

BÉATRICE HOUCARD
JOURNALISTE

sommaire

Introduction	6
---------------------------	---

I. Vers une uniformisation du modèle familial	8
I.1 Une structure familiale en pleine évolution	14
I.2 Des ménages de plus en plus réduits	15
I.3 Le mariage : moins souvent, plus tard, moins longtemps	18
I.4 Le “boom” des familles monoparentales	20
I.5 Le déclin programmé de la femme au foyer	20
I.6 De moins en moins d’enfants	23
Conclusion : l’Europe, combien de divisions ?	26

2. Des politiques nationales en ordre dispersé	30
2.1 L’exception française	35
2.2 Le revirement britannique	41
2.3 La complexité allemande	43
2.4 Le fameux modèle scandinave	49
2.5 De l’influence des allocations sur la natalité	52
2.6 L’exemple de Singapour	58

3. L'Europe de la famille reste

à construire	60
3.1 Un “bon point” pour l’Observatoire de la famille	61
3.2 Pour l’égalité hommes-femmes	64
3.3 Les bonnes intentions de la directive sur le congé parental	67
3.4 Quand le Parlement européen prêche dans le désert .	69
3.5 Le casse-tête de l’élargissement	70
3.6 La longue marche vers un droit européen de la famille	71
3.7 Le lobbying des associations	73
3.8 Récompenser les initiatives	74

Conclusion	76
-------------------------	----

Introduction

C' est un retournement de tendance comme l'Histoire les aime tant : brocardée dans les années soixante, quasiment condamnée à mort dans les années soixante-dix, la famille est aujourd'hui à la mode. Mieux : elle est (re)devenue "la" valeur-refuge de ces temps de recherche de symboles forts, de branches solides auxquels s'accrocher pour ne pas sombrer. Toutes les études d'opinion, en Europe, sont unanimes : **les Européens ont retrouvé confiance dans la famille**, au-delà des peurs que fait peser la globalisation, cet avatar de la mondialisation ; au-delà des risques liés au terrorisme, qui a marqué, le 11 septembre 2001, l'entrée dans le XXI^e siècle ; au-delà du chômage, toujours menaçant ; au-delà des craintes liées à la montée de l'insécurité ou aux dégradations de l'environnement ; au-delà de ces nouvelles peurs qui pullulent, parfois en toute irrationalité comme celles de la vache folle, des OGM, de la génétique ou du trou dans la couche d'ozone.

À quelle autre branche solide les peuples européens pourraient-ils se raccrocher ? La politique, au sens noble du mot, est malmenée. Les pouvoirs intermédiaires, qui permettaient l'expression du débat démocratique et canalisaient les mécontentements, sont ébranlés.

La famille est donc la valeur-refuge. Ou plutôt "les" familles. Car il est clair que les familles du début du XXI^e siècle ne ressemblent pas à celles du milieu du XX^e. Si elle demeure

majoritaire, la famille traditionnelle (un père, une mère et leurs enfants) cohabite désormais avec les familles monoparentales, les familles recomposées, voire les familles homoparentales.

Si la famille n'existe pas en Europe au sens institutionnel du terme, si elle n'est pas mentionnée dans les traités, elle est bel et bien présente, explicitement ou non, dans les politiques. Provoquant des analyses qui ne sont pas toujours convergentes. Nous verrons ainsi que, s'il semble bien y avoir un modèle familial européen qui tend à s'uniformiser de la Finlande à l'Espagne et de l'Irlande à l'Autriche, il n'y a en revanche pas de modèle unique des politiques familiales en Europe. Parce que les uns pensent que la famille relève uniquement de la sphère privée (Grande-Bretagne) et d'autres que l'État doit s'impliquer dans la vie des familles (France), les conséquences philosophiques, politiques et financières divergent.

La famille, de toute évidence, restera encore longtemps de compétence nationale. Mais l'Europe institutionnelle, celle de la Commission, du Conseil et du Parlement, devra bien tenir compte de cette force qui monte dans ses quinze, et bientôt vingt-cinq ou vingt-huit pays.

Le temps où l'on brocardait la famille, où on la renvoyait comme un boomerang à la figure de la droite extrême, à cause des souvenirs véhiculés par "Travail-Famille-Patrie", est bel et bien révolu. Et les dirigeants de l'Europe, comme l'ont déjà constaté les citoyens, devront bien comprendre, pour paraphraser la formule de Saint-Just sur le bonheur, que la famille est une idée neuve en Europe.

1 Vers une uniformisation du modèle familial

Qu'est-ce que la famille ? On ne fera pas l'outrage à une institution ancestrale de lui appliquer la définition que donnait Sieyès du Tiers-État à la veille de la Révolution française : la famille n'est pas "rien" et elle n'aspire pas forcément à devenir "tout". Mais, côté définition, on reste désespérément sur sa faim. Du moins si l'on cherche une définition officielle : lorsqu'il ouvrit l'année internationale de la famille, en 1994, Boutros Boutros-Ghali, alors secrétaire général de l'ONU, dut se rendre à l'évidence : de définition officielle et mondiale de la famille, il n'avait pas trouvé trace.

Faute de mieux, la famille fut donc définie comme **"la plus petite démocratie au cœur de la société"**. Une acception qui est loin d'être anodine, car il n'est pas certain que tout le monde ait toujours eu envie de reconnaître le caractère "démocratique" de l'institution familiale. Le reconnaître, c'était accorder à chacun de ses membres des droits personnels. Cette définition prolongeait, en quelque sorte, la route individualiste prise par la famille à la fin du XIX^e siècle : l'épanouissement de chacun se substituant à l'épanouissement général, l'esprit même de toute politique familiale éventuelle s'en trouvait modifié. S'agit-il de favoriser la famille, ou de donner des aides individuelles à chacun des membres de la famille ? Voilà un sacré défi

lancé par l'institution familiale à la face des nations, mais aussi à la face de l'Europe.

Avec ses **376 millions d'habitants et ses 148 millions de ménages**, l'Europe de ce début de XX^e siècle est-elle en train de mettre à mal des différences ancestrales pour inventer un modèle familial européen uniforme ? Autrement dit, la famille italienne est-elle, aujourd'hui, la même que la famille suédoise ? La famille danoise vit-elle comme la famille portugaise ? La famille grecque partage-t-elle plus de points communs que de différences avec la famille britannique ?

