	373,48	341,35	1196,99	2021,28	10591,55	-0,75%	2,00%	104,1	116,7
février	2587,62	1007,30	3083,02	374,24	339,90	1201,46	2081,68	10675,22	0,79%	1,89%	102,2	117,6
mars	2580,62	1058,33	3099,86	374,62	343,87	1208,08	2037,54	10702,92	0,26%	1,80%	102,5	117,9
avril	2618,13	1066,92	3077,10	375,52	343,22	1202,09	2093,33	10776,31	0,69%	1,59%	103,2	118,7
mai	2635,18	1064,70	3093,70	375,91	343,84	1205,49	2052,69	10771,51	-0,04%	1,80%	103,2	118,7
juin	2629,43	1066,04	3099,92	376,47	344,03	1216,18	2114,08	10846,15	0,69%	2,30%	103,9	119,5
juillet	2598,83	1006,51	3115,02	376,83	340,28	1219,24	2266,61	10923,32	0,71%	3,09%	104,6	120,3
août	2582,24	1040,41	3142,83	377,25	342,95	1215,13	2285,17	10985,98	0,57%	3,57%	105,2	121,0
septembre	2602,52	1067,15	3230,37	378,13	343,81	1231,76	2068,82	10922,56	-0,58%	3,73%	104,6	120,3
octobre	2618,00	1067,13	3184,45	378,74	344,35	1225,56	2042,92	10861,15	-0,56%	3,23%	104,0	119,6
novembre	2647,66	1057,80	3182,04	379,12	344,12	1211,39	2050,34	10872,47	0,10%	3,16%	104,1	119,8
décembre	2643,47	1058,68	3155,03	379,67	344,92	1204,09	2076,80	10862,66	-0,09%	1,79%	104,0	119,7
moyenne annuelle	2609,52	1048,75	3127,26	376,67	343,05	1211,46	2099,27	10815,98		2,50%	103,6	119,1

Budget type :famille comprenant 2 adultes, 2 adolescents de 15 et 17 ans et 2 enfants de 6 et 12 ans

Montant en francs									Pourcentages		Indices	
Mois	Alimen- tation	Habille- ment	Logement	Entretien	Amortis- sement du mobilier	Transp orts	Loisirs, culture et divers	Total	Variation: en 1 mois	en 12 mois	Indice base en 1998	100 en 1990
janvier	5855,46	2167,27	4422,83	845,18	496,32	1701,52	3304,36	18792,94	-0,74%	1,62 %	101,2	115,8
février	5891,71	2130,23	4448,41	846,82	494,01	1709,82	3375,33	18896,33	0,55%	1,34 %	101,7	116,4
mars	5876,85	2240,15	4471,12	847,51	500,14	1718,86	3329,62	18984,25	0,47%	1,30 %	102,2	117,0
avril	5956,74	2255,82	4441,48	849,50	499,27	1711,16	3402,90	19116,87	0,70%	1,33 %	102,9	117,8
mai	5992,67	2250,99	4462,69	850,44	500,30	1715,28	3352,57	19124,94	0,04%	1,50 %	103,0	117,8
juin	5978,68	2254,08	4471,26	851,65	500,66	1728,33	3428,69	19213,35	0,46%	1,90 %	103,4	118,4
juillet	5916,58	2123,28	4491,33	852,35	494,84	1732,29	3605,01	19215,68	0,01%	2,61 %	103,4	118,4
août	5883,78	2198,58	4527,87	853,08	498,85	1726,75	3635,65	19324,56	0,57%	3,12 %	104,0	119,1
septembre	5926,96	2257,56	4642,63	855,11	500,26	1748,99	3374,39	19305,90	-0,10%	3,30 %	103,9	118,9
octobre	5961,30	2256,97	4582,82	856,33	501,13	1740,38	3342,52	19241,45	-0,33%	2,86 %	103,6	118,5
novembre	6025,61	2240,63	4580,18	857,04	500,75	1711,47	3341,25	19256,93	0,08%	2,72 %	103,7	118,6
décembre	6018,08	2242,70	4545,51	858,23	501,93	1702,11	3374,67	19243,23	-0,07%	1,63 %	103,6	118,5
moyenne annuelle	5940,37	2218,19	4507,34	851,94	499,04	1720,58	3405,58	19143,04		2,10 %	103,1	117,9

