

Population & Sociétés

Les politiques familiales en France et en Europe : évolutions récentes et effets de la crise

Olivier Thévenon*, Willem Adema**, Nabil Ali**

Les pays européens ont tous une politique familiale, mais elle varie sensiblement d'un pays à l'autre. S'appuyant sur la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales, Olivier Thévenon, Willem Adema et Nabil Ali nous décrivent les différents choix effectués en Europe afin de soutenir les familles avec enfants, leur importance en part du PIB, leurs modalités, et examinent leurs évolutions récentes sous l'effet de la crise.

La plupart des pays européens ont augmenté leur effort en matière de politique familiale au cours de la dernière décennie : les dépenses publiques bénéficiant aux familles sont passées de 2,3 % du PIB en moyenne en 2001 à près de 2,9 % en 2009. L'effort s'est particulièrement accru dans des pays comme l'Irlande, le Royaume-Uni ou l'Islande qui font aujourd'hui partie des pays dont les niveaux de dépenses sont parmi les plus élevés en 2009 (supérieurs ou approchant 4 % du PIB) (figure 1). La France fait aussi partie de ce groupe depuis le début des années 2000 avec une part de la richesse nationale affectée aux familles qui s'est maintenue au cours de la décennie.

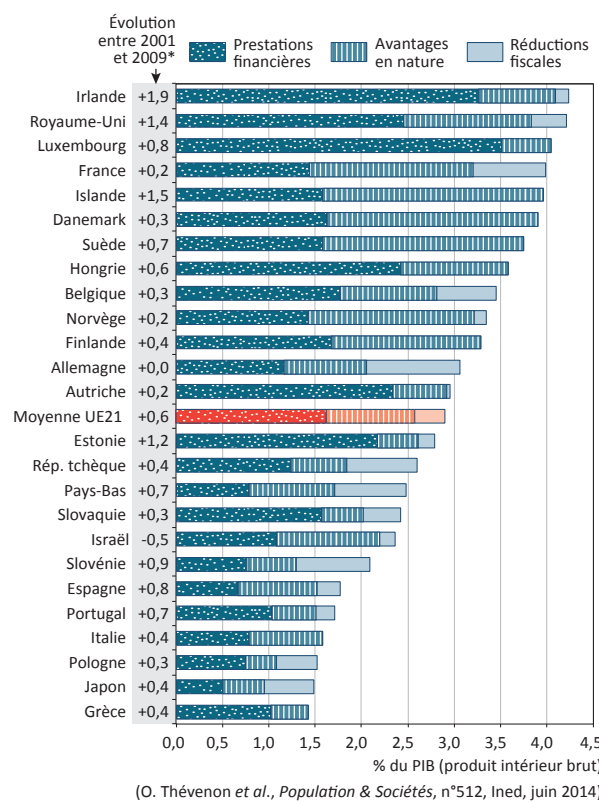
Des objectifs variés

La répartition des dépenses selon le type d'aide (financière, offre de service pour la petite enfance, avantages fiscaux) varie en fonction des priorités différentes d'un pays à l'autre (figure 1). Réduire la pauvreté des familles et particulièrement celle des enfants est un objectif que partage la plupart des pays. Pour un pays comme la France, les aides financières n'ont pas pour seul objectif de lutter contre la pauvreté, mais aussi de réduire les écarts de niveau de vie entre les familles avec enfants et celles sans [1].

* Institut national d'études démographiques.

** Organisation de coopération et de développement économiques (les opinions exprimées ici n'engagent que les auteurs et ne peuvent être attribuées à l'OCDE ou ses membres).