Les chercheurs et autres sociologues, anthropologues et démographes, qui scrutent, d'études en recensement, de réflexions en laboratoire en expériences sur le terrain, les familles au microscope, sont encore partagés. La sociologue Martine Segalen note que "les mots, family, Famille, famille, n'ont pas le même contenu sémantique" et que "sous des structures identiques s'abritent des valeurs bien différentes⁽¹⁾". Par tradition, par culture, les différents peuples qui composent l'Europe ne donnent pas tous la même signification à la famille. Par exemple, **la France et le Royaume-Uni parlent de famille "lorsque l'enfant paraît" alors que, dans le droit allemand, c'est du mariage que naît la notion de parenté.** La famille est-elle d'abord liée au couple, ou d'abord à l'enfant ? Le débat existe et on verra que la nature des politiques familiales découle souvent de la réponse qui est donnée à cette question par les États.

Autres spécialistes incontestés de la famille en France, Jacques Commaille et François de Singly

⁽¹⁾ "La famille en Europe, parenté et perpétuation familiale"
sous la direction de Martine Segalen et Marianne Gullestad
(La Découverte, 1995)



Vers une uniformisation du modèle familial

estiment qu'il y a "une" famille européenne mais "des" politiques familiales européennes⁽²⁾. Pas d'accord, concluait Louis Roussel en 1992, dans sa contribution à "La famille en Europe occidentale : divergences et convergences" : "les écarts observés entre pays sont trop nets pour que l'on puisse parler d'une unité même relative de l'Europe occidentale. Dans le domaine des comportements familiaux, l'Europe des familles est plutôt un manteau d'Arlequin".

Louis Chauvel estime, lui, que l'influence de la religion, en l'occurrence de la religion catholique, est plus importante que celle de l'identité nationale et que c'est la culture religieuse qui amène, par exemple, les familles à respecter une division stricte du travail au sein du couple ou à être intransigeantes sur la notion d'autorité parentale⁽³⁾.

Dans l'un des ouvrages les plus complets écrits sur la question⁽⁴⁾, André Burguière remet dans une perspective historique les conceptions actuelles de la famille. Il rappelle les trois types de famille recensés en 1871 par Frédéric Le Play, l'inventeur de la sociologie familiale avant qu'Émile Durkheim n'inaugure, en 1888, son cours intitulé "Introduction à la sociologie de la famille".

D'abord, **la famille-souche** : c'est le modèle familial où l'aîné des enfants est choisi comme héritier unique, à l'exclusion de ses éventuels frères et sœurs. Apparu à la fin du XIII^e siècle, ce modèle occupait, au XIX^e, une grande partie de l'Europe montagnaise, passant par le nord du Portugal, les Pyrénées, le sud du Massif Central, l'arc alpin et le sud de l'Autriche. Mais contrairement à ce qu'affirmait Frédéric

“les enfants (...) apprennent très tôt à regarder à l'extérieur de la famille, à se socialiser, à fréquenter d'autres institutions.”

Le Play, la famille-souche était loin d'être alors majoritaire en Europe.

Ensuite, **la famille communautaire** : elle correspond, à la fin du XV^e siècle, à un regroupement de la famille sous le même toit, avec le plus grand nombre d'enfants possible, sous la direction du père ou d'un frère qui n'est pas forcément l'aîné. C'était le modèle de référence de la "France médiane", partant de l'ouest poitevin, le nord du Massif Central, la Franche-Comté, puis l'Italie du nord, de l'Émilie aux Abruzzes, pour gagner ensuite l'Europe centrale et orientale. Ce modèle familial patriarcal avait un pendant dans l'organisation rurale : le métayage.

Enfin, **la famille nucléaire** : c'est, dès le XVIII^e siècle, le modèle familial par excellence dans à peu près 50 % de l'Europe, notamment au nord-ouest du continent, c'est-à-dire correspondant aux régions les plus ouvertes sur l'extérieur, sur le commerce, sur les échanges. C'est un modèle familial où les enfants n'habitent plus chez leurs parents quand ils ont grandi, mais apprennent très tôt à regarder à l'extérieur de la famille, à se socialiser, à fréquenter d'autres "institutions" comme les associations. Selon André Burguière, c'est une famille "gouvernée par un principe d'autarcie qui la conduit à ne rien attendre de la société environnante". Bref, "une école d'individualisme"

⁽²⁾ "La famille, l'état des savoirs" sous la direction de François de Singly (La Découverte, 1993)

⁽³⁾ "Les valeurs dans la Communauté européenne, l'érosion des extrémismes" de Louis Chauvel (Observations et diagnostics économiques, 1993)

⁽⁴⁾ "La question familiale en Europe" sous la direction de Jacques Commaille et François de Singly (L'Harmattan, 1998)

1

Vers une uniformisation du modèle familial

qui n'est pas sans conséquences sur ce que seront plus tard les politiques familiales : car si la famille se décharge peu à peu de ses tâches traditionnelles (éducation, sécurité, soins, aide aux personnes âgées, etc.) il faudra bien que quelqu'un se substitue à elle. Et ce quelqu'un, ce sera l'État.

D'autres modèles familiaux ont été décrits. Dans un livre qui fit beaucoup de bruit⁽⁵⁾ Emmanuel Todd analysait les familles européennes en fonction de critères inédits : le libéralisme ou l'autoritarisme des relations parents-enfants d'une part ; l'égalitarisme ou le non-égalitarisme des relations frères-sœurs d'autre part. Il en tirait une carte européenne incluant trois zones très hétérogènes, pour en conclure que le modèle familial européen n'existait pas. Nous nous en tiendrons ici à la conclusion de Jacques Commaille et François de Singly : "Pour la famille contemporaine en Europe, il est possible de proposer un modèle, un idéal-type, construit à partir de nombreux travaux de sociologie de la famille et d'appréhender, ensuite, le statut des différences observées entre les pays membres de l'Union européenne"⁽⁶⁾.

Les analyses de la famille reposent sur la méthodologie mise au point en 1992 par Louis Roussel : **fécondité, nuptialité, divortialité, nombre de naissances hors mariage, cohabitation**. François de Singly et Jacques Commaille sont tentés d'y ajouter la régulation des rapports entre les sexes et l'organisation des rapports entre les générations. Mais la seule étude des cinq paramètres de la "typologie Roussel", qui fondent la notion familiale, laisse apparaître, de recensement en recensement, davantage de points communs que de divergences.

Les trente dernières années, dont on ne saurait dire si elles ont été "glorieuses" ou "piteuses" pour les familles européennes, ont vu intervenir de grands bouleversements : diminution du taux de fécondité ; baisse du nombre des mariages, qui interviennent de plus en plus tardivement ; augmentation du nombre des divorces ; augmentation des naissances hors mariage et des familles monoparentales ; allongement de l'espérance de vie ; augmentation du nombre de femmes qui travaillent.

