

**LA POLITIQUE FAMILIALE : DES « RETOURS SUR INVESTISSEMENT »  
QUI DEPENDENT DE CHOIX ECONOMIQUES ET SOCIAUX**

N° 2010-20  
SEPTEMBRE 2010

**Mireille Elbaum**  
Professeure au CNAM et chercheure affiliée à l'OFCE

# **La politique familiale : des « retours sur investissement » qui dépendent de choix économiques et sociaux**

**Mireille Elbaum**

(Professeure au CNAM et Chercheure affiliée à l'Ofce)

**2010-20**

**Septembre 2010**

## **Résumé**

Les propositions visant à réorienter les États providence vers des politiques d'« investissement social » attribuent un rôle clé aux politiques familiales, qui seraient à considérer comme un « investissement » engendrant des retours économiques directs.

Or, si ces politiques ont sans conteste une légitimité et une dimension économiques à long terme, leur association systématique au concept « d'investissement » appelle une certaine prudence, dans la mesure où elle ne correspond qu'en partie à l'ensemble de leurs objectifs et de leurs effets. Leurs incidences méritent en tout cas d'être considérées de façon spécifique et nuancée, par exemple en ce qui concerne les congés parentaux ou les aides fiscales, et ne sont pas forcément à opposer à l'apport des autres politiques sociales, dont elles apparaissent plus complémentaires qu'alternatives.

La notion « d'investissement » souvent mobilisée pour justifier la légitimité des politiques familiales ne peut enfin servir à occulter les arbitrages et les choix auxquels ces politiques sont confrontées, à la fois concernant leurs orientations propres et leurs frontières avec les autres domaines du « social ». Leurs effets économiques à long terme, pour être manifestes, dépendent donc de choix sociaux spécifiques.

Keywords : Politiques familiales, Investissement social, Politiques sociales, Évaluation.

Les années 2000 ont vu se développer un ensemble de préconisations visant à réorienter les États providence européens vers des politiques d'« investissement social » davantage tournées vers la prévention que vers la « réparation » traditionnelle des risques sociaux. Avancées par G. Esping-Andersen<sup>1</sup> et promues dans le cas français par un ouvrage marquant de J. Delors et M. Dollé<sup>2</sup>, ces propositions plaident pour des stratégies « d'investissement prioritaire dans l'enfant », qui esquissent une réconciliation entre les conceptions scandinaves et anglo-saxonnes de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Dans un contexte marqué par le vieillissement des populations des pays développés, elles dessinent une « sortie par le haut » pour les modèles sociaux européens<sup>3</sup>, et sont appuyées par un ensemble de travaux de l'OCDE<sup>4</sup>, qui mettent en avant leur efficacité tant économique que sociale. Ces orientations attribuent un rôle clé aux politiques de l'emploi et de l'éducation, mais aussi, en amont, aux politiques familiales, qui seraient à considérer comme un « investissement » engendrant des retours économiques directs.

Cette convergence sur l'importance à accorder aux politiques familiales apparaît très largement légitime, mais elle n'empêche pas de s'interroger, y compris en se faisant « l'avocat du diable », sur le concept « d'investissement » qui leur est communément associé, même si c'est pour une large part à des fins de « justification politique » (I). Leurs effets économiques à long terme méritent en tout cas d'être examinés de façon spécifique, et ne sont pas forcément à opposer à ceux des autres politiques sociales (II). Le consensus établi en faveur de ces politiques ne peut en outre occulter les choix qui se posent aux interventions publiques en direction de l'enfance et la jeunesse, tant en ce qui concerne le champ des politiques conduites que les priorités assignées à la politique familiale *stricto sensu* (III).

Ce texte, rédigé à l'occasion d'un séminaire du réseau européen de l'AISS, vise avant tout à lister les questions en débat, en ne consacrant à chacune que des développements très courts. Il s'appuie à la fois sur les travaux d'analyse et de comparaison internationale menés sous l'égide de l'OCDE et de la Commission européenne<sup>5</sup>, et sur des exemples issus de la

---

<sup>1</sup> G. Esping-Andersen, 2002 : *Why we need a new Welfare State*, Oxford University Press.

<sup>2</sup> J. Delors et M. Dollé, 2009 : *Investir dans le social*, Odile Jacob.

<sup>3</sup> M. Canoy, G. Carvalho, C. Hammarlund, A. Hubert, F. Lerais, A. Melich, 2007 : "Investing in Youth : from childhood to adulthood", *Horizons stratégiques*, n°4, avril.

<sup>4</sup> Voir notamment OECD, 2006 : *Starting strong II : Early Childhood Education and Care*, OCDE, 2007 : *Comment réconcilier travail et vie de famille?* et OCDE, 2009 : *Assurer le bien-être des enfants*.

<sup>5</sup> M -T. Letablier, A. Luci, A. Math, O. Thévenon, 2009 : "The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries : a Literature review. A report to the European Commission", *Document de travail de l'INED*, n°158.

politique familiale française, qui est à la fois historiquement ancrée, diversifiée quant à ses objectifs et ses modalités, porteuse de résultats tangibles, mais non exempte de limites et de contradictions<sup>6</sup>.

## **1. Une notion d'investissement à manier avec prudence**

Si la politique familiale a sans conteste une dimension économique de long terme, lui associer de façon systématique le terme « d'investissement » mérite d'être discuté, dans la mesure où cela n'entraîne pas forcément une clarification de ses enjeux et de ses effets.

**1.1. Dans sa définition économique étroite, le terme d'investissement désigne l'acquisition de biens durables intégrés dans le processus de production,** et venant accroître ou renouveler le stock de capital. La Comptabilité nationale l'évalue de façon limitative à travers la FBCF<sup>7</sup> qui recouvre les acquisitions nettes d'actifs fixes utilisés dans le processus de production pendant au moins un an (machines, bâtiments, génie civil...), ce qui ne permet de tenir compte des investissements immatériels que de façon très limitée (les logiciels y sont intégrés depuis 1995 et de façon élargie depuis 2000, mais ce n'est le cas ni de la formation ni de la recherche-développement, qui sont considérées comme des consommations intermédiaires « détruites ou incorporées » au cours de la production). Dans cette acception, et si l'on s'en tient aux investissements des administrations publiques<sup>8</sup>, seuls des équipements comme les crèches ou les centres d'accueil et de loisir seraient à prendre en compte au titre de la politique familiale.

**1.2. Cette conception limitative a été remise en cause par les approches issues des nouveaux modèles de croissance, qui se sont développées à partir des années 1980.** Ces approches ont voulu questionner le résultat selon lequel, au terme du modèle de Solow, les rendements décroissants du capital devraient conduire à un état stationnaire de l'économie, toute croissance du produit par tête ne pouvant à terme être obtenue que par le biais d'un progrès technique « exogène » à la dynamique des facteurs de production<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> J. Commaille, P. Strobel et M. Villac, 2002 : *La politique de la famille*, Éditions La Découverte, Collection Repères.

<sup>7</sup> Formation brute de capital fixe

<sup>8</sup> La notion d'investissement public diffère toutefois dans la comptabilité publique et la comptabilité nationale.

<sup>9</sup> D. Guelléc et P. Ralle, 2003 : *Les nouvelles théories de la croissance*, 5<sup>e</sup> édition, Éditions La Découverte, Collection Repères.

Ces théories, qui mettent l'accent sur le caractère « endogène » et autoentretenu de la croissance économique dans les pays développés, ont notamment attiré l'attention des politiques économiques :

- sur la faculté d'accumulation du « capital humain » au même titre que du capital fixe, l'élévation de la « qualité » de la main d'œuvre permettant, en se combinant au facteur travail, d'obtenir une productivité continûment accrue des facteurs de production ;
- sur l'importance des externalités induites par les biens publics (infrastructures, recherche, élévation du niveau des connaissances...) pour favoriser l'innovation et la diffusion des technologies, et donc la « production » même du progrès technique.

Dans cette perspective, la notion d'investissement susceptible d'alimenter le « stock de capital » s'étend aux politiques de recherche-développement, de transport ou de communication, mais aussi d'éducation, de formation et de santé<sup>10</sup>. Une intervention publique apparaît justifiée dès lors que le rendement social de ces dépenses se révèle supérieur, du fait des externalités qu'elles engendrent, à leur rendement privé pour les acteurs économiques, et dans la mesure où elles « n'évincent » pas de façon inadaptée leurs propres projets. On ne peut toutefois en déduire, s'agissant de dépenses à renouveler chaque année, que leur financement peut éviter de mobiliser des recettes courantes, et s'opérer par voie d'endettement comme celui des investissements d'infrastructure.

Ce concept « d'investissement » peut d'ailleurs être élargi, dans une acception très extensive, à l'ensemble des dépenses qui créent un environnement favorable pour le développement économique et social, dans des domaines comme la sécurité, la maîtrise des inégalités et la cohésion sociale ; cet élargissement serait aussi justifié par les limites reconnues à la seule croissance de la production pour appréhender les performances des économies en termes de progrès et de bien-être<sup>11,12</sup>.

---

<sup>10</sup> P. Aghion, P. Howitt et F. Murtin, 2010 : « Le bénéfice de la santé. Un apport des théories de la croissance endogène », *Revue de l'OFCE*, n°112, janvier.

<sup>11</sup> J. Stiglitz, A. Sen et J.-P. Fitoussi, 2009 : *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Éditions Odile Jacob.

<sup>12</sup> M. Clerc, M. Gaini et D. Blanchet, 2010 : « Les préconisations du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi : quelques illustrations » in : *L'économie française. Comptes et dossiers, Insee Références*, édition 2010.

### **1. 3. Des politiques familiales dont il importe de préciser et de différencier les objectifs**

L'idée que la politique familiale peut être considérée comme un investissement se réfère bien sûr à ces approches renouvelées, mais encore faut-il en préciser les objectifs et les effets attendus, pour éclairer une formulation propre à confusion dans le langage commun.

- *Un premier objectif de ces politiques a trait au soutien du revenu et de la consommation des ménages*, et, sans faire intervenir le concept d'investissement, a vu sa pertinence économique réaffirmée avec la crise apparue à la fin 2008 : les transferts et avantages fiscaux en faveur des familles contribuent au jeu des stabilisateurs automatiques induits par le système socio-fiscal, et sont un champ privilégié pour les mesures discrétionnaires de relance ciblées sur les ménages modestes ou fragilisés. Les prestations en nature liées à la garde d'enfants apportent aussi un soutien, à la fois conjoncturel et structurel, à l'emploi dans les secteurs de l'action sociale et des services aux personnes, et le contingentement annoncé des dépenses publiques pose la question de la hauteur future de ce soutien permanent aux revenus et à l'emploi.

- *Une deuxième série d'objectifs concerne à plus long terme le volume des ressources en main d'œuvre*, sans non plus de référence directe à la notion d'investissement : les politiques familiales peuvent agir sur la fécondité d'une part, sur l'activité féminine d'autre part, et contribuer ainsi à accroître, à des horizons différents, la quantité de « facteur travail » mobilisable par l'économie. Cela peut induire, après dissipation du chômage keynésien, une augmentation de son taux de croissance potentiel, mais pas forcément une amélioration de la production par tête, en l'absence d'effets connexes sur la productivité et le stock de capital<sup>13</sup>. L'apport de jeunes adultes à la population active peut néanmoins contrebalancer les conséquences du vieillissement sur la productivité du travail et la diffusion des innovations. Il peut surtout aider à financer, en limitant les hausses de prélèvements nécessaires, les répercussions de ce vieillissement sur les dépenses de protection sociale, et apporter une contribution décisive à la « soutenabilité à long terme » des dépenses de santé et de retraite.

- *Une troisième série d'objectifs a trait au développement et à la « qualité » du capital humain*. Elle implique que les efforts d'accueil, de socialisation, d'éducation et plus globalement de renforcement du bien-être des enfants aient des incidences positives sur leur niveau de formation et leurs acquis professionnels futurs. Elle implique également que ces politiques se répercutent sur l'activité des femmes en leur permettant de mieux valoriser leurs

---

<sup>13</sup> M. Aglietta, D. Blanchet et F. Héran, 2002 : *Démographie et économie*, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française.

compétences professionnelles au cours de leur carrière, en améliorant leurs conditions d'emploi et en évitant l'obsolescence des qualifications et les déficits de rémunération liés aux arrêts d'activité.

- Une quatrième série d'effets attendus, à court comme à long terme, se rapporte aux objectifs redistributifs de la politique familiale, et à son impact sur les inégalités, la pauvreté et la cohésion sociale. À l'objectif de redistribution horizontale en faveur de ménages avec enfants, s'ajoute celui d'une redistribution verticale envers les ménages pauvres ou modestes, et d'une amélioration du bien-être des enfants des milieux défavorisés. Si les liens entre redistribution et croissance continuent à être discutés par les économistes<sup>14</sup>, les freins à la mobilité sociale et la transmission intergénérationnelle des inégalités sont reconnus sans conteste comme économiquement et socialement préjudiciables<sup>16</sup>. Les politiques familiales sont alors appelées à chercher l'égalisation des dotations et des « opportunités » dont bénéficient les enfants, et en tout cas à minimiser les phénomènes de pauvreté qui les concernent, de même que les obstacles et les risques liés à un environnement social défavorable<sup>17</sup>.

