



Les politiques familiales et le genre : vers une convergence européenne ?

La comparaison des « politiques familiales » - une expression qui n'a pas grand sens dans de nombreux pays - est habituellement marquée par la grande diversité des dispositions juridiques, des définitions et des objectifs. Avec les élargissements successifs de l'Union européenne, au Nord, au Sud et récemment à l'Est, les différences se sont à chaque fois renforcées. Il est néanmoins toujours possible de repérer des ressemblances et des rapprochements. C'est le cas pour ce qui concerne les préoccupations et les initiatives en termes de genre.

L'affermissement des problématiques de conciliation vie familiale/vie professionnelle sur l'agenda politique des pays européens à partir de la deuxième moitié des années 1990 témoigne d'une volonté de repenser l'action publique en direction des familles selon de nouveaux modèles de relations hommes-femmes.

Le cas suédois s'est traditionnellement caractérisé par une priorité donnée aux politiques favorisant l'égalité des chances entre les hommes et les femmes aussi bien sur le marché de l'emploi que face aux responsabilités familiales. Le cas français, marqué par des interventions denses en direction des familles, semble s'en rapprocher progressivement, non sans ambiguïté cependant. Au Royaume-Uni, où l'intervention publique était auparavant largement ciblée et centrée sur les familles démunies, les préoccupations en termes de genre et de soutien à l'activité féminine prennent de l'importance tant dans les discours que le contenu des politiques.



La remise en cause des Etats-providence (encadré 1) est l'objet d'un vrai débat en Europe depuis le milieu des années 1980. Des travaux récents ont cependant souligné la persistance des Etats-providence européens et leur capacité de s'adapter aux changements.

Un cadre commun semble se dégager avec un modèle social plus actif reposant sur des prestations et des services plus incitatifs au travail. L'objectif de promouvoir le « citoyen-travailleur » s'adresse également aux femmes.

Les Etats-providence face à l'évolution du modèle familial

Les Etats-providence créés en Europe après-guerre reposaient tous sur un modèle de famille basé sur un seul actif, masculin, travaillant à temps plein, sans interruption tout au long de la vie et soutenu par un partenaire féminin, assumant les responsabilités non-rémunérées de la sphère domestique.

Les perspectives ouvertes par les Etats-providence européens du XXI^e siècle rompent avec cette répartition des rôles entre hommes et femmes. Désormais, les deux participent à l'économie par le

travail rémunéré, constituant dès lors une famille bi-active à deux revenus. Les évolutions des systèmes de protection sociale passent alors par un nouvel intérêt pour les questions de conciliation vie familiale/vie professionnelle, pour une meilleure articulation entre emploi et famille.

Les politiques publiques et les nouveaux rapports de genre

Perçus comme un obstacle à l'autonomie économique des femmes et à leur pleine intégration sur le marché de l'emploi, les rôles domestiques traditionnels sont devenus un enjeu politique. Vers la fin des années 1980, les revendications formulées vingt ans plus tôt par les féministes - politiser la sphère privée - s'incarnent progressivement. Cependant, les solutions promues ou effectives face à la transformation de l'environnement économique et social, restent dans cette phase fortement imprégnées par les traditions antérieures concernant les relations de genre et les fonctions de l'Etat-providence.

A la fin des années 1990, une nouvelle approche des genres et des relations entre hommes et femmes émerge dans les politiques publiques, induisant une tendance à la convergence.

Encadré 1

« Etat-Providence »

L'expression « Etat-Providence » désigne l'ensemble des interventions de l'Etat qui visent à garantir un minimum de bien être à l'ensemble de la population, en particulier à travers un système étendu de la protection sociale.

Cette expression aurait été employée pour la première fois - dans un sens péjoratif : par le député Emile Olivier en 1864 afin de dévaloriser la solidarité nationale organisée par l'Etat par rapport aux solidarités professionnelles et traditionnelles.

Trois pays européens (le Royaume-Uni, la France et la Suède) aux caractéristiques différentes, à la fois quant aux logiques qui dirigent les politiques sociales et économiques et quant aux manières dont les rapports de genre sont pris en compte dans les politiques publiques, font l'objet de cette étude.

L'intervention publique britannique limitée aux familles démunies

Le Royaume-Uni est l'un des premiers pays européens à engager des processus de réforme des politiques sociales. L'Etat n'est généralement que très peu intervenu dans les politiques familiales, conformément à l'idéologie libérale qui fonde l'Etat-providence britannique. L'offre d'équipements collectifs d'accueil des jeunes enfants est très faible. Le Royaume-Uni est également un des rares pays à ne pas avoir institué de droits légaux aux congés de maternité ou aux congés parentaux avant l'adoption des dispositifs communautaires au début des années 1990. L'intervention publique en direction des familles ou de l'enfance a été justifiée uniquement en cas de défaillance parentale ou de situation spécifique de précarité.