En fait, sans toujours s'en apercevoir, c'est bien à une révolution familiale que l'on a assisté, dans la foulée de la libéralisation sexuelle et de la légalisation de la contraception. Bien sûr, le modèle classique perdure partout en Europe et - on aurait tort de l'oublier - il continue d'être dominant : une famille, c'est un homme et une femme mariés, avec un ou plusieurs enfants. Mais d'autres modèles de vie se sont progressivement, non pas substitués à ce vieux modèle, mais ajoutés, donnant naissance à ce qu'on appelle "**recompositions familiales**" ou "**familles recomposées**".

Si la proportion d'enfants qui naissent hors mariage ne cesse d'augmenter, elle n'effraie plus personne. Comme il semble loin, le temps de celles qu'on appelait avec mépris, quand on ne les cachait pas car elles faisaient la honte de la famille, des "filles-mères". Par ailleurs, le divorce tend à se banaliser, sous l'effet conjoint de l'allongement de la durée de la vie et de la plus grande indépendance, notamment financière, des femmes.

André Burguière a finement analysé toutes ces

⁽⁵⁾ "L'invention de l'Europe" d'Emmanuel Todd (Seuil, 1990)

⁽⁶⁾ "La question familiale en Europe" op.cit.

1

Vers une uniformisation du modèle familial

évolutions pour en décliner les motifs profonds : "Essor d'un individualisme impérial et narcissique qui fait de l'épanouissement personnel une exigence prioritaire ; poussée féministe qui fait accéder les femmes, beaucoup plus aisément que par le passé, aux formations scolaires supérieures, à la vie active et aux postes de responsabilité ; extension de l'État-providence qui accroît la prise en charge extra-familiale des enfants et qui compense, par des allocations particulières et des avantages fiscaux, le handicap social qui pesait sur les foyers monoparentaux".

Le "portrait social de l'Europe"⁽⁷⁾, publié en 1998 par la Commission européenne et les tout derniers chiffres d'Eurostat⁽⁸⁾ permettent de disséquer les données et de dessiner les contours de ce qui pourrait être la famille européenne type. Même si des "camps" apparaissent encore (Italie, Espagne, Irlande et Grèce d'un côté, pays scandinaves de l'autre, tous les autres au milieu), on peut dire que les convergences familiales sont aujourd'hui, en Europe, plus nombreuses que les différences.

1.1 Une structure familiale en pleine évolution

On l'a déjà mentionné : la structure traditionnelle de la famille demeure majoritaire en Europe. On ferait, certes, un grave contresens en organisant les politiques familiales autour de cette seule famille, traditionnellement qualifiée de "nucléaire" mais un contresens tout aussi regrettable en faisant mine de croire que les "nouvelles familles" ou "familles recomposées"

ont désormais pris le pas sur la famille classique.

Ainsi, près de 78 % de la population européenne vit dans une famille nucléaire. Avec, en son sein, deux catégories : celle des parents mariés avec enfants et celle des familles monoparentales. C'est là que se situe le grand bouleversement, puisque **les couples avec enfants ne représentent plus aujourd'hui que la moitié des familles européennes**. Des différences existent, principalement entre le nord et le sud de l'Europe, avec seulement 40 % de familles classiques en Suède, mais encore 60 % en Espagne et au Portugal, ainsi qu'en Irlande. Le sud de l'Europe se distingue avec une troisième catégorie familiale, celle où cohabitent plusieurs générations : c'est le cas d'un cinquième de la population de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal. Partout ailleurs en Europe, le pourcentage de telles familles n'est que de 11 %.

1.2 Des ménages de plus en plus réduits

2,5 personnes en moyenne par foyer : c'est le dernier chiffre officiel connu et à lui seul il permet de mesurer à quel point on est loin du temps des familles nombreuses. Seuls trois pays (Espagne, Irlande et Portugal, dont on verra qu'ils ont d'autres points communs) comptent plus de trois personnes par ménage⁽⁹⁾. Une double explication s'impose : la chute du taux de natalité et l'augmentation du nombre de personnes qui vivent seules. Ce dernier phénomène remonte au début des années soixante, allant jusqu'à toucher aujourd'hui 11 % de la population européenne. Ce qui signi-

⁽⁷⁾ "Portrait social de l'Europe" (Commission européenne et Eurostat, 1998)

⁽⁸⁾ "Eurostat 2001" (Commission européenne)

⁽⁹⁾ Un ménage se définit sur la base du partage d'un même logement et d'arrangements de vie en commun. Il s'agit d'une personne vivant seule ou d'un groupe de personnes n'ayant pas nécessairement de liens de parenté, qui vivent sous le même toit.

LES MÉNAGES EN EUROPE

Proportion de personnes vivant en ménage, par type de ménage en 1995

	UE15		A	B	DK	FIN	F	D	EL	IRL	I	L	NL	P	E	S	UK
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total	11	11	11	17	-	12	15	7	7	7	8	10	14	4	5	-	11
Homme	4	4	4	8	-	5	6	2	3	3	4	6	7	1	1	-	4
• Agé de moins de 30 ans	1	1	0	2	-	1	1	0	0	0	0	0	2	0	0	-	1
• Agé de 30 à 64 ans	2	2	3	4	-	2	4	1	2	2	2	3	3	1	1	-	2
• Agé de 65 ans et plus	1	1	1	2	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	2
Femme	7	7	7	9	-	7	9	5	3	5	6	9	3	3	3	-	7
• Agé de moins de 30 ans	1	1	0	2	-	1	1	0	0	0	1	2	0	0	0	-	0
• Agé de 30 à 64 ans	2	2	2	3	-	2	3	1	1	1	1	2	3	1	1	-	2
• Agé de 65 ans ou plus	4	4	4	5	-	4	5	4	4	2	3	4	2	2	2	-	5
2 adultes sans enfants à charge	23	20	24	29	-	24	29	20	15	17	21	29	18	15	-	-	26
Les deux - 65 ans	13	13	12	19	-	14	18	8	7	8	13	19	8	6	-	-	16
Dont l'un a 65 ans et plus	10	7	12	10	-	10	11	12	7	9	9	9	11	9	-	-	10
3 adultes ou + sans enfants à charge	14	14	10	8	-	9	12	18	13	21	14	9	18	21	-	-	13
Parent seul avec enfants à charges	3	2	4	4	-	4	3	2	3	2	2	3	2	1	-	-	6
2 adultes avec enfants à charge	36	30	43	35	-	43	33	35	40	35	39	40	35	35	-	-	36
• 1 enfant	11	10	14	12	-	13	12	10	E	13	13	9	14	10	-	-	9
• 2 enfants	17	14	19	16	-	18	16	21	14	16	17	19	16	18	-	-	17
• 3 enfants ou plus	8	6	11	7	-	12	6	4	18	6	9	11	4	6	-	-	10
3 adultes ou + avec enfants à charge	12	22	8	7	-	9	8	18	23	18	14	6	22	24	-	-	8

Les enfants à charge comprennent tous les enfants jusqu'à l'âge de 15 ans plus toutes les personnes âgées de moins de 25 ans qui sont économiquement inactives (essentiellement aux études) et qui vivent avec l'un de leurs parents au moins.