- Un dernier objectif a trait à l'égalité des sexes et implique que les politiques familiales participent, avec une perspective dépassant la recherche de la croissance ou même du bien-être économiques, à l'évolution des rapports de genre et aux dynamiques « d'émancipation » au sein de la société<sup>18</sup> : la question posée est alors celle du partage d'ensemble des tâches familiales, domestiques et professionnelles, et de ses implications en termes de protection sociale<sup>19,20</sup>.

#### **1.4. Le coût de l'enfant et sa compensation : quels liens avec le concept d'investissement ?**

L'un des objectifs également assigné aux politiques familiales est de compenser, au moins partiellement, le coût des enfants. Cette idée se rapproche quant à son principe du concept « d'investissement public », puisqu'elle consiste à évaluer les coûts supportés par les

---

<sup>14</sup> C. Garcia-Penalosa, 2007 : "The economics of distribution and growth : Recent issues", Paper for the Fourth Annual DG ECFIN Research Conference, *mimeo*, december.

<sup>15</sup> G. Myles, 2009 : "Economic growth and the role of taxation. Theory", *OECD Economics Department Working Paper*, n°713, july.

<sup>16</sup> T. Piketty, 2004 : *L'économie des inégalités*, 5<sup>e</sup> édition, Éditions La Découverte, Collection Repères.

<sup>17</sup> D. Chauffaut, 2010 : « Retombées économiques des politiques d'accueil de la petite enfance. Quelques approches récentes », *Politiques sociales et familiales*, n°99, mars.

<sup>18</sup> D. Méda et H. Périer, 2007 : *Le deuxième âge de l'émancipation*, Le Seuil, Collection La République des idées.

<sup>19</sup> S. Dauphin, 2010 : « Action publique et rapports de genre », *Revue de l'OFCE*, n°114, juillet.

<sup>20</sup> N. Fraser, 2010 : « Marchandisation, protection sociale et émancipation. Les ambivalences du féminisme dans la crise du capitalisme », *Revue de l'OFCE*, n°114, juillet.

acteurs économiques (principalement les ménages) pour la prise en charge des enfants, et à les mutualiser dans une proportion qui devrait correspondre au bénéfice futur attendu par la société<sup>21</sup>.

L'ambiguïté de la mesure et de l'utilisation de la notion de « coût économique de l'enfant » l'éloignent toutefois en partie de ce concept. Ce coût n'est en effet pas directement mesuré par les dépenses dont les enfants sont à l'origine, mais par les variations de niveau de vie liées à la présence d'enfants, compte tenu des échelles d'équivalence habituellement utilisées pour comparer les revenus de ménages de taille et de composition différentes. Il ne mesure donc que des pertes instantanées d'« équivalent revenu » individuel, sans prendre en compte les dépenses spécifiques liées aux enfants (dont une partie ressort d'ailleurs de la collectivité ou des entreprises), les coûts indirects qu'induisent les interruptions d'activité ou le freinage des carrières<sup>22</sup>, ni, *a contrario*, les suppléments de bien-être dont les enfants font bénéficier leur entourage. L'application usuelle de l'échelle dite « OCDE modifiée » conduit ainsi conventionnellement, quel que soit le cas de figure, à évaluer le coût économique de l'enfant à 20 % du revenu de ses deux parents s'il a moins de 14 ans et à 33 % s'il a 14 ans ou plus<sup>23</sup>.

Ce mode de raisonnement vise donc moins à appréhender « l'investissement » exigé par la prise en charge des enfants que le degré de solidarité « horizontale » du système socio-fiscal vis-à-vis des différents types de familles : le coût de l'enfant étant par hypothèse supérieur pour les ménages à hauts revenus, l'objectif de « compensation » peut d'ailleurs entrer en conflit avec la priorité à donner à la redistribution verticale, qui suggérerait une prise en charge forfaitaire ou majorée pour les ménages modestes<sup>24</sup>, entraînant par exemple en France un débat récurrent sur le « quotient familial » de l'impôt sur le revenu.

### **1.5. Des « retours sur investissement » difficiles à évaluer**

L'idée d'investissement ou plus généralement d'effet économique à long terme des politiques familiales, implique enfin une capacité d'évaluation des « retours » à en attendre, qui est tout sauf aisée pour ce type de politiques.

C'est d'abord le cas en raison de la pluralité de leurs objectifs et de leurs canaux

---

<sup>21</sup> O. Thévenon, 2009 : « Compenser le coût des enfants : quelles implications attendues pour les politiques familiales ? », *Politiques sociales et familiales*, n°98, décembre.

<sup>22</sup> O. Thévenon, 2009 : "Assessing the costs of children: a challenge for policy" in : M -T. Letablier, A. Luci, A. Math, O. Thévenon, *op.cit*, chapter 1.

<sup>23</sup> Accardo J., 2007 : « Du bon usage des échelles d'équivalence. L'impact du choix de la mesure », *Informations sociales*, n°137.

<sup>24</sup> S. Le Minez et N. Roth, 2007 : « Transferts monétaires et compensation du coût de l'enfant », *Informations sociales*, n°137.



d'action, qui, on l'a vu, suscitent des « externalités » aux effets plus ou moins directs ou diffus : les bénéfices estimés des programmes de socialisation précoce des enfants défavorisés englobent par exemple, dans certaines études américaines, la réduction des coûts liés au crime et à la délinquance<sup>25</sup>... Ces politiques font aussi le plus souvent « système », ce qui incline davantage à l'observation d'indicateurs globaux de résultats finals qu'à l'évaluation spécifique de tel ou tel type de dépense : on raisonne alors, notamment en comparaison internationale, sur la base de « faisceau de présomptions » qui retracent autant l'effet des politiques publiques, que ceux des modèles sociaux et culturels à l'œuvre dans les différents pays en matière de parentalité et de répartition sexuée des rôles.

Les études microéconomiques tentant d'apprécier l'impact de mesures spécifiques peuvent en outre diverger, comme c'est le cas en matière de fécondité, des conclusions d'études plus « macro-sociales ». Elles ont par ailleurs des champs d'analyse et des méthodologies différents qui conduisent à s'interroger, s'agissant de politiques de long terme, sur l'horizon d'évaluation à envisager (quelques années, le cycle de vie ou même la dynamique intergénérationnelle), et sur le taux d'actualisation à associer aux gains espérés dans le futur. Ces problèmes d'horizon sont accrus par le fait qu'il s'agit de dépenses réitérées chaque année, et non, comme les investissements classiques, effectuées dans un temps limité. Compte tenu des objectifs redistributifs des politiques familiales, on est aussi conduit à questionner, par exemple pour les aides à la garde d'enfants, le bénéfice comparé qu'en tirent les différentes catégories de population, et la pondération à y apporter du point de vue de la collectivité.

L'emploi du concept « d'investissement » à propos des politiques familiales ne peut donc se faire sans une certaine prudence, même s'il a pour partie des fins de « justification politique », et que cela n'enlève rien à leur légitimité, à leurs enjeux économiques à long terme, et à la priorité qu'elles devraient représenter pour les politiques publiques.

## **2. Des effets économiques qui justifient une priorité pour l'action publique, sans forcément contredire celle des autres politiques sociales**

L'importance économique des politiques familiales est largement confortée par les études nationales et internationales, mais leurs effets économiques à long terme ne sont pas forcément à opposer à ceux des autres politiques sociales, dont elles apparaissent plus complémentaires qu'alternatives.

---

<sup>25</sup> J. Heckman et D. Masterov, 2007: "The productivity argument for investing in young children", *NBER Working Paper Series*, n°13016, avril.

## 2.1. Des effets économiques favorables à examiner dans leur spécificité

Les différents *surveys* et comparaisons internationales confirment l'influence des politiques familiales sur des variables comme la fécondité, l'activité féminine, la pauvreté et les perspectives des enfants défavorisés. Il en va de même pour les études françaises, mais les résultats de ces travaux sont à examiner de façon spécifique et nuancée, les politiques menées ayant parfois des dimensions ambivalentes, voire contradictoires, et des implications différentes à court et à long terme. Seuls quelques exemples seront brièvement évoqués ici.

2.1.1. *En ce qui concerne la fécondité*, l'impact des incitations financières a été mis en évidence par diverses études sur données individuelles, mais il n'est vraiment sensible que lorsque ces incitations prennent la forme d'allocations à la naissance, d'aides à l'agrandissement des familles, ou de rémunération des congés parentaux<sup>26</sup>. Dans le cas français, les effets estimés de l'extension des congés rémunérés au deuxième enfant (intervenue en 1994) diffèrent en outre selon les études, avec des évaluations sensiblement plus élevées dans les travaux de G. Laroque et B. Salanié que dans ceux conduits par T. Piketty<sup>27,28</sup>. Des résultats relativement hétérogènes sont aussi obtenus concernant les caractéristiques et le coût des services de garde.

Au niveau « macro-social », l'impact global des transferts en faveur des familles apparaît en outre relativement limité, et l'on est plutôt conduit à raisonner, en termes de comparaisons internationales, sur l'ensemble de l'environnement créé par le fonctionnement du marché du travail et les politiques sociales : compte tenu d'une relation qui semble devenue positive entre activité féminine et fécondité dans les pays développés, ce sont les politiques qui favorisent l'accès des femmes au marché du travail, et leur permettent de concilier de façon équilibrée vie familiale et vie professionnelle qui joueraient dans leur ensemble un rôle plus ou moins favorable. Une étude de l'OCDE réalisée en 2005 montre ainsi l'influence cumulée sur les taux de fécondité comparés du taux d'emploi féminin, du taux de chômage global (avec un impact négatif retraçant les risques d'insécurité pour les jeunes couples), du taux de remplacement du salaire pendant le congé de maternité et des prestations et crédits d'impôts bénéficiant aux familles<sup>29</sup>. La « polarisation » des

---

<sup>26</sup> A. H. Gauthier et O. Thévenon, 2010 : « Variations de la fécondité dans les pays développés : disparités et influences des politiques d'aide aux familles », *Politiques sociales et familiales*, n°100, juin.

<sup>27</sup> G. Laroque et B. Salanié, 2005 : « Does Fertility Respond to Financial Incentives ? », CEPR Discussion Paper, *mimeo*, avril.

<sup>28</sup> T. Piketty, 2005 : « Impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité en France », in : C. Lefèvre et A. Filhon éditeurs, « Histoires de familles, histoires familiales », *Cahiers de l'INED*, n°156.

<sup>29</sup> A.-C. d'Addio et M. Mira d'Ercole, 2005 : « Politiques, institutions et taux de fécondité : une analyse sur données de panel appliquée aux pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n°41.

comportements qui oppose dans certains pays les femmes à temps plein et à temps partiel nuance certes ces analyses<sup>30</sup>, mais elles semblent globalement confirmées par la baisse de la fécondité observée dans les pays du Sud de l'Europe : des tensions particulièrement fortes semblent y exister entre les aspirations des femmes à l'emploi et leur rôle familial traditionnel, compte tenu de la division sexuée des tâches et du déficit de structures d'accueil formelles<sup>31</sup>, alors que ce type de conséquences ne s'observe pas du côté des pays anglophones<sup>32</sup>. La France paraît quant à elle bénéficier, comme les pays scandinaves, d'un environnement social plutôt favorable (*family friendly*), qui semble conforté par des politiques familiales anciennes, amples et diversifiées, bien que socialement segmentées et fortement différenciées selon le rang de l'enfant<sup>33,34</sup>.

Il est clair en tout cas que le financement des dépenses liées au vieillissement sera à long terme largement favorisé en France par le maintien d'un taux de fécondité proche du seuil de remplacement des générations. D'après les projections d'Eurostat, le taux de dépendance démographique s'y dégraderait entre 2008 et 2060 sensiblement moins qu'en Allemagne, dans les pays méditerranéens ou dans les anciens pays de l'Est (tableau 1). Cela devait contribuer, selon le Comité de politique économique de l'Union européenne, et compte tenu du redressement espéré des taux d'activité aux âges élevés, à circonscrire l'augmentation projetée (avant la crise) des dépenses de retraite à environ 1 point de PIB, contre 2,3 points en Allemagne, 4 points aux Pays-Bas, 6,7 points en Espagne, et plus de 12 points en Grèce<sup>35</sup>.

*2.1.2. En ce qui concerne les sujets, en partie liés au précédent, de l'activité féminine et de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle*, l'impact des politiques familiales apparaît également décisif, mais avec des différences et des ambivalences qui doivent être soulignées.

La politique familiale peut influencer sur l'activité féminine par plusieurs canaux : l'environnement social et institutionnel des acteurs économiques (protection et non discrimination, droits sociaux des parents), les incitations liées aux politiques socio-fiscales,

---

<sup>30</sup> A. H. Gauthier et O. Thévenon, *op.cit.*

<sup>31</sup> L. P. Cooke, 2006 : « Le Sud revisité : équité de genres et fécondité en Italie et en Espagne », *Recherches et Prévisions*, n°3, mars.

<sup>32</sup> P. Mc Donald, 2010 : « Pourquoi la fécondité est-elle élevée dans les pays anglophones ? », *Politiques sociales et familiales*, n°100, juin.

