

# POPULATION & SOCIÉTÉS

## Les politiques familiales des pays développés : des modèles contrastés

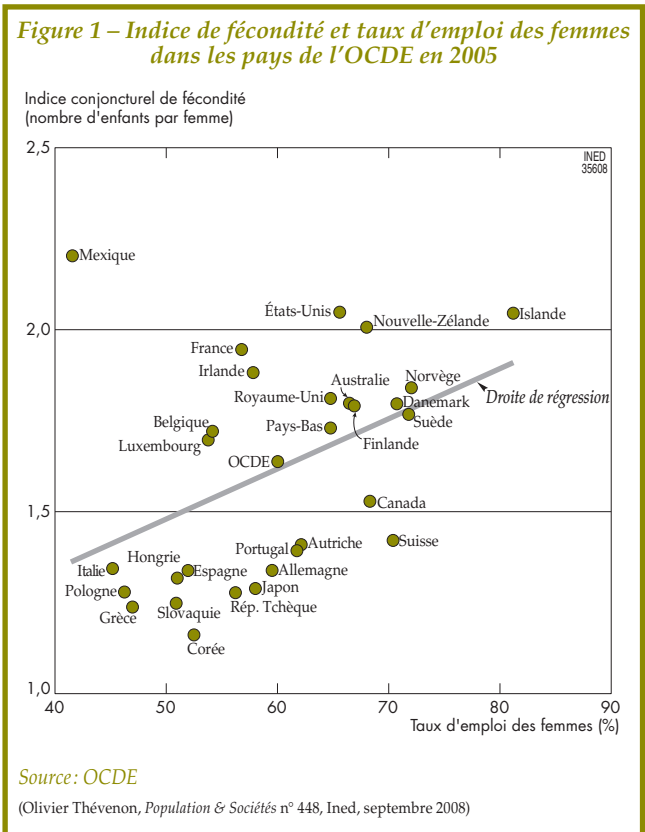
Olivier Thévenon\*

La fécondité, le nombre moyen d'enfants que les femmes mettent au monde, varie du simple au double d'un pays développé à l'autre. On soupçonne que les écarts tiennent en partie à l'existence ou non d'une politique familiale et à son ampleur. Mais quelles sont les politiques familiales des pays développés et comment sont-elles orientées ? Olivier Thévenon dresse un tableau des diverses politiques existantes en exploitant la base de données de l'OCDE sur le sujet.

Les évolutions démographiques des dernières décennies ont amené la plupart des pays développés à mettre en place ou à renforcer leur dispositif d'aide en direction des familles. La baisse de la fécondité depuis les années 1970 a en effet entraîné une diminution importante des naissances jugée préjudiciable à long terme. Le nombre d'enfants par famille se situant souvent en dessous du nombre désiré tel que déclaré dans les enquêtes, les aides sont censées rapprocher la réalisation des souhaits en réduisant les obstacles à l'arrivée d'enfants. La hausse des divorces, séparations et recompositions familiales, ainsi que celle des naissances hors mariage et des parents « isolés », ont par ailleurs incité les pays à renforcer l'aide sociale en direction des familles, en particulier celles en situation difficile. Parallèlement, les pays ont cherché à encourager l'activité des femmes en permettant aux parents de mieux concilier activité professionnelle et vie familiale. Au total, l'investissement des États en prestations et financements de services en direction des familles s'est fortement accru, atteignant en moyenne 2,4 % du PIB en 2003 dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), contre 1,6 % en 1980.

\* Institut national d'études démographiques et Organisation de coopération et de développement économique.

NB: Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.



## ◆ L'emploi des femmes et la fécondité, contradictoires ?

Les politiques familiales sont cependant très différentes d'un pays à l'autre. Dans certains, elles sont anciennes et ont évolué depuis leur création pour s'adapter aux nouveaux risques encourus par les familles. Dans d'autres, elles sont récentes et forment un ensemble encore disparate de mesures sociales.

Les objectifs ne sont par ailleurs pas les mêmes, et les priorités affichées varient entre le relèvement de la fécondité, l'aide à la conciliation entre travail et vie familiale, la lutte contre les inégalités économiques et la pauvreté des familles, le soutien en matière de soin et d'éducation des enfants, ou encore la promotion d'un partage équilibré des tâches familiales entre hommes et femmes.