BIBLIOGRAPHIE

Blanchet, Didier. *Les effets démographiques de différentes mesures de politique familiale: un essai d'évaluation*. Population, Vol. 42, No. 1, Jan-Feb 1987. 99-127 pp. Paris, France

Laroque, Pierre; Lenoir, Remi. *La politique familiale en France depuis 1945*. ISBN 2-11-001531-4. LC 86-181455. Jun 1985. 386 pp. Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale: Paris, France; Documentation Française: Paris, France.

Josée Bergeron. *Axes et enjeux de la politique familiale française* (ISBN-2-922116-05-0) (sous la supervision de Renée B.-Dandurand et Frédéric Lesemann)

Marie Hélène Saint-Pierre. *La prise en charge des enfants en Suède*. (ISBN-2-922116-04-2) (sous la supervision de Renée B.-Dandurand et Évelyne Lapierre-Adamcyk)

Josée Bergeron. *Axes et enjeux de la politique familiale suédoise*. (ISBN-2-922116-03-4) (sous la supervision de Renée B.-Dandurand et Frédéric Lesemann)

Les Implicites de la Politique Familiale. (éditeur Dunod)
sous la direction de : B. Bouquet (directeur CEDIAS) - M. Chauvière (CNRS) - B. Ribes (CEDIAS) - M. Sassier (UNAF) - R.Allard (directeur UDAF de Savoie)

C.Thellot et M.Villac. *Politique familiale*. Documentation française. 1998.

S.Brachet. *Politique familiale et assurance parentale en suède*. CNAF 2001.

La protection sociale en France. La documentation française. Collection les notices

M.Goubec, J.L.Roucolle. *Population et société française depuis 1945*. Sirey

SITES INTERNET

www.unaf.fr

www.caf.fr

www.service-public.fr

www.eurostat.com

<http://social.coe.int/fr/cohesion/famille.htm>

<http://www.eu2001.se/statics/fr/facts/valfard.asp>

<http://www.geoscopie.com>

<http://www.ined.fr>

TABLE DES MATIERES

1) Les différents objectifs de la politique familiale.....	1
1.1) un objectif de solidarité intergénérationnelle.....	1
1.2) Un objectif de lutte contre la pauvreté.....	2
1.3) Un objectif démographique	2
2) Historique des contenus des politiques familiales	3
2.1) La France	3
2.2) La Suède	5
3) La politique familiale : un domaine où les objectifs sont contradictoires.....	6
4) Les différents domaines de la politique familiales.....	7
4.1) Le soutien économique aux familles avec enfants.....	7
4.1.1) Brève présentation des structures familiales et des différents dispositifs nationaux	9
4.1.2) Coûts macroéconomiques de la politique familiale.....	12
4.2) Le travail rémunéré et la prise en charge des enfants	15
4.2.1) Participation des femmes au marché du travail.....	15
4.2.2) Travail et garde	16
4.2.3) La garde dans la société	17
4.2.3.1) Qui s'occupe des enfants ?	17
4.2.3.2) Qui paie pour la prise en charge des enfants ?.....	19
4.2.3.3) Financement de la garde d'enfants non parentale	20
4.2.3.4) Congés parentaux	20
4.2.3.5) Qui assure la garde des enfants ?.....	22
4.2.3.6) Evolution de la répartition des services de garde d'enfants	23
Conclusion.....	24
ANNEXE 1	26
ANNEXE 2	29
ANNEXE 3	30
ANNEXE 4	32
BIBLIOGRAPHIE	34
SITES INTERNET.....	34
TABLE DES MATIERES	35