<sup>33</sup> A. Math et C. Meilland, 2009 : « Comparaison européenne des aides aux familles », *Dossiers d'études de la CNAF*, n°112, décembre.

<sup>34</sup> W. Adema et O. Thévenon, 2008 : « Les politiques de conciliation du travail et de la vie familiale en France au regard des pays de l'OCDE », *Recherches et Prévisions*, n°93, septembre.

<sup>35</sup> European Commission, 2009: "The 2009 Aging Report. Economic and budgetary projections for the UE-27 Member States (2008-2060)", *European Economy*, 2/2009.

la mise en œuvre de certaines dispositions comme les congés parentaux, la disponibilité et le coût des différentes formules de garde. Leur influence s'exerce non seulement sur le taux global, mais aussi et surtout sur les conditions d'emploi des femmes : stabilité ou précarité des statuts, concentration sectorielle de l'emploi féminin, fréquence et durée du temps partiel, écarts salariaux instantanés et sur l'ensemble de la carrière....

L'ensemble de ces aspects, largement interdépendants, ne peut bien sûr être abordé ici, mais quelques exemples peuvent être tirés de la politique familiale française pour illustrer ces effets à la fois majeurs et ambivalents, qu'il s'agisse de la disponibilité des modes de garde, du rôle des congés parentaux, des modes de mobilisation de la main-d'œuvre féminine ou de la répartition des activités entre les hommes et les femmes (encadré).

**Encadré Les politiques de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en France : des effets majeurs mais ambivalents**

En ce qui concerne les taux d'activité globaux des femmes adultes, la France apparaît de nouveau relativement bien placée en Europe, et la pratique du temps partiel, qui concerne moins de 30% des femmes, y apparaît moins répandue que dans des pays comme les Pays-Bas, l'Allemagne, le Royaume-Uni, ou même la Suède, où il s'agit souvent d'une « norme » pour les femmes en couple. Si le taux d'activité des mères reste élevé après la première ou la seconde naissance, ce n'est toutefois plus le cas pour les mères de trois enfants, dont le taux d'emploi se rapproche de celui des pays du Sud<sup>36</sup> (tableau 2.1). Le taux d'activité des femmes françaises chute en effet de façon spectaculaire à partir du troisième enfant, avec pour celles qui travaillent un recours quasi-égal au temps plein et au temps partiel. L'activité des mères de deux enfants diminue aussi fortement lorsque l'un d'eux a moins de 3 ans (en lien avec les politiques de congés parentaux), et si leur activité remonte après cet âge, la « marche » franchie en matière de temps partiel semble pour partie perdurer (tableau 2.2).

Les études économétriques ne semblent toutefois montrer qu'un impact limité du coût des modes de garde sur l'offre de travail féminine lorsque l'on tient compte de la diversité de ces formules dans la modélisation des choix d'activité, l'effet étant toutefois plus sensible pour les ménages à bas revenus, et les femmes célibataires ou peu diplômées<sup>37</sup>. Ce n'est pas le cas pour l'obtention d'une place en crèche, qui faciliterait de façon significative le retour à l'emploi des mères, accompagné d'une perception favorable du développement de leur enfant<sup>38</sup> ; quant à la possibilité d'entrer en maternelle à deux ans, elle jouerait avant tout sur l'emploi des mères isolées, mais pas des femmes en

<sup>36</sup> C. Minni et J. Moschion, 2010 : « Activité féminine et composition familiale depuis 1975 », *Dares Analyses*, n°027, mai.

<sup>37</sup> C. Perraudin et M. Pucci, 2007 : « Le coût des services de garde : les effets sur l'offre de travail des mères et sur leur recours aux services de garde », *Dossiers Solidarité et Santé*, n°1.

<sup>38</sup> E. Maurin et D. Roy, 2008 : « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants », *Docweb du CEPREMAP*, n°0807, mai.

couple<sup>39</sup>. C'est donc en grande partie la disponibilité et l'adaptation des modes de garde aux contraintes familiales (horaires, géographiques...) qui semblent jouer un rôle clé, sachant qu'en dépit d'une augmentation sensible et continue des capacités d'accueil<sup>40</sup>, l'offre de garde potentielle ne permettait en 2007 qu'un « taux de couverture théorique » de 48% pour les enfants de moins de 3 ans, avec une prédominance (52%) des places chez les assistantes maternelles<sup>41</sup>.

Les congés parentaux ont également une influence importante sur les comportements d'activité, avec un effet particulièrement ambigu et discuté. Visant à la fois à assurer la présence des parents auprès de leurs enfants, à permettre le « libre choix » et à préserver les possibilités de retour à l'activité des mères, ils apparaissent au cœur des « ambivalences » de la politique familiale, avec des implications divergeant selon leurs règles et leurs modalités. L'existence en France, à partir du deuxième enfant, d'une possibilité de congé faiblement rémunéré (552 € en 2010) allant jusqu'à son troisième anniversaire suscite à cet égard une série de débats. Instaurée en 1994, l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) a ainsi contribué à une chute de plus de 16 points du taux d'activité des mères de deux enfants (dont un de moins de 3 ans)<sup>42</sup>. Ce taux a ensuite recommencé à augmenter jusqu'à 64% en 2008, essentiellement du fait du temps partiel qui fait l'objet de modalités plus favorables dans la nouvelle formule de complément libre choix d'activité (CLCA) instituée en 2004. Les études d'évaluation ont ainsi montré une progression marquée du CLCA à temps partiel, qui s'est en grande partie substitué à l'APE pour les cadres et les professions intellectuelles supérieures, ainsi que pour les familles moyennes ou aisées<sup>43,44,45,46</sup>. Les mères les moins qualifiées continuent quant à elles à préférer un arrêt d'activité à temps plein, qui rend moins favorables leurs conditions de reprise d'emploi ultérieures<sup>47</sup>. Compte tenu de la diversité des formules pratiquées en Europe, et de leurs conséquences différentes sur la conciliation des tâches parentales et professionnelles au sein des couples<sup>48</sup>, une réflexion a été entreprise pour transformer le CLCA en un congé parental plus court, mieux rémunéré, et davantage partagé entre les parents ; elle n'a à ce stade pas abouti, le

<sup>39</sup> D. Goux et E. Maurin, 2010: "Public school availability for two-year olds and mothers' labour supply", *Labour Economics*.

<sup>40</sup> G. Bailleau, 2010 : « L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans en 2008 », *Études et résultats*, n°715, février.

<sup>41</sup> Observatoire national de la petite enfance, 2009 : *L'accueil du jeune enfant 2008. Données statistiques*.

<sup>42</sup> E. Algava et S. Bressé, 2005 : « Les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation : trajectoires d'activité et retour à l'emploi », *Études et résultats*, n°399, mai.

<sup>43</sup> M. Nicolas, 2008 : « Prestation d'accueil du jeune enfant : quelques éléments des résultats de l'évaluation », *Informations sociales*, n°150.

<sup>44</sup> Nicolas M., 2008 : « Interrompre son activité professionnelle : deux compléments de libre choix d'activité de la PAJE », *L'e-ssentiel*, n°79, novembre.

<sup>45</sup> E. Berger, D. Chauffaut, C. Olm et M.-O. Simon, 2006 : « Les bénéficiaires du Complément de libre choix d'activité : une diversité de profils », *Études et résultats*, n°510, août.

<sup>46</sup> F. Marical, 2007 : « Réduire son activité pour garder son enfant : les effets de la PAJE », *Recherches et Prévisions*, n°88, juin.

<sup>47</sup> S. Ananian, 2010 : « L'activité des mères de jeunes enfants depuis la mise en place du complément libre choix d'activité », *Études et résultats*, n°726, mai.

<sup>48</sup> A. Math et C. Meilland, 2004 : « Les congés destinés aux parents : une perspective européenne », *Revue de l'IREES*, n°46.

développement des modes d'accueil et l'amélioration des conditions de travail des mères peu qualifiées étant ressenti par certains comme un préalable<sup>49</sup>.

Ces congés parentaux participent de l'inflexion de la trajectoire professionnelle des femmes après la naissance d'un enfant, que les politiques familiales françaises ne parviennent guère à contrecarrer, alors que les hommes auraient plutôt tendance à accroître leur activité et leurs responsabilités<sup>50</sup>, ce qui contribue à des écarts salariaux croissants au fil du temps. Les interruptions d'activité et le travail à temps partiel ont d'abord un impact direct sur les salaires perçus par les mères après leur retour à l'emploi<sup>51</sup>, mais l'écart avec les hommes semble aussi résulter d'effets de « signalement » ou de « discrimination » : les femmes d'une quarantaine d'années seraient aux yeux des employeurs susceptibles d'un moindre investissement professionnel et auraient alors moins accès aux promotions salariales<sup>52</sup>.

Ces évaluations posent bien sûr problème au regard des objectifs de « valorisation du capital humain » que sont censées rechercher les politiques familiales. On peut même se demander si les modes de mobilisation de la main d'œuvre féminine auxquels contribuent ces politiques ne favorisent pas, en accompagnant sans les infléchir les transformations à l'œuvre sur le marché du travail, la persistance d'emplois à temps partiel, faiblement rémunérés et au statut fragilisé, qui ne vont guère dans le sens des stratégies engagées en matière d'égalité des sexes, ou « d'investissement en capital humain »<sup>53</sup>. Cette question se pose pour les obligations et incitations associées au RSA, qui concernent de façon différenciée les femmes en couple et les familles monoparentales<sup>54</sup>. Elle se pose surtout pour les politiques de création d'emplois dans les services aux personnes, qui sont indispensables pour développer l'offre de modes de garde à un niveau suffisant, mais qui, lorsqu'elles passent par la seule solvabilisation de la demande privée, ont aussi tendance à accroître la division et la polarisation du travail entre les femmes : certaines, généralement diplômées, peuvent bénéficier d'activités professionnelles rémunératrices et attractives, tandis que d'autres, peu qualifiées, se voient déléguer les tâches de « care » dans des conditions qui peuvent favoriser le temps partiel subi, la fragmentation des horaires et la fluctuation des rémunérations<sup>55</sup>. Les modalités concrètes du développement des modes de garde et des politiques de conciliation ont donc des répercussions économiques qui vont bien au-delà du seul « taux d'emploi des femmes », avec par exemple en France des différences

<sup>49</sup> Haut Conseil de la famille, 2010 : *Avis sur le complément de libre choix d'activité et l'accueil des jeunes enfants*, février.

<sup>50</sup> A. Pailhé et A. Solaz, 2007 : « Inflexions des trajectoires professionnelles des hommes et des femmes après la naissance d'enfants », *Recherches et prévisions*, n°90, décembre.

<sup>51</sup> L. Lequien, 2008 : « L'impact sur les salaires de la durée d'une interruption de carrière suite à une naissance », Direction des études et synthèses économiques de l'INSEE, *mimeo*, juin.

<sup>52</sup> D. Meurs, A. Pailhé et S. Ponthieux, 2010 : « Enfants, interruptions d'activité des femmes et écarts de salaires entre les sexes », *Revue de l'OFCE*, n°114, juillet.

<sup>53</sup> F. Milewski, 2010 : « Pourquoi les politiques publiques sont-elles suivies de si peu d'effets? Quelques interrogations », *Revue de l'OFCE*, n°114, juillet.

<sup>54</sup> H. Périer, 2010 : « La logique sexuée de la réciprocité dans l'assistance », *Revue de l'OFCE*, n°114, juillet.

<sup>55</sup> F. Jany-Catrice et E. Puissant, 2010 : « L'aide à domicile face aux services à la personne et registres d'action contradictoires : des politiques aux organisations », *Revue de l'IRES*, n°64, 2010/1.

notables entre les conditions d'emploi des personnels des crèches<sup>56</sup>, des assistantes maternelles<sup>57</sup> et des intervenantes à domicile<sup>58</sup>.

Des interrogations existent enfin sur le fait que les politiques familiales semblent peu influencer sur la répartition des tâches domestiques et parentales entre les hommes et les femmes, avec des inégalités qui se renforcent suite à l'arrivée d'un enfant<sup>59</sup>. Même si les pères participent davantage à certaines activités comme les déplacements ou les loisirs infantiles, notamment lorsque les deux parents travaillent et ont des revenus équivalents<sup>60</sup>, il ne semble donc pas que l'« investissement » réalisé au travers des prestations et des modes d'accueil conduise à la « modification des rapports de genre », que les politiques familiales ont aussi dans leurs finalités (graphiques 1 et 2).

Les politiques familiales françaises ont ainsi d'après ces évaluations des effets substantiels sur l'activité et l'emploi des femmes, mais avec des ambiguïtés et des contradictions entre les différents objectifs qui leur sont assignés, à court et à long terme, notamment en matière d'égalité des genres et de « valorisation du capital humain » au cours de la vie professionnelle.