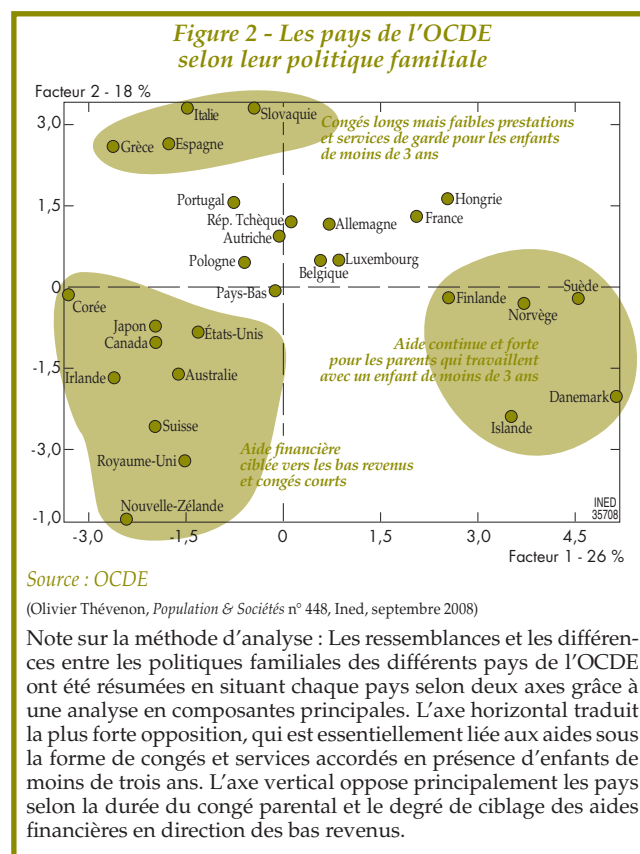
Les deux objectifs de développement de l'emploi des femmes et de relèvement de la fécondité peuvent sembler contradictoires au premier abord. Mais il s'agit d'une idée reçue, la fécondité étant au contraire aujourd'hui la plus élevée dans les pays où le taux d'emploi des femmes est aussi le plus fort (figure 1).

## ◆ Les pays nordiques : un soutien important en cas de jeune enfant

Comparons les politiques familiales des différents pays en nous appuyant sur la base de données sur la « situation des familles et les politiques familiales » développée par l'OCDE [1] et en situant les pays sur deux axes (figure 2). Deux groupes de pays se distinguent au premier abord : les pays nordiques, sur la droite du graphique, et l'ensemble des pays du sud de l'Europe et des pays anglo-saxons, situés sur la gauche. Cette opposition tient surtout aux différences de soutien sous forme de congés et de services d'accueil accordé aux parents d'un enfant de moins de trois ans qui travaillent. Le congé dans les pays nordiques est ainsi plus important que dans les autres pays : 53 semaines en équivalent d'emploi à temps plein au salaire moyen (1) en Suède et 47 au Danemark, contre seulement 27 en moyenne pour l'ensemble des pays de l'OCDE. L'écart vient d'un taux de rémunération relativement élevé dans les pays nordiques, la durée de congé restant limitée.

Pour les pères aussi, l'équivalent temps plein du congé qui leur est spécifiquement réservé est relativement plus long que dans les autres pays : 13 semaines en Islande, 11 en Suède, la moyenne des pays de l'OCDE n'étant que d'une semaine. Le congé réservé aux pères ne représente toutefois qu'une très faible part de la durée totale de congé parental, celui-ci étant généralement pris par les femmes. Au total, les dépenses associées aux congés sont nettement plus importantes dans les pays nordiques, s'élevant en moyenne pour chaque enfant à 57% du PIB par habitant, contre 25% dans les autres pays, et seulement 5% dans les pays anglo-saxons.

Ensuite, le taux de prise en charge par des modes d'accueil formels est beaucoup plus élevé dans les pays du Nord (2) où à peu près la moitié des enfants de moins



de 3 ans fréquentent un tel mode de garde alors que la proportion est de moins d'un cinquième pour l'ensemble des pays. Le montant investi par enfant est aussi beaucoup plus élevé : 5 758 \$ en parité de pouvoir d'achat en moyenne dans les pays nordiques, contre 2 520 \$ en moyenne pour l'ensemble des pays. Le volume des prestations financières accordées aux familles est en revanche plutôt inférieur à la moyenne, il est en effet très nettement ciblé en direction des familles à bas revenu.

Au total, l'investissement réalisé en matière de services de garde et d'éducation pour l'ensemble des enfants de moins de 6 ans est plus élevé dans les pays nordiques avec un taux de 1,8% du PIB en moyenne, contre 0,7% dans les autres pays (et seulement 0,6% dans les pays anglo-saxons et asiatiques, 0,7% dans les pays d'Europe du Sud).