Source : Eurostat - Panel communautaire des ménages (PCM).

UE 15 = Totalité Union Européenne - A = Autriche - B = Belgique - DK = Danemark - FIN = Finlande - F = France - D = Allemagne - EL = Grèce - IRL = Irlande - I = Italie - L = Luxembourg - NL = Pays-Bas - P = Portugal - E = Espagne - S = Suède - UK = Royaume-Uni.

fie que **28 % de l'ensemble des ménages est constitué d'une seule personne**. C'est un chiffre énorme, qui n'était que de 22 % en 1981, et qui atteint des sommets dans les grandes métropoles comme on le constate à Paris, mais aussi dans certains pays : 33 % au Danemark, en Allemagne, en Finlande et en Suède, 30 % en France, en Autriche, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, 28 % en Belgique. Mais seulement entre 20 et 25 % en Grèce, en Irlande et en Italie. Enfin, 15 % de personnes seules sont recensées au Portugal et 12 % en Espagne.

D'autres critères interviennent : 44 % de la population européenne de plus de 75 ans vit seule, mais le pourcentage grimpe à 56 % si l'on ne considère que la situation des femmes. Sur ce point aussi, il subsiste de grandes disparités du nord au sud de l'Europe : 70 % des personnes de plus de 75 ans vivent seules en Finlande, mais seulement 20 % en Espagne, où la notion de solidarité inter-génération trouve encore tout son sens dans la vie quotidienne. Est-ce pour cette même raison - le paradoxe pourrait n'être qu'apparent - que les jeunes restent plus longtemps dans leur famille au sud de l'Europe qu'au nord ? 35 % des jeunes hommes et 24 % des jeunes femmes de 20 à 29 ans vivent seuls en Suède. Ils ne sont que 1 % en Espagne...

Parallèlement, on a assisté à une **“chute libre” du nombre des familles de plus de quatre personnes**. Elles ne constituent que 17 % de la population, contre 27 % en 1981, mais avec une exception de taille : en Irlande, la moitié des habitants vivent dans des familles de quatre personnes et plus.



Vers une
uniformisation
du modèle
familial

1.3 Le mariage : moins souvent, plus tard, moins longtemps

Ce n'est pas une révélation, même si c'est l'une des principales révolutions de la fin du XX^e siècle : **on se marie de moins en moins en Europe et ceux qui se marient divorcent de plus en plus fréquemment et de plus en plus facilement.** Mais là encore, il faut se méfier des idées toutes faites : en Europe, dans les toutes dernières années du siècle passé, 90 % de la population vivant en couple était bel et bien mariée. Un chiffre très élevé qui s'explique par de fortes disparités géographiques : 98 % de couples mariés en Grèce et en Italie ; 97 % en Espagne, Portugal et Irlande ; 91 % en Allemagne ; 90 % en Belgique et au Luxembourg ; 89 % en Grande-Bretagne ; 87 % aux Pays-Bas ; 86 % en France. Mais seulement 75 % au Danemark et dans les pays du nord de l'Europe.

Le taux de nuptialité chute en Europe depuis le début des années 90 : cinq mariages par an pour mille habitants, contre huit pour mille habitants vingt ans plus tôt ! Quelques pays se distinguent plus que d'autres au tableau d'honneur de la chute de la nuptialité : l'Irlande malgré la très forte tradition catholique (-66 %), les Pays-Bas (-64 %), la Finlande (-72 %). En revanche, la France, malgré une chute très forte en vingt ans (-72 %) voit le mariage revenir en force depuis 1996 et plus encore en l'an 2000, année pendant laquelle 304 300 cérémonies de mariages ont été célébrées, ce qui n'était pas arrivé depuis 1983.

Partout en Europe, l'âge du mariage est de plus en plus tardif : en moyenne, 29 ans pour les

hommes et 26 ans pour les femmes. Même si les Portugais et les Belges ont tendance à se marier plus tôt que les Suédois ou les Danois, c'est une tendance de fond.

Le taux des divorces est lui aussi sans surprise. Non seulement les Européens se marient de moins en moins et de plus en plus tard, mais ils divorcent de plus en plus : dix divorces pour cent mariages en 1970, trente divorces pour cent mariages vingt-cinq ans plus tard. Plus d'un mariage européen sur quatre se termine par un divorce.

Champions de la rupture devant le juge : les Belges, depuis la réforme de la fin des années 90, qui a facilité le divorce ; mais aussi les Britanniques, les Finlandais, les Suédois, les Allemands, les Autrichiens, les Danois, les Néerlandais. Puis les Français, les Luxembourgeois, les Grecs, les Portugais, les Espagnols et les Italiens, qui divorcent peu malgré la légalisation du divorce en 1970. Le divorce, suite à un référendum, n'est autorisé que depuis très peu de temps en Irlande, ce qui ne permet pas encore de publier des statistiques fiables.

Des réformes du divorce sont encore en cours de discussion en Europe, notamment en France avec la disparition programmée du divorce pour faute, qui devrait ne faire qu'entériner une situation existante : le divorce pour faute, s'il représente 42 % des divorces français, est en fait le plus souvent prononcé par le juge "aux torts réciproques".

1.4 Le “boom” des familles monoparentales

Un enfant européen sur quatre naît hors mariage. Tout naturellement, la courbe des naissances hors mariage suit en parallèle celle du concubinage : en quinze ans, le pourcentage d'enfants nés de parents non mariés est passé de 10 à 25 %, avec un record en Suède (55 %) mais seulement 9 % en Italie et 4 % en Grèce. La France reste dans la moyenne avec 41 % de naissances hors mariage. À noter qu'il s'agit souvent du premier enfant et que le passage devant le maire et assez souvent encore à l'Église (quatre mariages sur dix en France), intervient souvent peu de temps après.