*2.1.3. En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté des familles et des enfants, les effets des politiques sociales et familiales sont également manifestes. Si l'on s'en tient aux indicateurs frustes, mais comparativement significatifs, de taux de pauvreté des enfants et des familles monoparentales, ceux-ci apparaissent particulièrement élevés au Royaume Uni, dans les pays du Sud et dans les pays baltes. Le risque de pauvreté des enfants est également supérieur à celui de l'ensemble de la population en République tchèque, en Slovaquie, mais aussi au Luxembourg et en France, alors qu'il est inférieur au Danemark et en Finlande. Le taux de pauvreté des jeunes adultes apparaît au contraire élevé dans les pays scandinaves en raison de leur départ précoce du domicile familial, de même qu'en France où ils bénéficient de peu de prestations, alors que dans les pays du Sud, il se rapproche (à un haut niveau) de celui de l'ensemble de la population du fait de la prolongation de la cohabitation intergénérationnelle.*

---

<sup>56</sup> J. Micheau, E. Molière et S. Ohneiser, 2010 : « Les modes d'organisation des crèches collectives et les métiers de la petite enfance », *Études et résultats*, n°732, juillet.

<sup>57</sup> E. David-Alberola et M. Momic, 2008 : « Le métier d'assistante maternelle », *Études et résultats*, n°636, mai.

<sup>58</sup> S. Ould Younes, 2010 : « Les services à la personne : une croissance vive en 2007, atténuée en 2008 », *Dares Analyses*, n°020, avril.

<sup>59</sup> A. Régnier-Loilier, 2009 : « L'arrivée d'un enfant modifie-t-elle la répartition des tâches domestiques au sein des couples? », *Population et sociétés*, n°461, novembre.

<sup>60</sup> D. Bauer, 2007 : « Entre maison, enfants et travail : les diverses formes d'arrangement dans les couples », *Études et résultats*, n°470, avril.

Cette situation résulte à la fois de la position des ménages vis-à-vis de l'emploi, des disparités de revenus initiaux, de la diversité des structures familiales, et de l'impact global des transferts sociaux<sup>61</sup>, qui réduisent l'exposition à la pauvreté en moyenne de plus d'un tiers au sein de l'Union européenne : cette proportion dépasse 50% dans des pays comme la Finlande, le Danemark et la Suède, où les taux de pauvreté initiaux sont élevés, mais deviennent après transferts parmi les plus faibles d'Europe (tableau 2). L'importance de ces enjeux a été confirmée par les travaux de l'OCDE, qui ont souligné les corrélations manifestes entre les inégalités de revenus observées dans les différents pays et la transmission intergénérationnelle de ces inégalités : la mobilité d'une génération à l'autre sur l'échelle des salaires et des revenus apparaît par exemple, à l'inverse de certains présupposés, réduite dans un pays comme les Etats-Unis<sup>62</sup>.

Dans le cas français, et en dépit d'une performance juste un peu plus favorable que la moyenne européenne, les politiques sociales, et en leur sein les politiques familiales, exercent un impact particulièrement prononcé sur les ressources des familles modestes. En termes de redistribution verticale, les prestations familiales sans conditions de ressources apportent un supplément de revenu net<sup>63</sup> de 14,7% aux ménages du premier quintile de la distribution, soit davantage que les minima sociaux, et les prestations familiales sous conditions de ressources y ajoutent un apport de 9,1%<sup>64</sup>. L'universalité des prestations familiales ne les empêche donc pas d'exercer un effet redistributif majeur malgré une progressivité limitée, dans la mesure où ces prestations sont souvent forfaitaires, et concentrées sur les familles fragiles. Les seules prestations familiales permettaient ainsi de réduire, en 2008, de 9 points le taux de pauvreté des familles avec enfant, et de 14 points si l'on y ajoute les minima sociaux et les aides au logement. Cette réduction des taux de pauvreté est encore plus prononcée pour les familles nombreuses et monoparentales, bien que leur situation reste souvent difficile, même après redistribution : la pauvreté touche encore plus d'un cinquième des familles d'au moins trois enfants et 28 à 40% des familles monoparentales, en dépit de l'ampleur de l'effort public consenti en leur faveur (tableau 3)<sup>65</sup>.

Le surcroît de revenus par enfant lié à l'ensemble de la politique socio-fiscale suit par ailleurs une courbe en U en fonction du revenu des ménages : pour les ménages aisés, le

---

<sup>61</sup> European Commission, 2008: *Child poverty and well-being in the EU: Current status and way forward*, January.

<sup>62</sup> OCDE, 2008 : *Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE* et OCDE : « Enfance et mobilité intergénérationnelle », in : *Assurer le bien-être des enfants, op.cit.*, chapitre 6.

<sup>63</sup> Revenu après cotisations et contributions sociales mais avant impôts et transferts

<sup>64</sup> F. Marical, 2009 : « Les mécanismes de réduction des inégalités en 2008 », in : *France, portrait social*, édition 2009.

<sup>65</sup> S. Vanovermeir, 2010 : « Les prestations familiales et de logement en 2008 », *Études et résultats*, n°725, mai.



quotient familial représente en effet un avantage substantiel qui croît avec le revenu des parents, sauf pour la minorité de familles soumise au plafonnement de ce quotient<sup>66</sup>.

Même si les travaux de l'Insee ont montré l'impact majeur qu'exerçaient les services publics et les transferts en nature (notamment des dépenses d'éducation) sur le revenu disponible « ajusté » des ménages modestes<sup>67</sup>, l'effet redistributif des aides à la garde d'enfants est d'un autre côté réduit par des problèmes d'accessibilité et de coût. En dépit des efforts de solvabilisation liés à la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) instituée en 2004, la garde principalement parentale concernait en 2007 91% des enfants de moins de 3 ans parmi les ménages du premier quintile de niveau de vie, contre seulement 31% chez les 20% de ménages les plus aisés, qui sont en outre pratiquement les seuls à utiliser les possibilités de garde à domicile<sup>68</sup>. Or, compte tenu des exonérations fiscales, les aides publiques s'avèrent plus élevées pour cette formule de garde que pour les crèches et les assistantes maternelles, plus accessibles aux familles modestes<sup>69</sup>. La richesse et la diversification des politiques d'accueil « à la française » n'empêche donc pas des problèmes d'accessibilité, notamment financière, et le « libre choix » des modes de garde se limite de fait aux familles moyennes ou aisées, habitant dans des zones où une « palette » de solutions d'accueil est effectivement disponible<sup>70</sup>.

2.1.4. *En ce qui concerne enfin l'impact des programmes d'accueil et de scolarisation sur les perspectives futures des enfants*, il est largement reconnu par une série d'études d'inspiration « coûts-bénéfices »<sup>71</sup>, dont les conclusions convergent même si elles portent à chaque fois sur des programmes et des aspects différents, donnant par exemple plus ou moins de place à la prévention de la délinquance ou des déviations sociales<sup>72</sup>. Le bénéfice serait particulièrement appréciable, tant en termes scolaires que cognitifs et relationnels, pour les actions de socialisation précoce des enfants des milieux défavorisés<sup>73</sup>. Il est toutefois loin

---

<sup>66</sup> J. Bechtel, L. Caussat, P. Courtioux, N. Laïb, S. Le Minez et B. Mirouse, 2005 : « La politique familiale : coûts et bénéficiaires » in : *La famille, une affaire publique*, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française.

<sup>67</sup> S. Le Laidier, 2009 : « Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenus », *Insee Première*, n°1264, novembre.

<sup>68</sup> S. Ananian et Robert-Bobée I., 2009 : « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 », *Etudes et résultats*, n°678, février.

<sup>69</sup> Observatoire national de la petite enfance, *op.cit.*

<sup>70</sup> Cour des comptes, 2008 : « Les aides à la garde des jeunes enfants » in : *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre X, septembre.

<sup>71</sup> OECD, 2006: "A summary of International Evidence in Favour of Public Investment in ECEC", in: *Starting strong II: Early Childhood Education and Care*, *op.cit.*, Annex D.

<sup>72</sup> D. Chauffaut, 2010, *op. cit.*

<sup>73</sup> J. Heckman et D. Masterov, 2007, *op.cit.*

d'être sûr que ces politiques « préventives » entraînent des économies substantielles sur les dépenses sociales futures, et leur horizon éloigné implique en tout cas que ces dernières soient maintenues, voire développées à court terme en direction des adolescents et des jeunes adultes.

Des discussions existent par ailleurs sur l'intérêt ou les risques que comporte de façon générale l'accueil extérieur des jeunes enfants avant l'âge d'un ou deux ans, au regard des bénéfices attendus de la présence parentale : la France se distingue à cet égard des pays scandinaves, où cette présence est jugée indispensable, d'où la généralisation des congés parentaux. Les débats concernent aussi la qualité des modes d'accueil en termes d'encadrement et d'apprentissages (avec notamment en France une discussion sur la scolarisation préélémentaire avant trois ans), et enfin l'adaptation de ces formules aux contraintes professionnelles et personnelles des parents : là encore, les choix effectués, parfois « sous contrainte », par les politiques familiales peuvent avoir des implications différentes à court et à long terme.

## **2. 2. Des enjeux de long terme qui ne sont pas forcément à opposer à ceux des autres politiques sociales**

Le rapprochement entre politiques familiales et investissement est d'autre part souvent utilisé pour étayer la thèse d'un nécessaire « redéploiement » de l'État social vers des dépenses moins tournées vers les personnes âgées et la « réparation des risques » et davantage vers les jeunes et la prévention. Il est vrai que cette orientation est loin d'être entrée dans les faits, et que l'on a plutôt assisté, dans un pays comme la France, à une érosion de la part des dépenses liées à la famille dans les prestations de protection sociale (de plus de 10% à moins de 9% entre 1990 et 2008), du fait de la dynamique prononcée, et pour partie mécanique, des dépenses de santé et de retraites<sup>74</sup>. L'encadrement des dépenses sociales projeté pour réduire les déficits publics justifie en outre que l'on tente de préserver, en insistant sur leur dimension « d'avenir », des dépenses que les acteurs sociaux pourraient ne pas être enclins à défendre en priorité<sup>75</sup>.

L'opposition entre les politiques familiales et les autres politiques sociales n'apparaît cependant pas forcément fondée au vu même de leurs enjeux et effets à long terme.

---

<sup>74</sup> A. Bourgeois, E. Caicedo, M. Duée, N. Lebourg, P. Levrey, A. Yanat-Irfane, G. Delautre, M. Hennion-Aouriri, 2010 : « Les comptes de la protection sociale en 2008 », *Document de travail de la DREES*, n° 147, juillet.

<sup>75</sup> A. Hemerijck and W. Eichhorst, 2010: "Whatever happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms" in: *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, B. Palier (ed.), Amsterdam University Press.

L'indemnisation et la réinsertion des chômeurs ont par exemple tout autant d'importance du point de vue de la préservation de capital humain (y compris pour les enfants des familles touchées par le chômage), de même que les actions visant à améliorer la santé et éviter l'exclusion professionnelle des travailleurs âgés. En matière de redistribution et de bien-être, l'apport des aides au logement et des minima sociaux n'est que légèrement inférieur à celui des aides aux familles pour les ménages défavorisés (avec un supplément de revenu net de respectivement 18 et 14% pour le premier quintile de la distribution)<sup>76</sup>. En matière de partage et de défamilialisation des tâches de « care », les aides à l'autonomie des personnes âgées et le soutien aux aidants deviennent enfin un enjeu de plus en plus central<sup>77</sup>, y compris pour permettre aux femmes de plus de 50 ans, qui sont les principales « aidantes informelles » dans les pays européens, de poursuivre leur carrière professionnelle et maximiser leurs droits à la retraite ; et le contenu de ces aides a aussi des conséquences majeures sur la qualité et la stabilité des emplois créés dans ce secteur.

Au-delà de ces exemples, qui suggèrent d'éviter toute opposition hâtive, l'ensemble des politiques sociales (et d'ailleurs d'éducation) doit aussi être considéré comme un système global de solidarités entre les membres de la société et les générations : les parents peuvent par exemple davantage investir dans l'éducation de leurs enfants (et les grands-parents aider leur petits enfants), à partir du moment où ils ont l'assurance que leurs retraites seront financées et leurs dépenses de santé couvertes à un niveau suffisant<sup>78</sup>. La perspective de « cycle de vie » est à cet égard essentielle, y compris pour apprécier les effets cumulatifs des politiques familiales, ainsi que leurs interactions avec les autres politiques publiques. Et, même si l'on peut légitimement critiquer, dans une perspective « d'égalité citoyenne », les termes d'un « contrat intergénérationnel » laissant aux solidarités privées une part importante de l'investissement dans la jeunesse<sup>79</sup>, cette complémentarité entre les politiques sociales ne peut être oubliée lorsque l'on réfléchit à leur réforme et à leur réorientation.

### **3. Des choix politiques et sociaux à ne pas occulter**

L'assimilation des politiques familiales à un « investissement » ne saurait enfin servir de « justification consensuelle » ou de « blanc-seing » aboutissant à occulter les arbitrages et

---

<sup>76</sup> F. Marical, *op.cit.*

<sup>77</sup> N. Morel, 2007: "From Subsidiarity to Free Choice: Child and Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands", *Social Policy & Administration*, vol.41, n°6, december.

<sup>78</sup> A. Masson, 2002 : « Forces et faiblesses des solidarités comme anti-marché », in : *Solidarités familiales en question*, D. Debordeaux et P. Strobel éditeurs, LGDJ.