En l'absence de dispositifs publics de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, la responsabilité de l'éducation et des soins aux enfants incombe aux femmes. Ce partage de responsabilités entre les sexes est également soutenu par les systèmes fiscaux et de protection sociale, la couverture sociale de l'épouse dépendant de celle de son mari.

Deux dispositifs au profit des mères

Ces différentes logiques vont continuer à marquer les solutions élaborées à la fin des années 1980 et au début des années 1990. La situation des mères célibataires, jugées particulièrement vulnérables, sera alors ciblée par l'action publique. Deux nouveaux dispositifs sont adoptés dans ce contexte : le *Children Act* de 1989 renforçant l'obligation faite au père de subvenir financièrement au bien-être de ses enfants et le *Child Support Act* de 1991 étendant cette obligation au profit de la mère des enfants.

Ces mesures permettent de renforcer l'indépendance économique des femmes par rapport à leur statut matrimonial. Elles représentent également une rupture dans la tradition britannique de non-intervention publique dans les relations familiales. Cependant, ces réformes n'impliquent pas réellement une remise en cause de la division traditionnelle des tâches entre les sexes.

Une politique familiale française multiforme particulièrement développée

En France, l'évolution est différente. Dans un double objectif de croissance économique et démographique, les gouvernements français ont depuis les années 1970 mis en œuvre des politiques pour soutenir les femmes à la fois dans leurs rôles de mère et de travailleuse. Le système d'accueil et de garde de jeunes enfants compte parmi les plus performants d'Europe. Par ailleurs, les femmes françaises peuvent bénéficier de périodes de congés relativement longues pour s'occuper de leurs enfants tout en préservant leur emploi. Initialement réservé aux mères, le congé parental, non indemnisé, impliquait que les femmes qui arrêtaient temporairement leur activité professionnelle étaient financièrement prises en charge par leur mari.

Des mesures en faveur de la conciliation travail/famille malgré des approches ambiguës

Comme dans le cas britannique, les réformes introduites en France à la fin des années 1980 et au début des années 1990 vont refléter, voire accentuer, cette idée d'une liaison plus importante entre politique familiale et rapports de genre. Certes le congé parental s'ouvre aux pères par la loi du 4 janvier 1984. Mais le dispositif qui va particulièrement marquer les débats en France est l'introduction en 1985 d'une allocation parentale d'éducation (APE), couplée au congé parental. D'un montant fixe et relativement faible, cette allocation ne peut pas remplacer le salaire masculin et elle a incité les femmes à se retirer du marché du travail.

Tableau 1 - Evolution comparée du travail à temps partiel des actifs 1992-2003 (en %)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
UE (15 pays)	Hommes	5.2	5.5	5.8	6.0	6.1	6.3	6.3	6.6	6.8
	Femmes	31.3	31.5	32.3	33.0	33.5	33.6	33.7	33.5	34.0
France	Hommes	5.0	5.2	5.4	5.7	5.6	5.4	5.0	5.0	5.5
	Femmes	28.9	29.4	30.9	31.5	31.6	31.0	30.4	29.7	29.9
Royaume-Uni	Hommes	7.7	8.1	8.7	8.8	8.9	9.0	8.9	9.4	10.2
	Femmes	44.3	44.8	44.9	44.8	44.3	44.4	44.3	44.0	44.3
Suède	Hommes	10.7	8.9	9.3	9.2	9.4	10.7	10.8	11.2	11.3
	Femmes	43.4	41.8	41.4	40.7	40.0	36.3	32.7	32.9	35.4

Source : Eurostat.

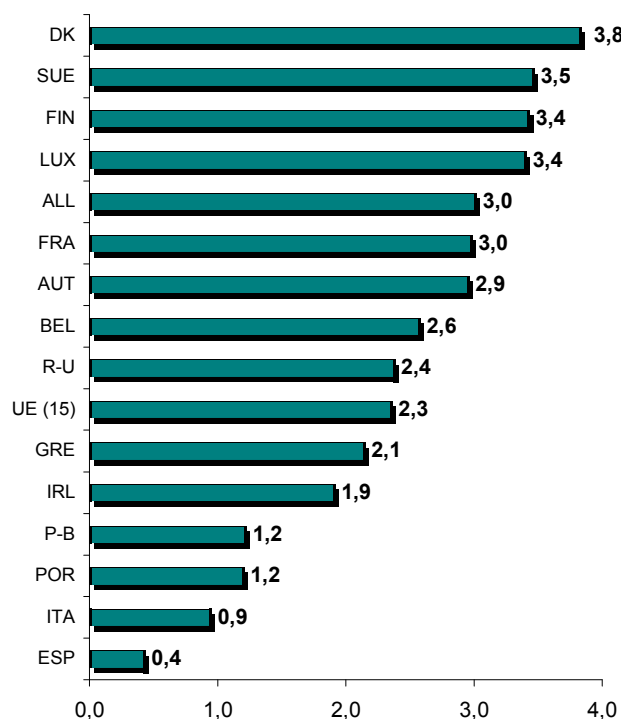
Les dépenses Familles - Enfants dans l'Union Européenne à 15