À ce changement fondamental de la vie familiale en Europe s'ajoute la proportion toujours plus grande d'enfants qui grandissent dans une famille monoparentale, le plus souvent avec leur mère suite à un divorce ou, de plus en plus souvent, à un refus de vivre en couple : c'est le cas de plus de 15 % des enfants de moins de 16 ans en Grande-Bretagne, 14 % en Finlande et au Danemark, 12 % en Irlande, 10 % en Belgique et en Allemagne, entre 8 et 9 % en France, 7 % aux Pays-Bas et au Portugal, 6 % en Italie et en Espagne, moins de 5 % au Luxembourg et en Grèce.

1.5 Le déclin programmé de la femme au foyer

L'arrivée des femmes sur le marché du travail est, bien évidemment, l'une des principales

raisons de toutes ces révolutions familiales que l'on peut déceler derrière les chiffres. Parce que deux salaires valent mieux qu'un, parce que les jeunes filles font désormais autant d'études que les hommes et y réussissent aussi bien pour ne pas dire mieux (**103 filles pour 100 garçons en moyenne dans les Universités européennes**) et parce que les femmes estiment que leur épanouissement passe à la fois par une vie professionnelle et par une vie familiale, la notion de “femme au foyer”⁽¹⁰⁾ est en perte de vitesse en Europe.

Mais pas partout : c'est sans doute dans ce domaine que les différences sont encore les plus sensibles sous le poids conjugué des traditions, mais aussi selon l'existence ou l'absence de politique familiale permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale. **Sur cent femmes de 15 à 65 ans en Europe, 59,2 travaillent.** Avec la répartition suivante : 76 % au Danemark, 73,9 en Finlande, 67,4 au Royaume-Uni, 64,4 aux Pays-Bas, 63 au Portugal, 62,9 en Allemagne, 62,7 en Autriche, 62,2 en France, 56 en Belgique, 54,4 en Irlande et 50,2 au Luxembourg. Trois pays sont sous la barre des 50 % : la Grèce (49,7), l'Espagne (48,5) et l'Italie (45,6).

Si l'on ne considère que les femmes de 25 à 49 ans, soit le cœur de la population féminine active, on peut avoir une idée encore plus précise de la progression du travail féminin (voir tableau page 22). Même en Irlande, en Espagne et en Italie, les femmes au foyer sont en voie de disparition. Les statistiques du Portugal sont particulièrement révélatrices d'un pays où la révolution féminine est allée plus vite encore que celle des œillets qui, en 1974, mit fin à la dictature.

⁽¹⁰⁾ Une femme au foyer est une femme qui à la question : “Quelle est votre activité principale ?” a répondu : “Au ménage, garde d'enfant(s) / autres(s) personne(s)”.

TAUX D'EMPLOI DES FEMMES ÂGÉES DE 25 À 49 ANS, PAR NOMBRE D'ENFANTS, 1998

	UE 15	A	B	DK	FIN	F	D	EL	IRL	I	L	NL	P	E	S	UK
Ensemble de femmes	63,8	73,5	66,4	-	-	68,6	69,1	54,2	55,6	51,0	58,0	69,8	73,2	46,7	-	72,1
Femmes sans enfants	67,3	75,5	66,2	-	-	73,2	74,3	55,2	59,7	52,5	61,9	73,2	73,6	48,3	-	78,8
Femmes avec au moins 1 enfant de 0 à 5 ans	53,0	67,1	67,3	-	-	57,0	50,1	50,4	46	45,7	48,8	60,7	72,0	40,7	-	55,4
Femmes avec 1 enfant de 0 à 5 ans	55,7	67,1	68,0	-	-	62,2	53,2	51,1	49	47,1	52,6	61,9	73,3	41,3	-	59,8
Femmes ayant 2 enfants dont au moins 1 âgé de 0 à 5 ans	52,1	61,2	68,2	-	-	61,4	48,4	48,3	45,3	41,7	45,0	57,1	71,3	36,9	-	59,0
Femmes ayant 3 enfants dont au moins 1 âgé de 0 à 5 ans	37,0	52,7	44,1	-	-	34,9	33,2	42,6	32,0	31,6	29,1	49,0	47,7	24,6	-	40,4

UE 15 = Totalité Union Européenne - A = Autriche - B = Belgique - DK = Danemark - FIN = Finlande - F = France - D = Allemagne - EL = Grèce - IRL = Irlande - I = Italie - L = Luxembourg - NL = Pays-Bas - P = Portugal - E = Espagne - S = Suède - UK = Royaume-Uni.
Source : Eurostat. Portrait social de l'Europe, 1998

Bien sûr, **ces chiffres varient beaucoup en fonction du nombre d'enfants**. En Italie ou en Autriche, c'est à la naissance du deuxième enfant que de nombreuses femmes abandonnent une vie professionnelle. En France, en Belgique, au Portugal ou en Finlande, c'est plutôt à la naissance du troisième. Ainsi, en France, avec un enfant, 81 % des femmes travaillent. Elles sont encore 74 % avec deux enfants, mais seulement 50 % avec trois enfants. Seules les Finlandaises (66 %), les Portugaises (60 %) et les Autrichiennes (58 %) restent encore au travail avec trois enfants de moins de seize ans à la maison.

Enfin, l'évolution du travail à temps partiel chez les femmes est très variable d'un pays à l'autre : il atteint presque 70 % aux Pays-Bas, 45 % au Royaume-Uni et 40 % en Suède. Le pourcentage est plus bas partout ailleurs : 32 % en Allemagne, 29 % en France, 12 % en Italie, 9 % en Grèce.

1.6 De moins en moins d'enfants

Quatre millions d'enfants seulement sont nés en Europe en 1998, record minimum de l'après-guerre. Dans le même temps, et on ne s'en plaindra pas, le taux de mortalité est tombé de 23 pour mille en 1970 à 5 pour mille en 1998. L'espérance de vie des Européens est aujourd'hui de 74,5 ans, celui des Européennes de 80,8 ans. D'après les estimations établies par Eurostat, l'espérance de vie pourrait atteindre, en 2020, 84 ans pour les femmes et 78 pour les hommes.

1

Vers une uniformisation du modèle familial

De plus en plus de vieillards, de moins en moins de bébés. Il va falloir s'y faire : le taux de fécondité (que les démographes nomment "indice conjoncturel de fécondité"⁽¹⁾) des Européennes est tombé de 2,59 en 1960 et 2,39 en 1970 à 1,45 en 1999. Or, **le taux de renouvellement s'établit à 2,1 enfants par femme. On en est déjà loin en Europe avec 1,45 : c'est le taux le plus faible du monde, avec celui du Japon.** L'Irlande continue de sauver l'honneur démographique du vieux continent avec un taux de fécondité de 1,89. Paradoxalement, ce sont des pays traditionnellement attachés aux nombreuses familles, l'Espagne et l'Italie, qui ont vu sombrer le plus rapidement et le plus brutalement ce taux de fécondité : 1,19 pour l'Espagne, et 1,21 pour l'Italie. **Puisque les Italiennes sont les femmes européennes qui ont aujourd'hui le moins d'enfants, le temps de la "Mamma" italienne semble bel et bien révolu !**

En l'an 2000, en revanche, la France s'est encore distinguée du reste de l'Europe avec une très nette reprise de la natalité : 779 000 naissances, soit 5 % de plus qu'en 1999, faisant passer le taux de fécondité de 1,79 à 1,89 par femme. La tendance à la reprise s'étant confirmée au premier semestre 2001, l'explication dite "du bébé de l'an 2000" ne saurait suffire.