<sup>79</sup> A. Masson, 2010 : « Trois paradigmes pour penser les rapports entre les générations », *Regards croisés sur l'économie*, n°7.

les choix auxquels ces politiques sont confrontées, au regard de leur efficacité tant économique que sociale.

**3.1. Les comparaisons internationales ont certes tendance à faire apparaître les politiques familiales comme des ensembles cohérents,** participant à des « modèles sociaux » aux résultats différenciés.

Des prestations universelles et généreuses, des congés parentaux plutôt courts et bien rémunérés, et des modes d'accueil bénéficiant à plus de la moitié des enfants de moins de trois ans contribuent ainsi à assurer aux pays nordiques des « performances » simultanées sur les terrains de la fécondité, de l'activité féminine, des inégalités et de la pauvreté des enfants ; l'ampleur de l'effort public (près de 4% du PIB) et ses résultats conduit à mettre en exergue le cas du Danemark, où les structures formelles de garde accueillent par exemple près des trois-quarts des jeunes enfants<sup>80</sup>. La place laissée aux solidarités familiales dans les pays méditerranéens aboutit au contraire, compte tenu des tensions induites par les évolutions du marché du travail et des aspirations sociales, à des résultats peu favorables dans la plupart de ces domaines, tandis que les pays anglo-saxons privilégient les aides ciblées sur les familles pauvres, parfois assorties de conditions d'emploi, et laissent aux ajustements « privés » le soin de pourvoir aux conséquences du maintien de la fécondité.

Cette vision globale des politiques familiales recoupe assez largement les résultats des typologies qui caractérisent habituellement les États-providence<sup>82</sup>, mais les « pays continentaux » forment un ensemble plus hétérogène, avec par exemple des différences notoires entre la priorité et les orientations des politiques familiales en France et en Allemagne (du moins jusqu'au début des années 2000), ou entre le recours au temps partiel des femmes françaises, belges et hollandaises. Des typologies alternatives ont par ailleurs été proposées, analysant de façon plus détaillée l'intervention des pouvoirs publics en direction des familles<sup>83</sup>, mettant l'accent sur la division sexuée du travail et le partage des tâches de

---

<sup>80</sup> O. Thévenon, 2008 : « Les politiques familiales dans les pays développés : des modèles contrastés », *Population et sociétés*, n°448, septembre.

<sup>81</sup> A. Math, 2009 : « Structures d'accueil pour les jeunes enfants et stratégie européenne pour l'emploi. Que reste-t-il des engagements de Barcelone ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°117, mars.

<sup>82</sup> G. Esping-Andersen, 1999 : *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, édition française, Collection Le lien social, PUF.

<sup>83</sup> J. Damon, 2005 : « Les politiques familiales en Europe : aperçu et typologies », in : *La famille, une affaire publique*, *op.cit.*

« care »<sup>84,85</sup>, ou se focalisant sur la façon dont les dispositifs publics favorisent l'emploi des mères<sup>86</sup> (graphiques 3 et 4).

Les indicateurs développés par l'OCDE opposent également les pays nordiques (ainsi que les Pays-Bas) et les pays latins (ainsi que les Etats-Unis) en ce qui concerne le bien être matériel, environnemental et éducationnel des enfants, même si aucun pays ne dépasse les autres sur l'ensemble des points examinés, qui incluent également la santé, les comportements à risque et la qualité de l'enseignement<sup>87</sup>.

La diversité de ces points de vue ne remet donc pas en cause l'idée de complémentarités « heureuses » entre les différents éléments des politiques liées à la famille, plaidant pour une intervention publique globalement renforcée, en particulier en direction des enfants. La générosité et la diversité de la politique familiale française serait alors un atout à défendre dans le « monde » des États-providence continentaux.

### **3.2. Des arbitrages qui concernent d'abord les « frontières » des politiques familiales**

Sans remettre en cause cette analyse globale, on peut néanmoins s'interroger sur les arbitrages et les « déplacements de curseurs » qui pourraient rendre les politiques familiales plus pertinentes quant à leurs effets sociaux et économiques de long terme, en retenant de nouveau le cas français, et en posant d'abord la question des « frontières » de ces politiques.

La première de ces frontières concerne les politiques de l'éducation : la scolarisation préélémentaire à partir de trois ans est une spécificité qui conduit en France aux taux de fréquentation préscolaires les plus élevés de l'OCDE, alors que nombre de pays privilégient des « jardins d'enfants » ouverts un temps limité dans la journée<sup>88</sup>. *A contrario*, l'accueil des enfants de 2 à 3 ans s'est reporté depuis 2002 sur les dispositifs de la politique familiale, et notamment les assistantes maternelles : seuls 18% des enfants de cet âge fréquentaient en 2008 l'école préélémentaire, contre 30% dans les années 1990<sup>89</sup>. Cela fait bien sûr débat, au regard des restes à charge supportés pour les parents, et de l'intérêt que peut avoir une action pédagogique précoce pour les enfants des milieux défavorisés. De façon plus générale, c'est

---

<sup>84</sup> J. Lewis, 2006 : « Quels moyens pour promouvoir quelle égalité des sexes ? Les inégalités hommes-femmes dans la division du travail rémunéré et non rémunéré », *Revue française des Affaires sociales*, janvier-mars.

<sup>85</sup> S. Dauphin, 2010, *op.cit.*

<sup>86</sup> S. Chaupin-Guillot, O. Guillot et E. Jankeliowitch-Laval, 2007 : « Choix d'activité des mères et garde des jeunes enfants: une comparaison européenne », *Recherches et prévisions*, n°90, décembre.

<sup>87</sup> OCDE, 2009, *op.cit.*

<sup>88</sup> OCDE, 2007 : « Aide formelle à la garde des enfants et à la garde en dehors des heures scolaires » in : *Comment réconcilier travail et vie de famille?*, *op.cit.*, chapitre 6.

<sup>89</sup> Observatoire national de la petite enfance, 2009, *op.cit.*

aussi le déséquilibre (cependant assez limité en France) entre l'effort consacré aux adolescents *via* l'enseignement secondaire et celui destiné aux enfants plus jeunes qui suscite réflexion, compte tenu de l'efficacité en principe plus élevée des interventions publiques au plus jeune âge<sup>90</sup>. Enfin, la prise en charge du soutien scolaire et des activités extrascolaires est le plus souvent laissée aux parents avec l'appui d'aides fiscales, ce qui renforce les inégalités liées au milieu social observées dans le cadre de l'école<sup>91</sup>. Cela suggérerait, comme l'ont proposé J. Delors et M. Dollé, de réfléchir à « service public de l'enfance » ayant pour vocation de compenser les disparités d'environnement auxquelles sont en butte les enfants, et transcendant les limites institutionnelles des champs de l'éducation et de la famille<sup>92</sup>.

Des arbitrages du même type sont à envisager entre politiques de la santé et de la famille : l'extension du surpoids et de l'obésité observés dès l'école primaire, et les inégalités sociales précoces auxquels ils donnent lieu, comme d'ailleurs l'équipement en lunettes et en appareils dentaires, impliquent de nouvelles priorités pour les interventions publiques<sup>93</sup> : celles-ci devraient s'étendre aux problèmes d'accès aux soins, de comportements alimentaires et de modes de vie, qui ont du mal à être pris en compte tant du côté des dispositifs sanitaires, que scolaires ou familiaux.

Le bien-être des enfants met aussi en cause les politiques du logement et de l'habitat, qui jouent à la fois sur le « reste à vivre » des familles au-delà de leurs dépenses « pré-engagées », sur leurs conditions de vie (confort, surpeuplement, bruit, sécurité...), et sur les phénomènes de ségrégation et de mobilité sociales (effets de « pairs » ou de voisinage). Or, les aides au logement ont vu leur pouvoir solvabilisateur s'éroder, avec depuis 2002 une substantielle augmentation des taux d'effort des allocataires, surtout pour les plus bas revenus<sup>94</sup>. Le surpeuplement reste à un palier relativement élevé, et touche en particulier les familles pauvres (un quart des ménages du premier décile) et monoparentales<sup>95</sup>. Le parc social a tendance à concentrer de plus en plus de familles modestes, avec une mobilité qui se réduit vers le secteur privé locatif<sup>96</sup>. Et les écarts entre les zones urbaines sensibles et le reste du

---

<sup>90</sup> OCDE, 2009 : « Les dépenses sociales aux différents stades de l'enfance » in : *Assurer le bien-être des enfants*, *op.cit.*, chapitre 3.

<sup>91</sup> Cerc, 2008 : *Les services à la personne*, Rapport n°8.

<sup>92</sup> J. Delors et M. Dollé, 2009, *op.cit.*

<sup>93</sup> N. Guignon, L. Fonteneau et J.-P. Guthmann, 2008 : « La santé des enfants scolarisés en CM2 en 2004-2005. Premiers résultats », *Études et résultats*, n°632, avril.

<sup>94</sup> P. Collinet, C. Salesses et M. Tomasini, 2008 : « Les aides au logement », *Recherches et prévisions*, n°94, décembre.

<sup>95</sup> Y. Jauneau et S. Vanovermeir, 2008 : « Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement », *Insee Première*, n°1209, septembre.

<sup>96</sup> P. Doutreligne, C. Robert, A. Sauvayre et D. Vanoni, 2007 : « La diversité sociale dans l'habitat », *Recherche sociale*, n°184, octobre-décembre.

territoire ont du mal à se réduire, y compris en matière d'équipements urbains, avec un handicap spécifique pour les jeunes de ces quartiers dans la recherche d'un emploi stable<sup>97</sup>. L'articulation et les arbitrages entre les politiques de la famille et du logement mériteraient donc sans doute d'être revus, avec peut-être une plus grande priorité à donner à ces dernières.

Un dernier arbitrage potentiel concerne bien sûr les liens entre politiques familiales et régulation du marché du travail. Sans revenir sur la façon, rappelée plus haut, dont ces politiques contribuent à la mobilisation de la main d'œuvre féminine, il est frappant de constater que la réduction de la durée du congé parental est considérée par nombre d'acteurs sociaux comme conditionnée à l'amélioration des conditions de travail et d'emploi des femmes peu qualifiées, qui pourraient dans l'état actuel des choses se trouver plus pénalisées que favorisées par une telle mesure<sup>98</sup>. D'un autre côté, les problèmes d'insertion et de stabilisation professionnelle des jeunes femmes sont souvent négligés lorsqu'il s'agit de les inciter à ne pas reporter trop loin la naissance de leurs enfants, alors que ce sont sans doute des facteurs aussi déterminants que l'information sanitaire ou même les possibilités de garde.

### **3.3. Des choix qui portent aussi sur les orientations et le contenu de ces politiques**

Une autre série de choix, plus fréquemment débattus, concerne les orientations et le contenu même des politiques familiales : c'est dans le cas français le caractère composite et parfois ambivalent de l'intervention publique qui est en cause, avec des répercussions potentielles sur son efficacité économique et sociale. Il reflète la superposition d'objectifs et de référentiels multiples, qui se sont « sédimentés » au fil du temps de façon parfois contradictoire, et entre lesquels « le modèle français » a jusqu'ici peu tranché<sup>99</sup>. Ces problèmes de cohérence se retrouvent dans les instruments associés à ces politiques, et notamment dans l'articulation entre prestations, fiscalité, aides directes à la personne et services collectifs, qui en constituent les différentes strates (graphique 5). Sans revenir sur l'ensemble de ces débats, on peut citer, à titre d'illustration, quelques unes des « tensions » auxquelles est confrontée la politique familiale française, et qui orientent ses effets économiques à long terme.

Une première concerne les parts respectives des aides fiscales, des transferts en espèces et des prestations en nature dans l'effort public consenti en faveur des familles : la « générosité » relative de la politique française (passée en 2005 au premier rang de l'OCDE

---

<sup>97</sup> ONZUS, 2009 : *Rapport 2009*, novembre.

<sup>98</sup> Haut Conseil de la famille, 2010, *op.cit.*

<sup>99</sup> P. Strobel, 2004 : « L'État et les transformations de la famille » in : *Famille(s) et politiques familiales, Cahiers français*, n°322, septembre-octobre.

en termes de dépenses totales) est en effet pour partie due aux avantages fiscaux<sup>100</sup>, alors que la seule part des prestations de protection sociale dans la richesse nationale la met selon Eurostat derrière les pays scandinaves, mais aussi le Luxembourg, l'Allemagne et l'Autriche<sup>101</sup>, et que les services en nature y occupent une place moins importante que dans les pays nordiques, notamment lorsque l'on exclut l'école maternelle (graphique 6 et tableau 5). Le principal défi est donc de renforcer le dispositif français de services d'accueil du jeune enfant, mais également de réfléchir au « contenu » des prestations, dont certaines pourraient par exemple être ciblées sur l'équipement en microordinateurs ou l'accès à des activités de loisirs.