## ◆ Le Danemark : forte intervention de l'État

Le Danemark et l'Islande se détachent des autres pays nordiques (figure 2) pour des raisons en partie communes : le taux d'accueil des enfants de moins de trois ans par les modes de garde formels est très élevé dans ces deux pays (62% au Danemark et 59% en Islande). Le niveau de dépenses en services de garde est aussi très important au Danemark (2,3% du PIB). De plus, le taux effectif d'imposition mesurant la part de revenu prélevé dans le cas d'une entrée dans l'emploi est aussi beaucoup plus élevé

(1) Durée cumulée des congés maternité et parental obtenue si ces congés étaient rémunérés au salaire moyen.

(2) La Finlande fait cependant figure d'exception avec un taux d'accueil des enfants de moins de trois ans par les modes formels d'environ 35% seulement, contre 40% en Suède, 44% en Norvège, 59% en Islande et 62% au Danemark.

au Danemark, et dans l'ensemble des pays nordiques, que dans les autres pays. Ceci peut être vu comme une contrepartie à l'aide relativement importante accordée sous forme de congé rémunéré et d'offre de garde pour concilier travail et présence d'un très jeune enfant. Le Danemark représente sans doute la figure la plus aboutie d'un modèle fondé sur une forte intervention publique offrant un soutien important et continu pour permettre aux parents de concilier emploi et vie familiale. Le système assure une sécurité financière relativement importante lors de la période de congé. Celle-ci est relativement courte, mais elle est suivie par un accès très développé aux services d'accueil formels puis aux institutions préscolaires et scolaires. Dans ce contexte, le taux de fécondité figure parmi les plus élevés des pays de l'OCDE, ceci avec un taux d'emploi (à temps plein) des femmes particulièrement fort. L'accès assez large des femmes à l'emploi s'effectue néanmoins au prix d'une forte ségrégation professionnelle entre hommes et femmes.

#### ◆ Les pays anglo-saxons : une aide ciblée sur les enfants d'âge préscolaire et les pauvres

À l'opposé des pays nordiques, les pays anglo-saxons, le Japon, la Corée et les pays d'Europe du Sud se rejoignent avec des aides à la conciliation entre travail et présence d'un enfant de moins de trois ans globalement moins importantes. Les congés suivant la naissance des enfants sont tout d'abord faiblement rémunérés ou pas du tout. L'offre de services de garde et d'éducation est aussi globalement plus faible, avec cependant de fortes variations selon les pays. L'investissement public est en outre assez nettement ciblé en direction des services d'éducation préscolaire. Les dépenses par enfant de moins de trois ans et la fréquentation des services correspondants sont bien plus faibles que pour les enfants de trois à six ans.

Les pays anglo-saxons ainsi que le Japon et la Corée se distinguent néanmoins des pays d'Europe méridionale sur plusieurs aspects. D'abord, le soutien aux familles par le biais des prestations familiales et avantages fiscaux y est beaucoup plus élevé. C'est même le principal levier d'intervention dans ces pays où ces aides représentent 1,9% du PIB, contre 1,6% en moyenne dans l'ensemble des pays (les États-Unis faisant exception avec seulement 0,8%). Cette aide est aussi très nettement ciblée en direction des familles à bas revenu, dans une perspective de lutte contre la pauvreté. Un peu plus d'un enfant sur quatre (28%) a néanmoins accès à des services d'accueil, souvent privés, contre un peu moins d'un sur quatre en moyenne (23%).

Autrement dit, les pays anglo-saxons se caractérisent par une aide publique limitée en faveur de la conciliation emploi/famille en présence d'un enfant de moins de trois ans. L'investissement public est plus massif pour accueillir les enfants d'au moins trois années au sein d'institutions préscolaires le plus souvent sur une base de temps partiel. L'objectif est avant tout d'offrir une éducation préscolaire assurant l'égalité des chances aux enfants. Dans ce contexte, la conciliation emploi-famille repose assez largement sur l'ajustement que permet la

flexibilité du marché du travail, c'est-à-dire la possibilité de changer d'emploi sans connaître une période de chômage trop longue et surtout le développement du travail des femmes à temps partiel en présence de jeune enfant. La conciliation repose donc sur une forte asymétrie dans la position des hommes et des femmes sur le marché du travail, et implique le renoncement à certains revenus en présence de jeune enfant non compensé par des aides publiques. Le revenu des familles demeure ainsi souvent insuffisant et les taux de pauvreté de celles-ci sont parmi les plus élevés dans ces pays. En revanche, l'ajustement qui s'effectue grâce au marché du travail permet à ces pays de maintenir leur taux de fécondité aux niveaux les plus élevés.