Avec 2,9 % du PIB consacrés aux dépenses famille/enfants en 1999, la France est en Europe parmi les pays qui consacrent des moyens importants à ce domaine, mais sans être celui qui en affecte le plus : deux pays d'Europe du Nord (Danemark, Suède) et le Luxembourg se situent au dessus de 3,5 %. L'Espagne ne dépense, en la matière, que 0,4 % de son PIB.

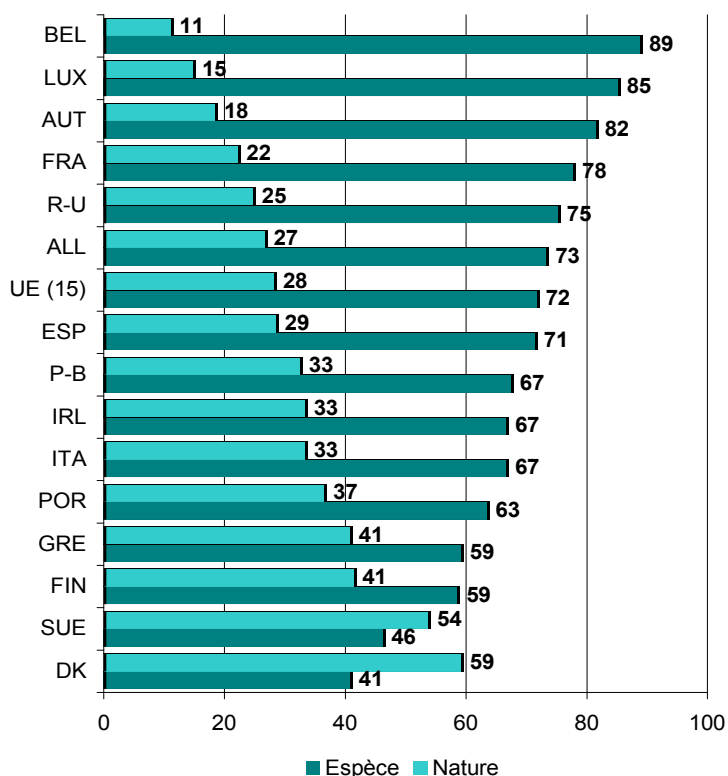
Il faut cependant noter que les nomenclatures d'Eurostat ne permettent pas de prendre en considération tous les avantages familiaux qui, en France, peuvent être rapprochés de la politique familiale (quotient familial notamment). Tout bien compter, en France ce sont plutôt près de 5 % du PIB qui sont consacrés aux familles, directement ou indirectement. La France est certainement le pays de l'Union où la politique familiale est la plus dense et la plus soutenue.

Avec plus des trois quarts de ses dépenses familles/enfants sous la forme de prestations en espèce, la France se situe parmi les pays qui privilégient largement ce mode d'intervention par rapport aux prestations en nature (services et équipements). Toutefois, sinon la Suède et le Danemark, tous les Etats membres de l'Union à 15 utilisent majoritairement ce vecteur des prestations monétaires pour leurs dépenses familles/enfants.

Dépenses Familles – Enfants en % du PIB (1999)



Répartition des prestations Familles Enfants en nature et en espèces



Cette réforme a parfois été critiquée et présentée comme un « salaire maternel », renforçant les rôles domestiques traditionnels.

Les pouvoirs publics suédois encouragent les pères à recourir au congé parental...

En Suède, le débat autour de la famille et des relations hommes-femmes se renouvelle également dans le contexte de la remise en cause de l'Etat-providence à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Mais à la différence des deux cas précédents, l'attention publique se centre plus sur le rôle des pères que sur celui des mères. Le défi principal est en effet d'inciter les pères à s'impliquer davantage dans leurs responsabilités familiales.

A partir de cette période, deux des mois du congé parental seront réservés au parent qui n'en a pas bénéficié les mois précédents. Les municipalités devront également offrir une place en crèche pour tous les enfants dont les parents travaillent ou étudient.

...pour favoriser l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Bien que différente des mesures adoptées au Royaume-Uni et en France à la même époque, cette approche ne représente pas une véritable rupture dans l'action publique suédoise. Elle s'inscrit dans sa continuité. Dans ce pays social-démocrate, l'intervention publique en faveur de l'égalité sociale et entre hommes et femmes est ancienne.