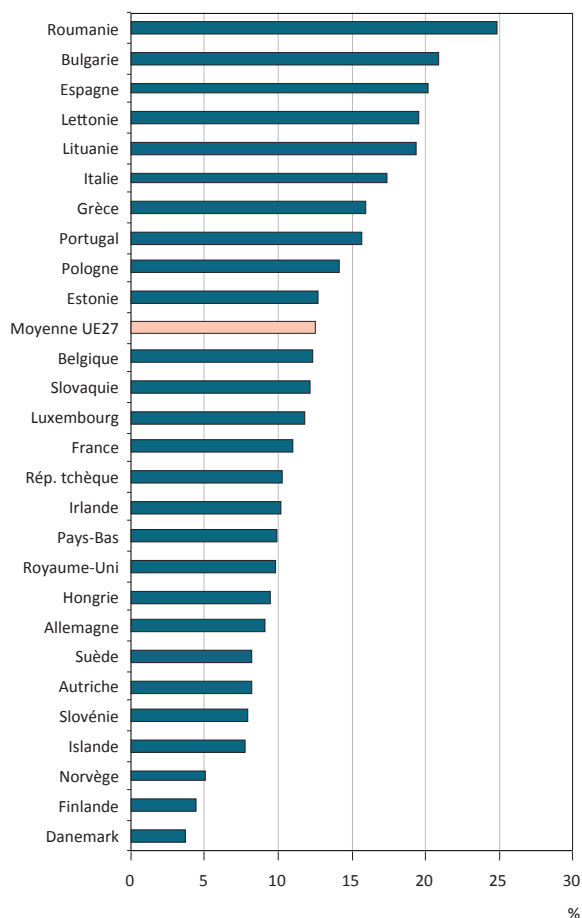
Figure 1 : Répartition des dépenses en direction des familles en 2009



Source : Données OCDE sur les dépenses sociales.

* Évolution en points de pourcentage de la part du PIB consacrée aux familles entre 2001 et 2009.

Figure 2. Taux de pauvreté* des familles avec enfants en 2010



(O. Thévenon et al., *Population & Sociétés*, n° 512, Ined, juin 2014)

Source : Données OCDE sur la distribution des revenus.

* Le taux de pauvreté désigne ici la proportion de ménages pauvres au sein des ménages avec enfant(s). Il est calculé avec un seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu médian.

En matière de pauvreté (figure 2), la réussite des politiques familiales n'est que partielle puisque le taux de pauvreté relative des familles avec enfants s'est accru en moyenne dans les pays de l'OCDE et dans un tiers des pays européens, y compris en France. Au contraire, il a connu un net recul depuis 2000 après une phase de forte augmentation en Autriche, en Hongrie, au Royaume-Uni et en Irlande.

Améliorer le développement physique, cognitif et social des enfants, tout en permettant aux parents de concilier travail et vie familiale est aussi un axe directeur des politiques de beaucoup de pays [2]. À ce titre, les congés maternité et parentaux octroyés lors d'une naissance et l'offre de services d'accueil pour la petite enfance visent à donner du temps aux parents pour prendre soin de leur très jeune enfant et leur permettre de trouver une solution d'accueil conforme à leurs contraintes économiques et professionnelles et à leurs souhaits en matière de mode d'accueil. Plus de la moitié des pays de l'OCDE ont aussi introduit des périodes de congé réservées stricte-

ment à l'usage des pères pour favoriser leur participation aux tâches de soin dès la naissance, et encourager ainsi une plus grande égalité entre les sexes [3].

Dans ce contexte, l'augmentation de la couverture des services d'accueil des enfants de moins de trois ans semble avoir notablement permis le développement de l'emploi des femmes dans l'ensemble de pays de l'OCDE, tout en ayant aussi un effet positif sur la fécondité [4].

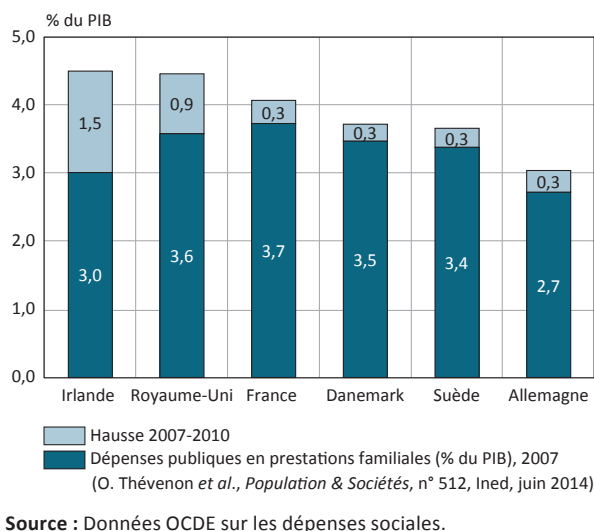
Un investissement en services de la petite enfance en légère croissance