#### ◆ L'Europe du Sud : des aides plus limitées

Dans les autres pays, les taux de fécondité et d'emploi des femmes sont généralement plus faibles. Ils sont même particulièrement faibles dans les pays d'Europe méridionale où les taux de pauvreté sont aussi plus élevés. Ces pays sont caractérisés par un « déficit » de politique quel que soit le volet considéré. Le volume de prestations financières versées aux familles y est tout d'abord très faible. Le congé parental y est aussi particulièrement long, mais faiblement rémunéré ou pas du tout. Le Portugal se détache légèrement de cet ensemble par un congé parental un peu plus court, des prestations financières plus nettement ciblées en direction des familles à bas revenu, et un accès des enfants de moins de trois ans aux modes de garde formels beaucoup plus fréquent : 23% au Portugal, contre moins de 7% en Italie et en Grèce. L'Espagne offre une couverture de services d'accueil assez identique, mais un congé parental beaucoup plus long et non rémunéré.

Les autres pays, d'Europe du Centre et de l'Est, occupent une position intermédiaire à l'exception de la France et de la Hongrie où les indicateurs sont nettement supérieurs à la moyenne pour toutes les formes d'aide aux familles. La durée du congé parental en équivalent d'emploi au salaire moyen est d'abord plus longue que dans la plupart des pays d'Europe du Centre et de l'Est. Surtout, les aides financières dues à la présence d'enfant(s) bénéficient, en proportion, beaucoup moins aux ménages à bas revenus que dans les autres pays. L'investissement réalisé en modes de garde est aussi sensiblement plus important que la moyenne, mais le taux de couverture des services pour les enfants de moins de trois ans est beaucoup plus élevé en France (29%) (3) qu'en Hongrie (7%).

#### ◆ Le modèle français : une aide importante...

La France occupe donc une position assez singulière au regard de ses voisins européens [2]. D'un côté, les dépenses totales pour les familles sont comparativement importantes puisqu'elles s'élèvent à 3,8% du PIB en tenant

(3) Ce taux n'inclut pas le recours effectué à toutes les formes d'assistantes maternelles. Bien qu'il n'existe pas d'estimation de la couverture effective totale, on estime que la capacité théorique d'accueil couvre au total environ 44% des enfants de moins de 3 ans.

compte des aides fiscales, et placent la France au 3<sup>e</sup> rang des pays de l'OCDE, où la moyenne est de 2,4%. De plus, le taux de couverture des services d'accueil des enfants de moins de trois ans est nettement plus important que dans la plupart des pays « continentaux ». L'accès quasi universel à l'école maternelle dès l'âge de deux à trois ans favorise en particulier cette situation. De l'autre, l'aide financière accordée en présence d'enfants est en volume plus importante que dans les pays nordiques, dès lors que sont pris en compte les avantages fiscaux dus à la présence d'enfants ou à leur garde. Ces transferts bénéficient toutefois ici assez largement aux familles les plus aisées. Au total, l'aide accordée sous forme financière, l'entrée précoce en école maternelle et la large amplitude des horaires d'école assurent un soutien à la conciliation entre travail et vie familiale assez continu sur toute la période de l'enfance. Une aide est aussi accordée aux parents qui « choisissent » d'interrompre leur activité professionnelle pour s'occuper de leur enfant de moins de trois ans.

Cette diversité des aides s'explique par le fait qu'en France, la politique de la famille a des racines anciennes à la croisée d'une pluralité d'objectifs [3]. L'assistance aux familles démunies et la protection du revenu de l'ensemble des familles en constitue des axes clés dès sa mise en place au début du xx<sup>e</sup> siècle. Le soutien à la natalité est aussi un objectif ancien qui justifie notamment des transferts importants en direction des familles nombreuses quel que soit le revenu initial du ménage. Les années 1970 sont marquées par une *socialisation* de la politique familiale avec la création d'aides plus ciblées en direction des ménages monoparentaux et d'aides au logement modulées selon le statut familial. L'aide à la conciliation devient aussi un thème dominant dès les années 1980 ; elle favorise le développement de places en crèches et d'aides financières aux ménages optant pour un mode de garde individuel.