Sans entrer dans la polémique démographique sur la question de savoir si le renouvellement des générations est ou non assuré, on constate aussi, partout en Europe, que **l'âge de la mère lors de la naissance du premier enfant est de plus en plus tardif** : 28 ans en moyenne, contre 24 en 1970. De même, la proportion de

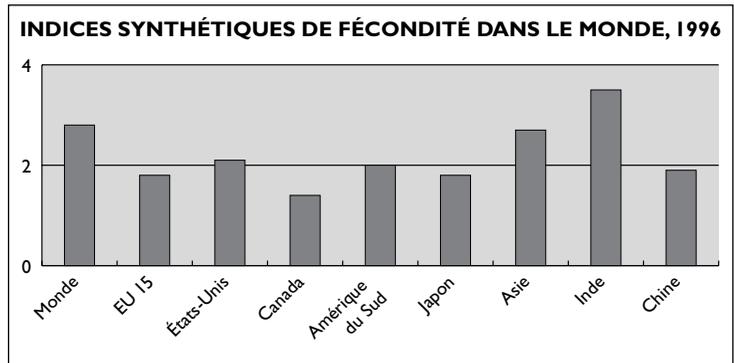
⁽¹⁾ Indice conjoncturel de fécondité : nombre moyen d'enfants nés vivants qu'une femme pourrait mettre au monde durant sa vie si, pendant ses années de fécondité, elle avait eu le nombre d'enfants correspondant aux taux de fécondité par âge de l'année civile de la période respective.

femmes qui n'ont qu'un seul enfant augmente surtout dans les pays du sud.

La "descendance finale"⁽²⁾ des femmes nées dans les années soixante-dix est difficile à prévoir. On peut noter que pour les femmes nées en 1961, cette descendance finale est de 1,77 enfant. Elle était de 2,08 enfants pour les femmes nées en 1945 et de 2,42 enfants pour la génération des femmes nées en 1930.

L'apport des populations de nouveaux pays candidats à l'Union européenne est-il de nature à renverser la tendance démographique ? Probablement pas. Ils représentent un total actuel de 110 millions d'habitants, mais l'analyse des données démographiques par pays et par région dans les pays candidats (Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie) révèle une même tendance à la baisse de la population depuis 1995. La Bulgarie subit la plus grande diminution de population, avec des taux de natalité faibles et des taux de mortalité qui demeurent élevés, entraînant un accroissement naturel négatif.

⁽²⁾ Taux de descendance finale : "Nombre moyen final d'enfants nés vivant d'une femme appartenant à une classe d'âge déterminée".





Vers une
uniformisation
du modèle
familial

Les pays Baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) connaissent des tendances similaires. Dans la plupart des régions roumaines, où le taux de mortalité est supérieur au taux de natalité, le recul démographique est également très fort. Les régions hongroises se dépeuplent également, comme en Pologne et en République tchèque. Seule une majorité de régions slovènes et slovaques voient leur population évoluer très favorablement, avec un taux de natalité supérieur au taux de mortalité.

Conclusion : L'Europe, combien de divisions ?

L'Europe vieillit, c'est vrai, mais l'évidence, voire la brutalité du constat cache des données qui ne sont pas toutes négatives. Pour la première fois dans l'Histoire de l'humanité, par exemple, il n'est pas rare, aujourd'hui, de voir cohabiter quatre générations dans une même famille. On vit de plus en plus vieux, même si le fantasme ancestral de l'immortalité (malgré la DHEA et les progrès de la médecine...) n'est pas à l'ordre du jour.

De moins en moins d'enfants et de jeunes, de plus en plus de personnes âgées : la tendance, inéluctable et lourde, peut sembler inquiétante. On connaît toutes les questions qui en découlent : comment le système de santé résistera-t-il au phénomène ? Qui paiera les pensions lorsque les actifs seront moins nombreux que les retraités ? Quelle vitalité économique un continent de sexagénaires, septuagénaires, octogénaires pourra-t-il développer face à la montée en puissance de l'Asie et, demain, de l'Afrique ? La diminution programmée de la population entraînera-t-elle une nouvelle vague migra-

toire, avec les problèmes de cohabitation qui y restent afférents dès lors que l'urbanisme, le logement, l'emploi, l'organisation des villes et des sociétés tout entières ne sont pas préparés à un nouveau choc ? Au-delà des problèmes d'organisation politique et économique, l'Europe est-elle condamnée au repli sur soi et, inéluctablement, à l'immobilisme, voire au déclin ?

Quelques chiffres font toucher du doigt l'ampleur du problème : l'Union européenne, avant l'élargissement, compte 376 millions d'habitants. Elle se situe au troisième rang derrière la Chine et son milliard deux cent mille habitants, et l'Inde (tout près du milliard) mais devant les États-Unis (266 millions). L'Allemagne est toujours en tête avec ses 82 millions d'habitants, mais son faible taux de natalité laisse entrevoir un rapide essoufflement démographique. Le taux d'accroissement annuel de la population européenne, qui est longtemps resté stable (autour de 8 personnes pour mille habitants dans les années 60-70) a chuté à 2,8 pour mille. Toutes les analyses démographiques convergent vers une même conclusion : **la population de l'Union européenne devrait stagner à partir de 2003 puis décroître à partir de 2020.** Dans le même temps, la croissance démographique devrait se poursuivre aux États-Unis. À l'inverse, le taux de fécondité au Japon est déjà tombé à 1,34 en 1999.