Parmi les principales évolutions de ces dernières années, la part des aides fiscales a augmenté comparativement aux autres formes d'aides. Ailleurs qu'en France, la part des dépenses au profit de la grande enfance (de 6 à 11 ans) ou l'adolescence (12 à 17 ans) a aussi légèrement décliné au bénéfice des aides visant la petite enfance (de 0 à 5 ans) : ces dernières représentent 25 % du total des dépenses par enfant de 0 à 18 ans en 2009 contre 23 % en 2003. En France, la part relative des dépenses pour la petite enfance est restée assez stable depuis le début des années 2000 et représente près du tiers de l'ensemble des ressources affectées par enfant.

En ce qui concerne la petite enfance, les dépenses pour les services d'accueil ont globalement augmenté au cours des quinze dernières années : elles représentaient 0,5 % du PIB en moyenne en 1998, et près de 0,7 % du PIB des 21 pays européens pour lesquels ces données sont disponibles en 2010. De fortes disparités subsistent toutefois entre les pays. La France fait partie des pays où la part de richesse nationale investie dans ces services (1,12 % du PIB) est nettement plus élevée que la moyenne de l'OCDE (0,96 %). *A contrario*, l'Allemagne dépense 3 % du PIB pour les familles et seulement 0,5 % pour les services d'accueil de la petite enfance.

Effets de la crise sur les politiques familiales : entre amortissement et austérité

La crise financière de 2008 a engendré des ajustements des politiques familiales de nature et ampleur variables selon les pays. Comme pour les dépenses sociales dans leur totalité, deux temps sont à distinguer. Beaucoup de pays ont d'abord accru les prestations familiales, les aides au logement, ou décidé de mesures fiscales destinées à amortir les effets de la crise sur le revenu des ménages. Les mesures de réduction des prestations familiales ont ensuite prévalu au titre des mesures de consolidation fiscales mises en œuvre dans de nombreux pays. Certains d'entre eux ont, par exemple, gelé ou restreint les conditions d'éligibilité aux prestations familiales (Grèce, Hongrie, Pays-Bas, ou Royaume-Uni) mais peu de pays ont réduit les montants accordés aux services de la petite enfance. L'effet net de la crise est néanmoins une hausse de la part de la richesse nationale affectée aux aides visant les familles sur la période 2007-2010 (figure 3).

Figure 3. Évolution des dépenses en direction des familles entre 2007 et 2010

Un rôle limité d'amortisseur des pertes de revenus

Cette hausse a été globalement plus forte dans les pays où les aides sont principalement accordées sous conditions de ressource, comme par exemple en Irlande et au Royaume-Uni, où le nombre de bénéficiaires des prestations d'assistance sociale (et de ceux recevant le montant maximum d'allocation) a fortement augmenté. Les prestations familiales peuvent jouer un rôle d'amortisseur des effets de la crise sur le revenu des familles comparativement aux ménages sans enfant ; mais cette fonction d'amortisseur semble avoir été limitée depuis 2008 si l'on en juge par le supplément de revenu apporté par les prestations familiales par rapport aux ménages sans enfant [5].

En particulier, pour les familles monoparentales, le poids des aides financières dans le revenu net a peu augmenté de 2001 à 2006 (de 14 % à 15 % du revenu net en moyenne), mais a décru entre 2006 et 2011 (13 % du revenu net en moyenne). Cette baisse a été un peu plus forte en France (de 14 % à 12 %) mais bien moindre que celle connue au Danemark, Luxembourg, Norvège, Suède, Finlande ou République tchèque, où ces aides représentaient en début de période une part de revenu net beaucoup plus élevée que dans les autres pays.