Axées sur l'individu, les politiques familiales suédoises ont, dès les années 1970, adopté une approche neutre en termes de genre (remplacement en 1974 du congé de maternité par un congé parental ouvert aux deux parents). Ces politiques sont destinées à favoriser la participation des hommes et des femmes au marché de l'emploi.

Le modèle d'une famille à deux revenus est soutenu par une prise en charge collective extensive. Le partage plus équilibré des responsabilités familiales constitue également un axe majeur des politiques depuis une trentaine d'années.

Le comportement masculin a été plus explicitement intégré comme un enjeu de l'action publique au début des années 1990. En témoigne le « mois du père » du congé parental, même si sa forme respecte la tradition suédoise de neutralité en termes de genre. Il s'agit d'une problématisation claire du rôle paternel et de la paternité.

La réduction des inégalités de genre devient un enjeu majeur à l'échelle européenne

Dans les années 90, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est devenue un nouveau mot d'ordre dans les discours communautaires afin d'assurer une croissance économique soutenue. Ce raisonnement semble se développer également au niveau national. La remise en cause des Etats-providence d'après-guerre a motivé une nouvelle réflexion sur le rôle de l'Etat vis-à-vis de la famille. L'évolution du travail des femmes et la nouvelle vision de la relation entre travail et bien-être ont impliqué la mise en place de politiques plus convergentes dans leurs objectifs et leurs formes.

Le Royaume-Uni, la France et la Suède : des tendances convergentes ?

Certaines tendances récentes peuvent être dégagées dans les cas du Royaume-Uni et de la France qui témoignent d'une nouvelle conception des rapports de genre, plus proche de la logique du cas suédois.

Au Royaume-Uni, Tony Blair a annoncé lors de son arrivé au pouvoir que l'Etat-providence articulé autour du seul actif masculin ne correspondait plus à la modernité, car hommes et femmes travaillent. Cette optique s'est traduite par l'adoption à partir de 1998 d'une des stratégies les plus volontaristes d'après-guerre visant à établir des structures collectives en faveur de l'accueil des jeunes enfants.

Le gouvernement britannique a également donné un cadre légal aux congés de maternité et de paternité, rémunérés, et aux congés parentaux, non rémunérés. Les congés de paternité et parentaux, entrés en vigueur en 1999 en application du droit européen, représentent un véritable tournant dans les politiques publiques britanniques.

En France, une nouvelle vision des rapports de genre émerge dans les débats sur les politiques familiales à la fin des années 1990. Le Premier ministre annonce lors de l'ouverture de la conférence de la famille en 2000 son ambition de mettre en œuvre une politique familiale « féministe », aidant les deux parents à concilier vie familiale et vie professionnelle.

Une telle politique implique de « changer le regard de la société sur les mères de famille », mais également de développer davantage les équipements publics d'accueil et de garde des jeunes enfants. Un congé de paternité est également créé durant cette période même si son succès et sa portée pratique restent encore aujourd'hui incertains.

Alexandra Jönsson ■

Doctorante, Science Po Paris
Allocataire de recherche CNAF

■ Pour en savoir plus

- Aldeghi I., Olm C. et Simon M-O., « Facteurs expliquant l'arrêt d'activité des mères de jeunes enfants », rapport DARES, 2003.
- Chambaz C., *L'accueil des jeunes enfants au Royaume-Uni, Etudes et Résultats*, 2003, n° 234.
- Damon J., *Les politiques familiales européennes. Convergences et divergences, Les cahiers français*, septembre/octobre 2004, n° 322.
- Ekberg J., Eriksson R. and Friebel G., *Sharing responsibility ? short and long term effects of Sweden's « dadymonth » reform*, Swedish Institute for Social Research (SOFI), Stockholm University, working paper, 2004.
- Fagnani, J. « Un travail et des enfants. Petits arbitrages et grandes dilemmes », Paris, Bayard Editions, 2000.
- Hantrais L., *Family Policy Matters. Responding to Family Change in Europe*, Bristol, The Policy Press, 2004.
- Math A. et Meilland C., *Congés pour raisons familiales et négociation collective, Document de travail*, IRES, février 2004, n° 04.03.
- « Politiques familiales en Europe », *Informations sociales*, 2002, n° 102.
- OCDE, « Bébés et employeurs - Comment réconcilier travail et vie de famille ? » 2003.
- Michel, S. et Mahon, R. « Child care policy at the crossroads. Gender and welfare state restructuring », London, Routledge, 2002.

Directeur de la Publication

Philippe Georges
Directrice de la rédaction
Virginie Madelin

Directeur-adjoint de la rédaction
Julien Damon

Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarrede

Secrétaire de rédaction
Patricia Christmann

Maquettiste - mise en page
Ysabelle Michelet

Contact :

lucienne.hontarrede@cnafr.cnafrmail.fr
Tél. : 01 45 65 57 14

CNAF - 32 avenue de la Sibelle
75685 Paris Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769