L'Italie devrait être le premier pays d'Europe à voir sa population diminuer, dès 2008. Le Luxembourg, le Portugal et la Suède devraient pouvoir amortir le choc jusqu'en 2040. Mais en 2050, la population de l'Union européenne, qui représente aujourd'hui 7% de la population



Vers une
uniformisation
du modèle
familial

mondiale, pourrait bien ne plus en représenter que 4 %. **En 2030, les plus de 60 ans représenteront 30 % de la population**, contre 20 % aujourd'hui. Même s'il s'agit de septuagénaires ou octogénaires en bonne santé et autrement plus vigoureux et actifs que ne l'étaient nos arrière-grands-parents, grâce à la médecine, à la sécurité sociale et à l'amélioration des conditions de travail, **il faudra revoir de fond en comble le régime de protection sociale, le système de retraites, prendre en charge de plus en plus de personnes dépendantes, améliorer la qualité des soins, développer les solidarités familiales.**

Malgré l'arrivée prochaine de quelque 110 millions d'habitants des pays candidats à l'élargissement, la population de l'Union européenne serait condamnée à décroître de manière catastrophique si les paramètres actuels ne changeaient plus - hypothèse, l'Histoire nous le démontre, hautement improbable. Des études existent sur le niveau le plus bas que pourrait atteindre le taux de fécondité en Europe. Le démographe italien Antonio Golini a publié en 1998 une étude dans laquelle il recense les taux les plus bas jamais enregistrés à ce jour : 0,77 enfant par femme en Allemagne de l'Est en 1994, et 0,80 pour la province de Ferrare, en Italie. Au terme de ses calculs, le taux le plus bas pourrait être un jour de 0,7-0,8 enfant par femme, impliquant par là que 20 à 30 % des femmes d'une génération n'auraient pas d'enfant du tout, et que les autres n'en auraient qu'un seul.

Établissant un scénario catastrophe pour mieux en démontrer l'absurdité, les experts de l'Observatoire européen pour les familles ont

appliqué à l'Europe un taux de natalité et un taux de mortalité constants, et aucun apport d'immigration. Partant de là, ils montrent que de 376 millions d'habitants, l'Union européenne dans sa composition actuelle tomberait à 186 millions d'habitants en 2100, 75 millions en 2200, 30 millions en 2300, etc. Il ne resterait plus, avec ce même calcul, que... 50 000 Européens en l'an 3000.

Ce scénario reste purement fictif. La situation démographique est néanmoins assez sensible pour qu'on puisse se demander si une politique familiale concertée, voire une politique familiale européenne commune serait de nature à enrayer le déclin démographique. Encore faudrait-il, pour cela, que tout le monde en Europe soit d'accord sur la nécessité d'une politique familiale et sur ce qu'il convient de mettre dedans. Pour de nombreuses raisons, souvent plus historiques ou culturelles que politiques, nous allons voir que c'est loin d'être le cas.

Les gouvernements, face à l'urgence qui est souvent, hélas, leur seul moteur, devront bien un jour accorder leurs violons. Avec ou sans la bénédiction de l'Europe institutionnelle. Ne serait-ce pour ne pas avoir de nouveau à lire, comme dans le "New York Times" en 1998, que la société européenne est composée "de personnes âgées riches, profitant du travail de la jeune génération pauvre". L'auteur, Massimo Livi-Bacci, concluait tristement – pour nous Européens - qu'il "ne faut donc pas s'étonner que personne ne veuille avoir d'enfants..."

2 Des politiques nationales en ordre dispersé

Peut-on comparer judicieusement les politiques familiales des quinze pays de l'Union européenne ? "Lorsqu'un chercheur mais aussi un politique parlera "famille" à des collègues européens, note Martine Segalen⁽¹³⁾, chacun d'entre eux charriera un ensemble de références très différentes d'un pays à l'autre, et ceci sans qu'aucun n'en soit du tout conscient".

À la recherche du **plus petit dénominateur commun**, tout le monde a fait sienne la définition des politiques établie par Jeanne Fagnani, chargée de recherche au CNRS et conseillère à la Caisse nationale d'allocations familiales, et reprise par tous les sociologues : "Par politique familiale, on peut entendre toutes les mesures inscrites dans le cadre législatif, prises par les pouvoirs publics (à quelque niveau que ce soit, national, régional ou local) et affectant - directement ou indirectement - le mode de vie, le niveau de vie et, de façon plus générale, le "bien-être" des familles".

François de Singly et Jacques Commaille relèvent quatre modèles européens de politiques familiales liés à quatre conceptions de la famille : **un modèle "pro-familial/pro-nataliste"** où se trouve la France ; **un modèle "pro-traditionnel"** avec l'Allemagne ; un modèle **"pro-familial mais non-interventionniste"** avec

la Grande-Bretagne ; enfin **un modèle "pro-égalitariste"** où se retrouvent les pays d'Europe du Nord. Les auteurs établissent une liste de huit critères qui permettent de juger la politique familiale : logement, maternité, prestations familiales de base, garde des enfants, monoparentalité, assistance à l'enseignement, précarité, prestations en nature. Il en découle, selon eux, quatre types de politiques familiales :

- Politique de lutte contre la précarité et soutien au logement (Irlande, Royaume-Uni, Grèce)
- Bien-être de tous les membres de la famille (Danemark, France, Espagne)
- Priorité à l'enfant et à un modèle plutôt favorable à la mère au foyer (Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg).
- Politique familiale non diversifiée assise sur des prestations monétaires (Belgique, Italie, Portugal).

Tous les pays de l'Union européenne versent des prestations familiales avec des montants et des conditions d'attribution très variables. On constate aussi que les charges familiales sont prises en compte presque partout dans le calcul de la fiscalité. Mais il demeure hasardeux d'établir un palmarès de la générosité publique en Europe, même si le démographe Michel Lévy, qui s'y est risqué, conclut : "Les pays d'Europe du Nord arrivent en tête avec plus de 4 % du PIB (Produit Intérieur Brut) consacrés à la politique familiale en 1995. À l'autre extrême, les pays d'Europe du sud, dont les systèmes de protection sociale sont les plus récents, ont la contribution la plus faible, entre 0,2 % en Grèce et 1,1 % au Portugal. La plupart des autres pays se situent entre 2 et 3 %, avec 2,6 % pour la France".

⁽¹³⁾ "Sociologie de la famille"
de Martine Segalen
(Armand Colin, 1996)

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

Un autre classement de la générosité européenne a été établi en 1994 par la Caisse nationale d'Allocations familiales. Il s'agissait d'une comparaison entre les douze pays de l'Europe de l'époque, plus la Norvège, la Suède, les États-Unis, l'Australie et le Japon. L'étude prenait en compte des situations familiales très différentes (couples mariés et familles monoparentales, enfant unique et familles nombreuses, familles à revenus moyens, faibles ou supérieurs à la moyenne, etc.)