Les politiques de congés n'ont été, quant à elle, que modérément affectées par la crise. Beaucoup des extensions de droit ou réformes prévues avant la crise ont effectivement été adoptées [3]. C'est particulièrement le cas au Portugal en 2009 où une réforme a fortement accru la générosité des droits accordés individuellement aux mères et aux pères. Plusieurs pays ont également élargi les droits à usage exclusif des pères (Autriche, Finlande, Italie, Norvège, Pologne, Royaume-Uni). En France, l'introduction d'un quota de 6 mois (sur les trois ans de congé disponible à partir d'un deuxième enfant) non transférable à l'autre parent a pour but officiel d'encou-

rager les pères à avoir davantage recours au congé parental ; la faible rémunération du congé (à hauteur d'environ un demi-smic) risque toutefois de fortement limiter le recours à ces six mois de congé disponibles. Enfin, une minorité importante de pays (Allemagne, Belgique, République tchèque, Espagne, Estonie, Grèce, Islande, Norvège, Slovaquie) a restreint les droits en matière de congé. La restriction la plus notable est celle de l'Islande où le taux d'indemnisation du congé parental a été réduit de 80 % à 75 % du salaire pour les hauts revenus (avec un montant plafonné à environ 2 180 euros mensuels).

La crise a donc eu des répercussions d'intensité et de nature variées sur les politiques familiales des différents pays. Dans certains pays, les ajustements qui ont eu lieu prennent la forme de simples inflexions de tendances observées avant la crise, alors que des ruptures de tendance apparaissent plus nettement dans d'autres. Les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France illustrent quatre types de positionnement.

Un cas de rupture : les Pays-Bas

Les Pays-Bas avaient engagé une vaste réforme en 2005 accompagnée de fortes subventions pour promouvoir l'extension d'un marché privé de services d'accueil de la petite enfance. La crise a toutefois stoppé ce mouvement qui s'est inversé depuis 2010. Le budget public alloué au secteur est passé de 667 millions d'euros en 2006 à un maximum de 3,3 milliards en 2010 pour redescendre à 2,3 milliards en 2013. Parallèlement, le nombre d'enfants couverts par les services est passé de 219 000 (soit 34 % des enfants de moins de 3 ans) en 2006 à 381 000 en 2010 (52 % des enfants de la tranche d'âge) pour redescendre à 300 000 enfants (48 %). Les autres postes de dépense pour les familles ont connu des réductions similaires avec le gel des prestations familiales en 2010, la suppression de l'avantage fiscal accordé aux parents en congé parental, et la suppression prévue de l'augmentation des allocations familiales avec l'âge des enfants.

Un important plafonnement des aides financières au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a, quant à lui, cherché à restreindre les dépenses, sans abandonner l'augmentation de l'offre d'accueil préscolaire qui prévaut depuis quelques années. Le montant des prestations familiales a été plafonné à 500 livres par semaine mais ce plafonnement a été accompagné d'une aide accrue pour les ménages les plus pauvres (appartenant aux quatre premiers déciles de revenus). En revanche, l'offre d'accueil préscolaire a continué de s'étendre avec l'ouverture du droit à 15 heures d'accueil gratuit pour les enfants de deux ans à partir de septembre 2013 (ce droit étant auparavant réservé aux enfants d'au moins trois ans). Le projet de grande réforme du congé parental instituant quatre semaines de congé à usage exclusif de chaque parent a, quant à lui, été ajourné.

Allemagne : des réformes ambivalentes

L'Allemagne est un pays où la volonté de maîtriser les dépenses sociales a induit des réductions de droits en matière familiale. La priorité affichée demeure celle du développement des structures d'accueil dont la couverture est bien plus faible que dans les autres pays dépensant un montant équivalent en direction des familles ; mais les ajustements réalisés depuis 2008 maintiennent une certaine ambiguïté pouvant renforcer les inégalités existantes en matière d'accès aux différents modes de garde. Ainsi, l'indemnisation des parents en congé parental a été réduite pour les revenus supérieurs à 1 240 euros mensuels, marquant ainsi un léger retrait par rapport à la réforme introduite en 2007. En outre, les chômeurs de longue durée n'ont plus accès à l'allocation de congé. Parallèlement, un plan de développement ambitieux a été mis en place dès 2008 par le gouvernement fédéral pour accroître l'offre d'accueil des enfants, qui a permis de faire passer le taux de fréquentation des services des enfants de moins de trois ans de 14 % en 2006 à 29 % en mars 2013. La mise en place d'un droit opposable à l'accueil en mode de garde public en août 2013 accompagne ce mouvement. En outre, une allocation de garde parentale (*Betreuungsgeld*) est introduite pour les parents n'ayant pas recours à un service de garde public afin de contenir la demande d'accueil. Cette allocation risque d'entériner ou accroître les inégalités existantes en matière d'accès aux différents modes de garde, dans un pays où l'offre de services d'accueil demeure limitée. Dans ce contexte, l'allocation de garde risque d'être sollicitée d'abord par les ménages n'ayant pas accès à un service d'accueil subventionné avec deux effets collatéraux : celui d'éloigner du marché du travail pour une période relativement longue des mères dont la situation professionnelle est déjà précaire, et de priver les enfants de milieux défavorisés d'un accès précoce aux services d'accueil.