Cette part élevée des aides fiscales, et la courbe en U qu'elle induit dans la répartition de l'effort public, illustrent également les tensions qui existent entre redistribution horizontale et verticale dans le modèle français, partagé entre la volonté de « solvabiliser » les ménages modestes et celle de prendre en compte le « coût de l'enfant » dans tous les types de famille. Si le renforcement des prestations destinées aux familles nombreuses et monoparentales permet généralement de concilier les deux objectifs, les réductions d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, le rattachement fiscal des étudiants jusqu'à l'âge de 25 ans et le mécanisme du quotient familial posent question par l'ampleur des avantages qu'ils apportent aux ménages aisés. Il paraît ainsi souhaitable, même si cela conduit à réviser le principe « d'équité fiscale horizontale » spécifique au système d'imposition français<sup>102</sup>, de les réduire ou de les forfaitiser, par exemple sous forme d'un abattement ou d'un crédit d'impôt par enfant, modulé le cas échéant selon son âge. En revanche, il est aujourd'hui acquis que les prestations familiales forfaitaires s'avèrent très redistributives sans ciblage généralisé en fonction des ressources<sup>103</sup>, et le maintien de leur universalité semble essentiel, après la brève tentative faite en 1998 pour en limiter l'accès, pour assurer la légitimité et le soutien des classes moyennes aux politiques de la famille<sup>104</sup>. Et c'est plutôt l'accès aux dispositifs de garde d'enfants qui représente aujourd'hui en France un enjeu redistributif majeur, ainsi que

---

<sup>100</sup> A. Math et O. Thévenon, 2009: "Family policy instruments helping to cope with the costs of children" in : M-T. Letablier, A. Luci, A. Math, O. Thévenon, *op.cit.*, chapter 2.

<sup>101</sup> A. Puglia, 2009: "In 2006, gross expenditure on social protection accounted for 26.9% of GDP in the EU-27", *Statistics in focus*, Eurostat, n°40/2009.

<sup>102</sup> H. Sterdyniak, 2010 « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », Contribution aux Journées d'étude de l'OFCE « Les finances publiques après la crise », *mimeo*, mai.

<sup>103</sup> A. Math., 2003 : « Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Éléments de comparaison européenne », *Revue de l'IREs*, n°41.

<sup>104</sup> J. Damon, 2008 : « La mise sous condition des ressources des allocations familiales : une discrimination vraiment positive ? », *Revue de droit sanitaire et social*, n°2, mars-avril.



le moyen d'accroître les opportunités des enfants défavorisés, et qui justifierait le redéploiement d'une part notable des aides fiscales<sup>105</sup>.

Un débat connexe concerne la prise en compte « de l'enfant » ou de « la famille » comme « unité de base » pour la définition et le calcul du montant des aides. C'est un aspect particulier de la question de l'individualisation des droits sociaux, qui recoupe en partie les problèmes de redistribution cités plus haut<sup>106</sup>, et qui se focalise plutôt habituellement sur la situation des femmes en couple<sup>107</sup>. Deux problèmes spécifiques à la France concernent toutefois directement les enfants. L'absence d'allocations familiales au premier enfant et la majoration de leur montant en fonction de leur rang ultérieur<sup>108</sup> est une particularité qui reflète l'origine nataliste de la politique familiale française, alors que la majorité des pays européens versent plutôt des prestations proportionnelles au nombre d'enfants : les couples français avec un enfant sont de ce fait les moins aidés d'Europe<sup>109</sup> (alors que les familles de trois enfants reçoivent des aides financières parmi les plus élevées), ce qui pose problème compte tenu de la situation économique souvent fragile des jeunes lorsqu'ils sont à même de devenir parents. La prise en compte privilégiée de la famille conduit aussi les politiques françaises à négliger les jeunes adultes, dont les besoins financiers ne sont traités que *via* des aménagements limités aux systèmes de prestations familiales, de rattachement fiscal et de minima sociaux<sup>110</sup>, et dont les problèmes d'accès à l'autonomie sont largement laissés aux solidarités familiales<sup>111112</sup>. La correction de ces « carences » devrait conduire à des prestations familiales égales quel que soit le rang de l'enfant<sup>113</sup>, avec un complément ciblé sur les familles nombreuses à bas revenus, et à des allocations pour les jeunes en formation ou en recherche d'emploi non rattachés fiscalement à leur famille. Mais de telles orientations pourraient aussi réduire la part

---

<sup>105</sup> D. Chauffaut et H. Paris, 2008 : « Politique familiale et égalité des chances : quelques pistes pour l'avenir », *Revue de droit sanitaire et social*, n°4, juillet-août.

<sup>106</sup> H. Sterdyniak, 2004 : « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, n°90, juillet.

<sup>107</sup> M.-T. Lanquetin, M.-T. Letablier et H. Périer, 2004 : « Acquisition des droits sociaux et égalité entre les femmes et les hommes », *Revue de l'OFCE*, n°90, juillet.

<sup>108</sup> Le montant mensuel des allocations familiales est en 2010 de 123,92 € pour 2 enfants, 282,70 € pour 3 enfants, et 158,78 € par enfant supplémentaire.

<sup>109</sup> A. Math et C. Meilland, 2009 : « Comparaison européenne des aides aux familles », *Dossiers d'études de la CNAF*, n°112, décembre.

<sup>110</sup> La perception des allocations familiales est prévue jusqu'à 20 ans et celle du complément familial jusqu'à 21 ans, tandis que le quotient familial s'applique jusqu'à 21 ans pour l'ensemble des jeunes et 25 ans pour les étudiants optant pour le rattachement au foyer fiscal de leurs parents. Le RSA vient en outre d'être étendu aux jeunes actifs de moins de 25 ans, mais uniquement s'ils ont travaillé au moins 2 ans au cours des trois dernières années.

<sup>111</sup> Y. Jauneau, 2007 : « L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés », *Insee Première*, n°1156, septembre.

<sup>112</sup> Commission sur la politique de la jeunesse, 2009 : *Livre vert*, juillet.

<sup>113</sup> J. Damon, 2007 : « De l'allocation au premier enfant à l'allocation par enfant : la forfaitisation des allocations familiales », *Droit social*, n°12, décembre.

des financements publics dévolus aux familles modestes, et, pour la deuxième, favoriser des interventions moins précoces dans le cycle de vie : c'est un « dilemme » que les politiques familiales françaises ont du mal à trancher, et qu'elles ont plutôt traité par l'« empilement » d'expérimentations ou de mesures à portée limitée.

Si l'on en revient pour finir aux modalités de garde des jeunes enfants, et parallèlement au débat sur les congés parentaux évoqué précédemment, la politique française est aussi traversée par plusieurs « tensions » qui pèsent sur ses effets économiques à long terme. La première a trait à la volonté de mettre en avant le « libre choix » et la diversité des formules de garde, alors que celle-ci peut conduire à sous estimer les besoins d'accueil collectifs<sup>114</sup>, et aboutit à des solutions socialement segmentées<sup>115</sup>. La deuxième concerne le conflit possible entre quantité et qualité des capacités d'accueil disponibles, avec dans le cas français des controverses récentes sur le taux d'encadrement dans les crèches et la mise en place de « jardins d'éveil » censés assurer au moindre coût la généralisation de l'accueil préscolaire à deux ans<sup>116</sup>. Une dernière question porte sur le partage des activités de « care » entre les hommes et les femmes, et les types d'emplois associés à la prise en charge de la petite enfance, qu'un objectif nouveau et porteur pourrait être de consolider, d'homogénéiser mais aussi de « masculiniser »<sup>117</sup>.

Cette liste de questions et de « dilemmes » n'épuise pas les débats autour des politiques familiales en France et en Europe, mais elle veut illustrer l'idée que la « notion d'investissement », souvent mobilisée pour justifier leur légitimité, ne recouvre que partiellement l'ensemble de leurs objectifs et de leurs effets. Elle ne peut surtout servir à occulter les arbitrages et les choix auxquels ces politiques sont confrontées, à la fois en ce qui concerne leurs orientations propres et leurs frontières avec les autres domaines du « social ». Leurs effets à long terme dépendent donc de choix sociaux spécifiques, dont l'importance économique est manifeste, mais dont on ne peut considérer qu'ils garantissent des « retours sur investissement » acquis *a priori*.

---

<sup>114</sup> D. Méda et H. Périvier, 2007, *op.cit.*

<sup>115</sup> C. Martin, 2010 : « Concilier vie familiale et vie professionnelle : un objectif européen dans le modèle français des politiques de la famille ? », *Informations sociales*, n°157, janvier-février.

<sup>116</sup> M. Tabarot, 2008 : *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, juillet.

<sup>117</sup> J. Commaille, J. Fagnani, J. Ion, M. Messu, E. Millard et F. Monéger, 2005 : « Rêvons d'une politique familiale idéale... », *Recherches et Prévisions*, n°82, décembre.

**Tableau 1 : Évolution de la part de la population âgée et du taux de dépendance dans les pays européens entre 2008 et 2060**

|                     | Pourcentage des 65 ans ou plus |      |      | Pourcentage des 80 ans ou plus |      |      | Taux de dépendance des personnes âgées (%) |      |
|---------------------|--------------------------------|------|------|--------------------------------|------|------|--|------|
|                     | 2008                           | 2035 | 2060 | 2008                           | 2035 | 2060 | 2008                                       | 2060 |
| UE27                | 17,1                           | 25,4 | 30,0 | 4,4                            | 7,9  | 12,1 | 25,4                                       | 53,5 |
| Belgique            | 17,0                           | 24,2 | 26,5 | 4,7                            | 7,4  | 10,2 | 25,8                                       | 45,8 |
| Bulgarie            | 17,3                           | 24,7 | 34,2 | 3,6                            | 7,1  | 12,8 | 25,0                                       | 63,5 |
| République tchèque  | 14,6                           | 24,1 | 33,4 | 3,4                            | 7,9  | 13,4 | 20,6                                       | 61,4 |
| Danemark            | 15,6                           | 24,1 | 25,0 | 4,1                            | 7,7  | 10,0 | 23,6                                       | 42,7 |
| Allemagne           | 20,1                           | 30,2 | 32,5 | 4,7                            | 8,9  | 13,2 | 30,3                                       | 59,1 |
| Estonie             | 17,2                           | 22,8 | 30,7 | 3,6                            | 6,8  | 10,7 | 25,2                                       | 55,6 |
| Irlande             | 11,2                           | 17,6 | 25,2 | 2,8                            | 5,0  | 9,6  | 16,3                                       | 43,6 |
| Grèce               | 18,6                           | 26,3 | 31,7 | 4,1                            | 7,9  | 13,5 | 27,8                                       | 57,1 |
| Espagne             | 16,6                           | 24,8 | 32,3 | 4,6                            | 7,2  | 14,5 | 24,2                                       | 59,1 |
| France <sup>3</sup> | 16,5                           | 24,4 | 25,9 | 5,0                            | 8,5  | 10,8 | 25,3                                       | 45,2 |
| Italie              | 20,1                           | 28,6 | 32,7 | 5,5                            | 9,1  | 14,9 | 30,5                                       | 59,3 |
| Chypre              | 12,4                           | 19,0 | 26,2 | 2,8                            | 5,3  | 8,6  | 17,7                                       | 44,5 |
| Lettonie            | 17,3                           | 23,7 | 34,4 | 3,6                            | 6,7  | 11,9 | 25,0                                       | 64,5 |
| Lituanie            | 15,8                           | 24,3 | 34,7 | 3,3                            | 6,4  | 12,0 | 23,0                                       | 65,7 |
| Luxembourg          | 14,2                           | 21,3 | 23,6 | 3,5                            | 5,8  | 8,9  | 20,9                                       | 39,1 |
| Hongrie             | 16,2                           | 23,1 | 31,9 | 3,7                            | 7,6  | 12,6 | 23,5                                       | 57,6 |
| Malte               | 13,8                           | 24,8 | 32,4 | 3,2                            | 8,3  | 11,8 | 19,8                                       | 59,1 |
| Pays-Bas            | 14,7                           | 25,9 | 27,3 | 3,8                            | 8,0  | 10,9 | 21,8                                       | 47,2 |
| Autriche            | 17,2                           | 26,1 | 29,0 | 4,6                            | 7,2  | 11,4 | 25,4                                       | 50,6 |
| Pologne             | 13,5                           | 24,2 | 36,2 | 3,0                            | 7,7  | 13,1 | 19,0                                       | 69,0 |
| Portugal            | 17,4                           | 24,9 | 30,9 | 4,2                            | 7,6  | 12,8 | 25,9                                       | 54,8 |
| Roumanie            | 14,9                           | 22,9 | 35,0 | 2,8                            | 6,2  | 13,1 | 21,3                                       | 65,3 |
| Slovénie            | 16,1                           | 27,4 | 33,4 | 3,5                            | 8,4  | 13,9 | 23,0                                       | 62,2 |
| Slovaquie           | 12,0                           | 23,0 | 36,1 | 2,6                            | 6,4  | 13,2 | 16,6                                       | 68,5 |
| Finlande            | 16,5                           | 26,4 | 27,8 | 4,3                            | 9,4  | 10,8 | 24,8                                       | 49,3 |
| Suède               | 17,5                           | 23,6 | 26,6 | 5,3                            | 8,1  | 10,0 | 26,7                                       | 46,7 |
| Royaume-Uni         | 16,1                           | 21,9 | 24,7 | 4,5                            | 6,7  | 9,0  | 24,3                                       | 42,1 |
| Norvège             | 14,6                           | 22,6 | 25,4 | 4,6                            | 7,1  | 10,0 | 22,1                                       | 43,9 |
| Suisse              | 16,4                           | 25,2 | 28,0 | 4,7                            | 7,7  | 11,1 | 24,1                                       | 48,5 |

Source : Eurostat, août 2008.