### ◆ ... qui selon le cas accroît ou réduit le niveau d'emploi

Toutefois, cette aide s'édifie dans un contexte très ambivalent en raison de contraintes budgétaires, du développement d'un chômage de masse et de mouvements « familialistes » qui sont tous favorables à une aide aux mères s'occupant elles-mêmes de leur jeune enfant. L'*Allocation Parentale d'Éducation* (APE) est ainsi créée pour aider les parents de trois enfants (à partir de 1985) – de deux enfants (à partir de 1994) – qui interrompent leur activité pour prendre en charge le jeune enfant de moins de trois ans. Plus récemment, la réforme de la *Prestation d'Accueil du Jeune Enfant* (PAJE) de 2004 étend la portée de cette aide en introduisant la possibilité pour les parents d'interrompre leur activité dès la naissance du premier enfant pour une période de six mois. C'est donc, comme dans d'autres pays comme la Finlande, la Norvège ou encore l'Autriche, un système d'aides dual qui est mis en place en aidant à la fois les parents ayant recours à un mode de garde pour conserver leur activité professionnelle, et les mères qui, au contraire, décident d'interrompre cette dernière pour s'occuper du jeune

enfant. Toutefois, de façon assez spécifique, en France, l'ensemble des aides favorise plutôt le maintien dans l'emploi à temps plein après la naissance du premier enfant, et plutôt l'interruption ou la réduction d'activité à la naissance des enfants suivants. Cette particularité explique en partie pourquoi le niveau d'emploi à temps plein des femmes en présence d'un jeune enfant est relativement élevé vis-à-vis des autres pays continentaux, alors qu'il décroît fortement avec l'arrivée des enfants suivants : si près de 50% des mères d'un enfant travaillent à temps plein, tandis que moins de 20% sont inactives, moins de 25% des mères de trois enfants ou plus sont actives à temps plein tandis que plus de 40% sont classées comme inactives [4]. Elle est aussi vraisemblablement l'un des facteurs contribuant au niveau de fécondité relativement élevé et stable observé en France [5]. Fort de ce résultat, la révision générale des politiques publiques envisage d'abord d'accroître la contribution de la politique familiale dans la lutte contre la pauvreté ; elle vise aussi à accroître le taux d'emploi des femmes en remettant en cause les dispositifs incitant ces dernières à se retirer du marché du travail et en développant une offre de garde dont le coût est inférieur à celui d'une place en crèche.

### RÉFÉRENCES

- [1] OCDE - [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database)
- [2] Willem ADEMA et Olivier THÉVENON - 2008, « Les politiques en faveur de la conciliation entre travail et vie familiale en France au regard des autres pays de l'OCDE », *Recherches et Prévisions* (93), septembre.
- [3] Julien DAMON - 2006, *Les politiques familiales*, Que sais-je ?, Presses Universitaires de France.
- [4] Ariane PAILHÉ et Anne SOLAZ - 2006, « Vie professionnelle et naissance : la charge de la conciliation repose essentiellement sur les femmes », *Population & sociétés*, 426.
- [5] Laurent TOULEMON, Ariane PAILHÉ et Clémentine ROSSIER - 2008, « France: High and Stable Fertility », *Demographic Research* 19 (16), p. 503-556.

### RÉSUMÉ

La plupart des pays développés renforcent leur dispositif d'aide en direction des familles ou en mettent un en place s'ils n'en avaient pas. L'investissement des pays de l'OCDE dans ce domaine est passé de 1,6% du PIB en moyenne en 1980 à 2,4% en 2003. L'un des buts de ces politiques familiales est de relever la fécondité tout en favorisant l'activité des femmes. Le montant total de l'investissement varie beaucoup d'un pays à l'autre, ainsi que sa forme. Les pays se distinguent notamment par l'aide qu'ils accordent sous forme de congés ou de services d'accueil aux parents d'enfants de moins de trois ans qui travaillent. Les pays du Nord de l'Europe sont les plus généreux à la fois concernant cette aide et l'investissement global. L'investissement est davantage ciblé en direction des enfants d'âge préscolaire (3-6 ans) et des bas revenus dans les pays anglo-saxons. La France se distingue quant à elle par une aide relativement importante et diversifiée, mais produisant des incitations contrastées en matière de conciliation entre travail et vie familiale : elle favorise plutôt le maintien dans l'emploi à temps plein après la naissance du premier enfant, et plutôt l'interruption ou la réduction d'activité à la naissance des enfants suivants.