Un recentrage des aides vers les familles pauvres et les services d'accueil en France

La France, quant à elle, a suivi une évolution en deux temps. Les mesures d'accompagnement des effets de la crise ont d'abord prévalu par le biais de réductions fiscales⁽¹⁾ pour les familles modestes, et par le versement d'une prime de 150 euros pour celles d'entre elles ayant des enfants scolarisés. Le gel de la revalorisation des prestations familiales au premier trimestre 2012 institue toutefois un mouvement inverse de contrôle des dépenses. Mais le deuxième temps est surtout marqué par la réforme de 2013 qui, tout en visant l'annulation du déficit de la branche

famille à l'horizon de 2017, réaffirme certaines priorités. D'un côté, la baisse du plafond de réduction d'impôt liée au quotient familial et du montant d'allocations liées à la Paje (Prestation d'accueil du jeune enfant), combiné à l'augmentation des suppléments familiaux accordés aux familles à faible revenus, signale la volonté de recentrer les aides aux familles à faibles revenus et de réaffirmer ainsi la place des aides aux familles au sein des politiques sociales. Surtout, la baisse des aides financières s'effectue en parallèle d'un vaste plan de développement des services d'accueil de la petite enfance en prévoyant la création de 275 000 places d'ici 2018. Le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale complète ce dispositif avec l'objectif de renforcer l'accès aux places d'accueil des familles défavorisées en fixant à 10 % la part des enfants de familles vivant sous le seuil de pauvreté devant être accueillis dans ces services.

Références

- [1] Olivier Thévenon, 2009, « Compenser le coût des enfants : quelles implications pour les politiques familiales ? », *Politiques sociales et familiales*, 98, p. 85-95.
- [2] OCDE, 2011, *Assurer le bien-être des familles*, OCDE, Paris.
- [3] Olivier Thévenon, 2014, « The political economy of child-related leave policies in OECD member states: Key trends and the impact of the crisis », Ined, *Document de travail* n° 208, 39 p.
- [4] Olivier Thévenon, 2014, « Politiques familiales, fécondité et emploi des femmes : apports et limites des comparaisons au niveau national », Ined, *Document de travail* n° 200, 52 p.
- [5] Willem Adema, Nabil Ali, Olivier Thévenon, 2014, « *Changes in family policies and outcomes: Is there convergence?* », OCDE, *Social, Employment and Migration Working Papers* (à paraître) (www.oecd.org/els/workingpapers).

Résumé

Les politiques familiales ont connu des évolutions importantes au cours des 15 dernières années dans une majorité de pays européens. Mais les disparités de structures des aides aux familles demeurent importantes, liées à des différences d'approche politique. Face à ces disparités, la crise financière a induit une réaction en deux temps, comme pour l'ensemble des dépenses sociales : une hausse importante des dépenses réalisées au titre des familles a d'abord eu lieu, soulignant ainsi le rôle d'amortisseur des effets de la crise auquel les politiques familiales ont pu participer ; le deuxième temps est, en revanche, dominé par la maîtrise de dépenses et/ou les mesures d'austérité. Pour certains pays, cela produit une rupture par rapport aux évolutions récentes. En France, la baisse programmée des dépenses à l'horizon de 2017 s'articule sur un recentrage des aides vers les familles modestes et une priorité redonnée aux services d'accueil.

(1) Un collectif budgétaire en 2009 avait effacé le paiement de deux tiers provisionnels pour les contribuables dont le revenu net en 2008 était compris entre 5 852 et 11 673 euros, correspondant à la première tranche de l'impôt sur le revenu.