Note : Le taux de dépendance considéré ici est le rapport entre la population âgée de 65 ans ou plus et celle en âge de travailler (15-64 ans). Il s'agit donc d'un taux de dépendance « démographique » relatif aux personnes âgées, et non à l'ensemble des inactifs.

**Tableau 2.1 :**

**Taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans en Europe selon le nombre et l'âge des enfants en 2008** En %

| Nombre d'enfants de moins de 18 ans<br>Âge du plus jeune des enfants | Ensemble | Pas d'enfant | Un enfant      |           |            | Deux enfants   |           |            | Trois enfants et plus |           |            |
|--|----------|--------------|----------------|-----------|------------|----------------|-----------|------------|-----------------------|-----------|------------|
|  |          |              | Moins de 3 ans | 3 à 5 ans | 6 à 17 ans | Moins de 3 ans | 3 à 5 ans | 6 à 17 ans | Moins de 3 ans        | 3 à 5 ans | 6 à 17 ans |
| Union européenne à 27 (hors Suède, Danemark)                         | 78,4     | 85,9         | 71,5           | 77,3      | 81,7       | 59,6           | 70,6      | 78,6       | 43,0                  | 56,6      | 68,4       |
| Union européenne à 15 (hors Suède, Danemark)                         | 78,4     | 86,1         | 74,9           | 78,0      | 80,4       | 62,2           | 71,0      | 77,8       | 44,3                  | 57,4      | 68,0       |
| dont : France  | 84,3     | 90           | 80             | 88        | 89         | 64             | 83        | 90         | 41                    | 71        | 75         |
| Allemagne  | 82,4     | 89           | 74             | 79        | 87         | 59             | 73        | 79         | 42                    | 51        | 65         |
| Autriche   | 82,6     | 89           | 75             | 80        | 86         | 56             | 73        | 84         | 45                    | 60        | 73         |
| Belgique   | 82,0     | 85           | 84             | 82        | 84         | 75             | 85        | 84         | 57                    | 61        | 76         |
| Danemark   | 88       | nd           | nd             | nd        | nd         | nd             | nd        | nd         | nd                    | nd        | nd         |
| Espagne  | 75,5     | 83           | 77             | 78        | 75         | 62             | 68        | 73         | 53                    | 60        | 68         |
| Finlande   | 85,1     | 90           | 62             | 86        | 93         | 58             | 89        | 95         | 43                    | 83        | 90         |
| Grèce  | 69,1     | 74           | 61             | 65        | 70         | 58             | 64        | 69         | 51                    | 59        | 62         |
| Italie   | 66,0     | 75           | 65             | 68        | 65         | 56             | 56        | 60         | 40                    | 46        | 48         |
| Pays Bas   | 83,8     | 89           | 87             | 84        | 81         | 80             | 81        | 83         | 63                    | 69        | 77         |
| Portugal   | 85,7     | 88           | 83             | 91        | 86         | 86             | 84        | 83         | 69                    | 76        | 78         |
| Royaume-Uni  | 78,1     | 88           | 75             | 75        | 83         | 62             | 66        | 80         | 40                    | 51        | 67         |
| Suède  | 88       | nd           | nd             | nd        | nd         | nd             | nd        | nd         | nd                    | nd        | nd         |

Concepts : activité mesurée au sens du BIT en moyenne annuelle, âge atteint au 31 décembre de l'année d'enquête, nombre d'enfants de la mère de moins de 18 ans présents dans le ménage.

Lecture : en 2008, au Royaume-Uni, 83 % des mères vivant avec un de leurs enfants de moins de 18 ans, sont actives lorsque celui-ci a entre 6 et 17 ans.

Champ : femmes appartenant à un ménage ordinaire. France métropolitaine.

Source : Dares, exploitation de l'enquête sur les Forces de travail (LFS).

Tableau 2.

2. Taux d'activité et recours au temps partiel des hommes et des femmes de 25 à 49 ans, selon le nombre et l'âge des enfants en 2008

en %

|   | Taux d'activité |             |             | Temps partiel parmi les personnes ayant un emploi |            |             |
|---|-----------------|-------------|-------------|---|------------|-------------|
|   | Femmes          | Hommes      | Ensemble    | Femmes  | Hommes     | Ensemble    |
| <b>Ensemble (25-49 ans)</b>                           | <b>84,1</b>     | <b>96,2</b> | <b>89,9</b> | <b>28,3</b>                                       | <b>3,9</b> | <b>15,6</b> |
| Aucun enfant  | 90,9            | 93,9        | 92,6        | 15,2  | 5,0        | 9,4         |
| 1 enfant  | 87,8            | 97,6        | 92,0        | 25,6  | 3,1        | 15,2        |
| 2 enfants   | 83,7            | 98,0        | 90,1        | 36,0  | 3,0        | 19,5        |
| 3 enfants ou plus                                     | 66,3            | 96,6        | 79,8        | 46,6  | 3,9        | 23,0        |
| 1 enfant de moins de 3 ans                            | 83,0            | 98,0        | 90,4        | 23,9  | 3,7        | 12,9        |
| 2 enfants dont le plus jeune a moins de 3 ans         | 64,3            | 97,2        | 80,4        | 44,9  | 4,3        | 20,7        |
| 3 enfants ou plus dont le plus jeune a moins de 3 ans | 42,9            | 95,9        | 68,1        | 50,6  | 6,9        | 21,1        |
| 1 enfant de 3 ans ou plus                             | 89,3            | 97,5        | 92,6        | 26,1  | 2,9        | 16,1        |
| 2 enfants de 3 ans ou plus                            | 88,3            | 98,2        | 92,7        | 34,5  | 2,6        | 19,3        |
| 3 enfants ou plus de 3 ans ou plus                    | 73,8            | 96,9        | 83,8        | 45,9  | 2,8        | 23,6        |

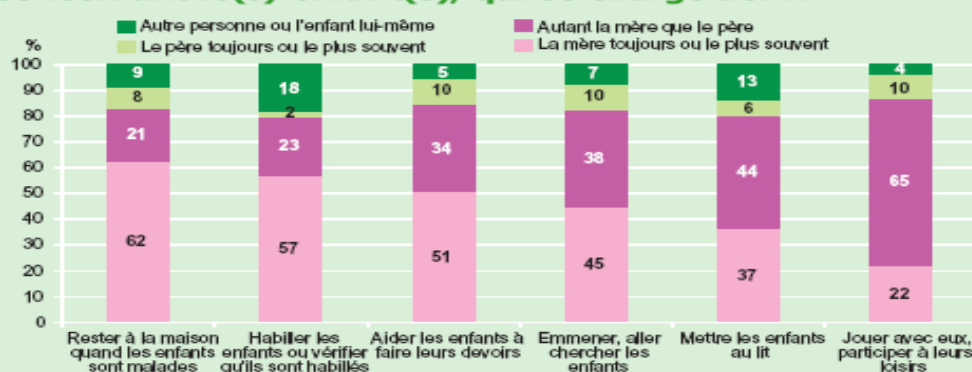
Lecture : en 2008, parmi les personnes de 25 à 49 ans, 84,1 % des femmes et 96,2 % des hommes sont actifs ; parmi ceux qui ont un emploi, 28,3 % des femmes et 3,9 % des hommes exercent leur activité professionnelle à temps partiel.

Champ : France métropolitaine, population des ménages dont la personne de référence ou son conjoint est âgé de 25 à 49 ans.

Source : Insee, enquête Emploi 2008.

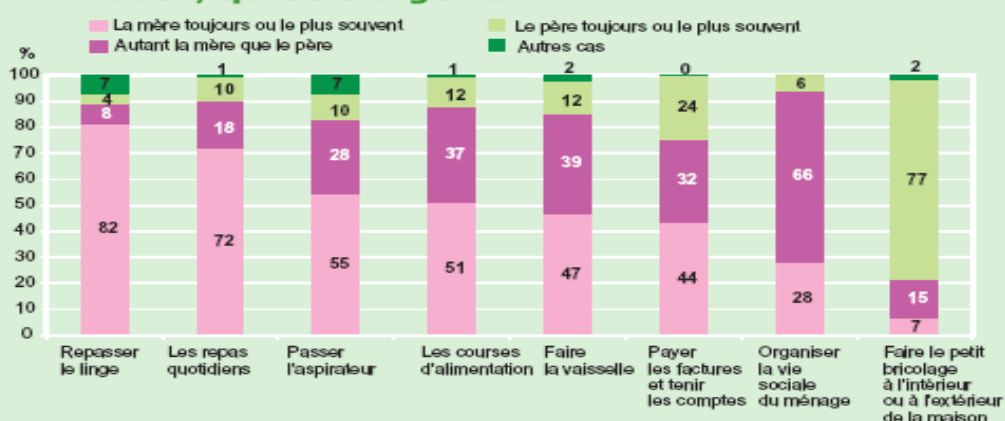
GRAPHIQUE 1

Concernant le(s) enfant(s), qui se charge de... ?



GRAPHIQUE 2

À la maison, qui se charge de... ?



Champ : Personnes vivant en couple et ayant au moins un enfant de moins de 14 ans.

Sources : Enquête GGS-ERFI.

**Tableau 3 : Taux de pauvreté dans les pays européens en 2008**

| Année 2008<br>en %    | Taux de<br>pauvreté<br>avant<br>transferts<br>sociaux<br>(hors<br>pensions) | Taux de<br>pauvreté<br>après<br>transferts<br>sociaux | Taux de<br>pauvreté<br>des<br>enfants | Taux de<br>pauvreté<br>des<br>jeunes<br>de 18 à<br>24 ans | Taux de<br>pauvreté<br>des<br>familles<br>mono<br>parentales |
|-----------------------|---|---|---------------------------------------|---|--|
| Allemagne             | 24  | 15  | 15                                    | 20  | 36   |
| Autriche              | 24  | 12  | 15                                    | 11  | 26   |
| Belgique              | 27  | 15  | 17                                    | 17  | 39   |
| Bulgarie              | 27  | 21  | 26                                    | 21  | 38   |
| Chypre                | 22  | 16  | 14                                    | 11  | 31   |
| Danemark              | 28  | 12  | 9                                     | 34  | 16   |
| Espagne               | 24  | 20  | 24                                    | 20  | 38   |
| Estonie               | 25  | 19  | 17                                    | 15  | 39   |
| Finlande              | 28  | 14  | 12                                    | 26  | 24   |
| France                | 23  | 13  | 17                                    | 20  | 27   |
| Grèce                 | 23  | 20  | 23                                    | 23  | 27   |
| Hongrie               | 30  | 12  | 20                                    | 18  | 33   |
| Irlande               | 34  | 16  | 18                                    | 14  | 42   |
| Italie                | 23  | 19  | 25                                    | 21  | 36   |
| Lettonie              | 30  | 26  | 25                                    | 17  | 42   |
| Lituanie              | 27  | 20  | 23                                    | 18  | 48   |
| Luxembourg            | 24  | 13  | 20                                    | 16  | 44   |
| Malte                 | 23  | 15  | 20                                    | 8   | 57   |
| Pays-Bas              | 20  | 11  | 13                                    | 20  | 29   |
| Pologne               | 25  | 17  | 22                                    | 20  | 30   |
| Portugal              | 25  | 18  | 23                                    | 18  | 39   |
| République<br>tchèque | 20  | 9   | 13                                    | 12  | 40   |
| Roumanie              | 31  | 23  | 33                                    | 23  | 40   |
| Royaume-Uni           | 29  | 19  | 23                                    | 18  | 47   |
| Slovaquie             | 18  | 11  | 17                                    | 12  | 21   |
| Slovénie              | 23  | 12  | 12                                    | 10  | 29   |
| Suède                 | 29  | 12  | 13                                    | 27  | 26   |
| <b>UE (15 pays)</b>   | <b>25</b>   | <b>16</b>   | <b>19</b>                             | <b>20</b>   | <b>36</b>  |
| <b>UE (25 pays)</b>   | <b>25</b>   | <b>16</b>   | <b>20</b>                             | <b>20</b>   | <b>35</b>  |
| <b>UE (27 pays)</b>   | <b>25</b>   | <b>17</b>   | <b>20</b>                             | <b>20</b>   | <b>36</b>  |

Source : Eurostat- SILC

Note : Le taux de pauvreté considéré ici mesure la part de la population dont le revenu est inférieur au seuil de 60% de la médiane des niveaux de vie, qui est la convention habituellement utilisée pour les comparaisons européennes.

Tableau 4 :

**Impact des impôts directs et des prestations familiales et sociales sur le taux de pauvreté monétaire des enfants, en fonction des configurations familiales**

|                                     | Personnes de moins de 18 ans appartenant à des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (en %) |                     |                              |                      |                         |
|-------------------------------------|--|---------------------|------------------------------|----------------------|-------------------------|
|                                     | Avant impôts directs   | Après impôt directs | Après prestations familiales | Après minima sociaux | Après aides au logement |
| Ensemble des familles avec enfants  | 31   | 31                  | 22                           | 21                   | 17                      |
| Couples avec 1 enfant               | 12   | 12                  | 11                           | 10                   | 9                       |
| Couples avec 2 enfants              | 16   | 16                  | 11                           | 10                   | 8                       |
| Couples avec 3 enfants ou plus      | 44   | 44                  | 27                           | 26                   | 19                      |
| Parent isolé avec 1 enfant          | 44   | 44                  | 39                           | 39                   | 28                      |
| Parent isolé avec 2 enfants ou plus | 68   | 68                  | 51                           | 51                   | 40                      |

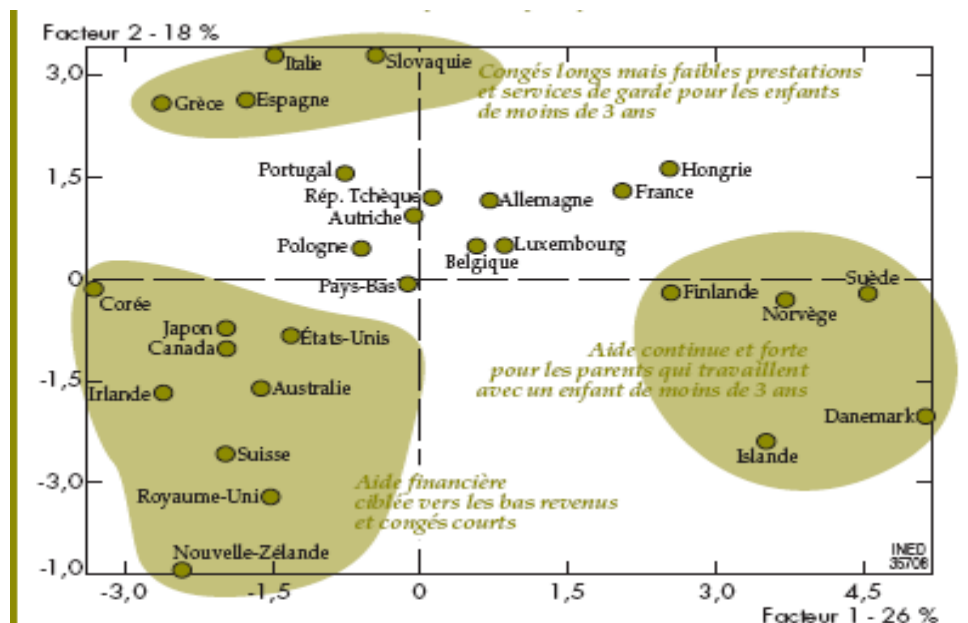
Définitions : voir tableau 5.

**Lecture** • 31 % des enfants appartiennent à des familles dont le niveau de vie avant impôts directs est inférieur au seuil de pauvreté à 60 %. Cette proportion reste identique lorsqu'on prend en compte les impôts directs puis baisse à 22 % après prestations familiales, puis à 21 % lorsqu'on inclut les minima sociaux et à 17 % si l'on rajoute les aides au logement. Au final, 17 % des enfants sont pauvres au seuil de 60 %.

**Champ** • Enfants appartenant à des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

**Sources** • DREES, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 actualisée 2008, modèle INES.

Graphique 3 : Typologie du contenu des politiques familiales dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE

(Olivier Thévenon, *Population & Sociétés* n° 448, Ined, septembre 2008)

Note sur la méthode d'analyse : Les ressemblances et les différences entre les politiques familiales des différents pays de l'OCDE ont été résumées en situant chaque pays selon deux axes grâce à une analyse en composantes principales. L'axe horizontal traduit la plus forte opposition, qui est essentiellement liée aux aides sous la forme de congés et services accordés en présence d'enfants de moins de trois ans. L'axe vertical oppose principalement les pays selon la durée du congé parental et le degré de ciblage des aides financières en direction des bas revenus.

**Graphique 4 : Typologie des politiques publiques menées en direction des familles dans les pays de l'Union européenne**

| <i>DÉFAMILIALISÉE</i>  |   | <i>REFAMILIALISÉE</i>                                       |                                 |
|--|---|---|---------------------------------|
| Explicite  |   | Implicite   |                                 |
| Cohérente (organisée)  |   | Indirecte   |                                 |
| Légitimée  |   | Pro-nataliste   |                                 |
| Fiscalité  | Financement mixte (cotisations et impôts) | Non coordonnée  |                                 |
| Individualisée   | Centrée sur la famille                    | Sous-financée   |                                 |
| Services   | Prestations                               | Estonie   | Rép. tchèque                    |
| Danemark   | France                                    | Lituanie  | Slovénie                        |
| Finlande   | Luxembourg                                | Lettonie  | Slovaquie                       |
| Suède  | Belgique                                  | Hongrie   | Pologne                         |
| Irlande  | Autriche                                  | Grèce   | Chypre                          |
| Royaume-Uni  | Allemagne                                 | Italie  | Fiscalité                       |
|  | Pays-Bas                                  | Portugal  | Malte                           |
| Financé essentiellement par l'impôt  | Financement mixte                         | Cotisations   | Cotisations                     |
| Fort secteur privé   | Déleguée au secteur privé                 | Espagne   | Place importante de la religion |
| Condition de résidence   |   | Fiscalité   |                                 |
| Partiellement légitimée en tant que politique importante   |   | Très faibles financements publics                           |                                 |
| Implicite car jamais identifiée distinctement  |   | Faiblement légitimée  |                                 |
| Indirecte car passe par des mécanismes de transferts qui ne sont pas montés au nom de la famille |   | Ne passe pas par des institutions spécifiques identifiables |                                 |
| <i>PARTIELLEMENT DÉFAMILIALISÉE</i>  |   | Fragmentée  |                                 |
|  |   | <i>FAMILIALISÉE</i>   |                                 |

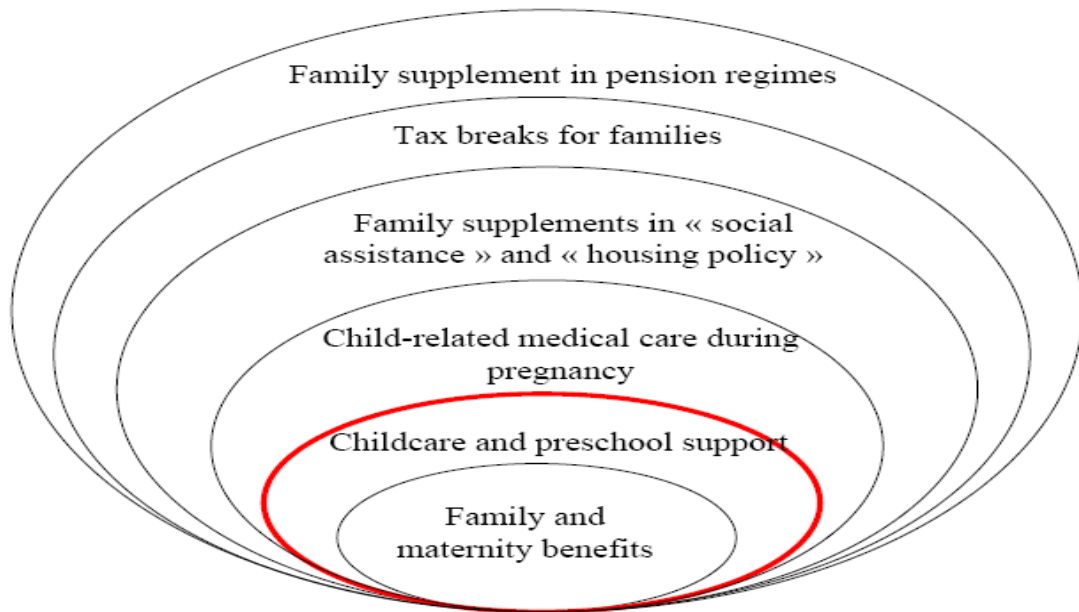
*Note* : Les traits sont parfois en pointillés pour signifier la porosité entre les modèles et les groupes.

Source : L. Hantrais (2004), reprise par J. Damon (2005)



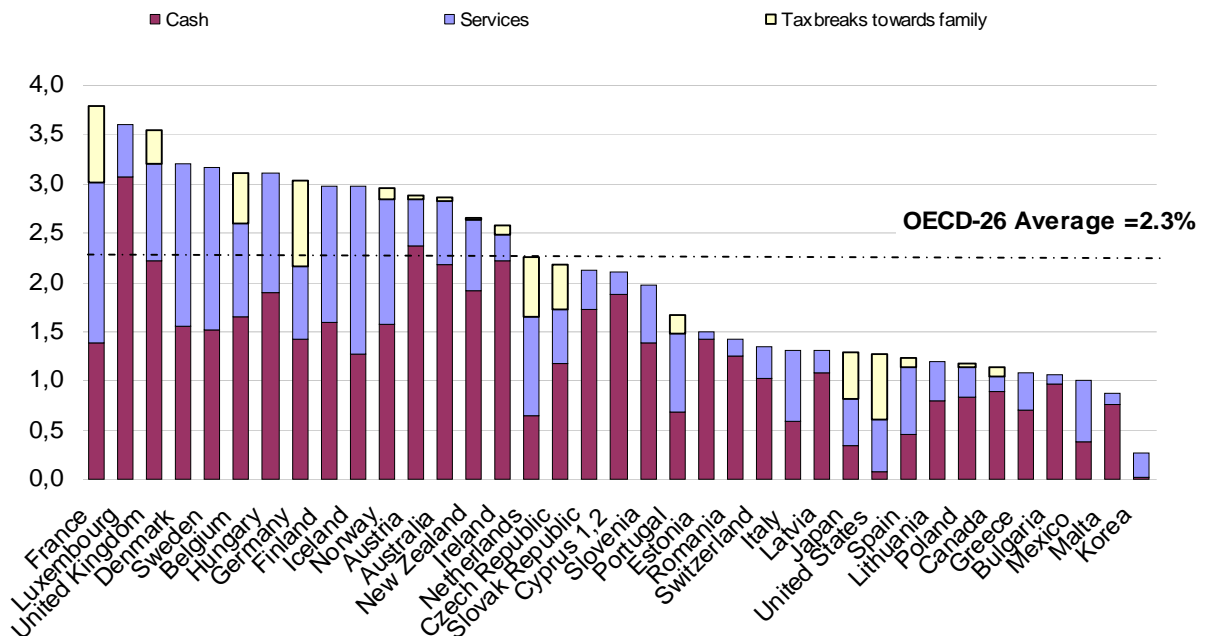
## Graphique 5 :

The different “circles” of family policies



Source : A. Math et O. Thévenon, 2009, Document de travail de l'INED

## Graphique 6 : Family spending in cash, services and tax measures in 2005 (% of GDP)



Source: OECD Social Expenditure Database

Note : Les dépenses prises en compte par l'OCDE englobent d'une part les avantages fiscaux aux familles (y compris ceux liés comme le quotient familial à la définition des unités d'imposition) et d'autre part les dépenses d'éducation préélémentaire

**Tableau 5 : Dépenses de protection sociale liées à la famille dans les pays européens**

En %

| Année 2007         | Part des dépenses de protection sociales liées à la famille | Dépenses liées à la famille /PIB |
|--------------------|---|----------------------------------|
| Allemagne          | 10,6  | 2,8                              |
| Autriche           | 10,2  | 2,8                              |
| Belgique           | 7,1   | 2,0                              |
| Bulgarie           | 8,6   | 1,3                              |
| Chypre             | 10,8  | 2,0                              |
| Danemark           | 13,1  | 3,7                              |
| Espagne            | 6,0   | 1,2                              |
| Estonie            | 11,6  | 1,4                              |
| Finlande           | 11,6  | 2,9                              |
| France             | 8,5   | 2,5                              |
| Grèce              | 6,2   | 1,5                              |
| Hongrie            | 12,8  | 2,8                              |
| Irlande            | 14,7  | 2,6                              |
| Italie             | 4,7   | 1,2                              |
| Lettonie           | 11,0  | 1,2                              |
| Lituanie           | 8,7   | 1,1                              |
| Luxembourg         | 16,6  | 3,2                              |
| Malte              | 5,9   | 1,1                              |
| Pays-Bas           | 6,0   | 1,6                              |
| Pologne            | 4,5   | 0,8                              |
| Portugal           | 5,3   | 1,2                              |
| République tchèque | 9,2   | 1,7                              |
| Roumanie           | 13,2  | 1,7                              |
| Royaume-Uni        | 6,0   | 1,5                              |
| Slovaquie          | 10,0  | 1,5                              |
| Slovénie           | 8,7   | 1,8                              |
| Suède              | 10,2  | 3,0                              |
| UE (15 pays)       | <b>8,0</b>  | <b>2,0</b>                       |
| UE (27 pays)       | <b>8,0</b>  | <b>2,0</b>                       |

Source : Eurostat-SESPROS 2008

Note : Les dépenses de protection sociale prises en compte par Eurostat ne comprennent que les prestations et services sociaux afférents au risque maternité-famille, ce qui exclut d'une part les avantages fiscaux, et d'autre part les dépenses d'éducation (sauf certaines allocations ou bourses).