Conclusion de l'étude : dans le peloton de tête figuraient le Luxembourg, la Norvège, la Suède, la France et la Belgique. Puis, avec des prestations plus moyennes, se classaient le Danemark, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Australie et les Pays-Bas. Enfin, avec des prestations beaucoup plus basses, un groupe de retardataires avec le Portugal, l'Italie, le Japon, les États-Unis (qui ne versent une allocation qu'aux familles vraiment défavorisées), l'Irlande, l'Espagne et la Grèce. Si l'étude intègre l'aide publique aux dépenses de logement, la France passe nettement en tête, la Suède rétrograde de la 1^{ère} à la 5^e place et les États-Unis perdent un peu de terrain. Plus intéressant : l'étude concluait qu'il n'existe **“aucun rapport entre la proportion d'enfants dans la population et le montant des prestations familiales”**, ni d'ailleurs entre le taux de fécondité des pays et le montant général de ces prestations, même quand elles sont majorées à partir du troisième enfant. Autre conclusion de cette étude : “Il ne semble pas exister de rapport entre la générosité des prestations familiales et la tradition catholique d'un pays, selon que les pays ont eu des gouvernements de gauche ou de droite

“Il ne semble pas exister de rapport entre la générosité des prestations familiales et la tradition catholique d'un pays, (...) ni selon la participation des femmes dans les structures de décision politique”

pendant les dix dernières années, ni selon la participation des femmes dans les structures de décision politique”. Voilà qui en met un coup à plus d'une idéologie de la famille...

Est-il d'ailleurs bien raisonnable de mesurer le niveau des politiques familiales à la seule aune du montant des prestations ? Sûrement pas. D'autres paramètres aussi importants interviennent, y compris au niveau de la politique européenne, comme on le verra dans la troisième partie :

- les aides pour que les femmes et les couples puissent mieux concilier vie familiale et vie professionnelle ;
- le congé parental, qui a fait l'objet d'une directive de la Commission européenne⁽¹⁴⁾ ;
- les mesures d'aménagement du temps de travail dans les entreprises ;
- **le nombre des crèches et leurs heures d'ouverture ou l'aménagement du temps de travail sont aussi importants que le montant des traditionnelles allocations familiales.**

Mais face à toutes ces données, face aux souhaits nouveaux des familles, Jeanne Fagnani fait preuve d'un certain scepticisme : “Il est peu probable

⁽¹⁴⁾ JO L 145, 19 juin 1996, pages 004-009

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

que, dans un contexte de chômage et de réduction des dépenses publiques, les décideurs soient incités à encourager les femmes à se présenter ou à se maintenir sur le marché du travail” et elle se demande “si le déclin de la fécondité, qui a affecté en particulier depuis les années quatre-vingt l’Italie, l’Espagne et l’Allemagne, n’est pas en partie dû à l’absence d’une politique d’accueil des jeunes enfants et des mesures qui favorisent l’insertion et le maintien des femmes sur le marché du travail”.

Coordinateur de l’Observatoire européen des politiques familiales nationales, Wilfried Dumon en distingue trois catégories en Europe : la première, destinée aux familles en tant que “groupes” plutôt qu’aux individus qui la composent, s’inscrit dans les lois, mais aussi dans des initiatives venant des gouvernements et des entreprises. La deuxième consiste à tenir compte du paramètre familial dans de nombreuses dispositions du droit social et de la fiscalité. La troisième consiste, pour les responsables, à tenir compte de la dimension familiale dans toute décision politique. C’est pourquoi, explique Wilfried Dumon, **on est passé progressivement “d’une politique familiale” à “des politiques en faveur des familles”**. Ainsi, explique-t-il, la politique familiale s’adresse de moins en moins aux adultes et de plus en plus aux enfants ; de moins en moins aux actifs et de plus en plus aux personnes âgées, ce qui l’amène à parler plutôt de “politique intergénérationnelle”.

Nous allons voir comment, dans tous les pays, sous l’influence conjuguée du travail des femmes et de la montée de la pauvreté, cette politique familiale va devenir de plus en plus une politique sociale.

2.1 L’exception française

L’expression est souvent galvaudée, mais pour le coup, la politique familiale est bel et bien “une exception française”. Dès le XIX^e siècle, comme l’explique très bien Claude Martin⁽¹⁵⁾ la question familiale est en France un sujet de débat politique et philosophique. Partisans de “l’individualisme”, du “familialisme” et du “natalisme” s’affrontent pour aboutir à la rédaction d’un Code de la Famille qui institutionnalise une vraie politique familiale, couronnée **le 11 mars 1932 par la création des fameuses “allocations familiales”** versées, à l’époque, à condition qu’au moins l’un des deux parents travaille. Les ordonnances de 1945, qui organiseront le système de protection sociale, reprendront l’essentiel de cette philosophie. La loi du 31 décembre 1945 créera le quotient familial. “Élever un enfant, c’est acquitter un impôt, c’est s’imposer un sacrifice pécuniaire au profit de la Nation tout entière” se félicitent alors les tenants du Mouvement familial. Ils se réjouiront moins, quelques décennies plus tard, en constatant que l’esprit de ces allocations a été quelque peu malmené : à l’origine (loi du 22 août 1946) les allocations, versées à partir du deuxième enfant, devaient être indexées sur le salaire horaire du manoeuvre de l’industrie des métaux de la région parisienne, multiplié par 225. Mais la “loi du 225” se perdra vite dans le vertige inflationniste.

En France, pourtant, on circonscrit encore trop souvent la politique familiale au versement des allocations familiales et au calcul du quotient familial. Alors qu’aujourd’hui, en raison

⁽¹⁵⁾ “La famille en questions”, sous la direction de François de Singly avec Claude Martin, Anne Muxel, Isabelle Bertaux-Wiame, Margaret Maruani, Jacques Commaille (L’Harmattan, 1996)

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

notamment de l'ampleur du travail des femmes, la politique familiale recouvre aussi bien la construction de crèches, la politique de logement, les aménagements urbains, la politique de transport, etc. Cette politique incombe ainsi à trois échelons : l'État ou les organismes sociaux pour les prestations ; les collectivités locales pour les services ; l'entreprise pour l'aménagement du temps.

Les mentalités, au sujet de la famille, ont évidemment évolué depuis 1945. Notamment dans la classe politique. La chose est passée inaperçue lors d'une récente échéance électorale dont les principaux enjeux sont, malheureusement, restés au second plan. Et pourtant, l'événement était d'importance : le 28 février 2001, lors du débat qui mit en présence, sur Canal Plus, le candidat de la droite parisienne Philippe Séguin et le candidat socialiste Bertrand Delanoë (élu depuis maire de Paris) cinq sujets avaient été retenus. Parmi eux, **“l'enfant dans la ville”**. Sujet qui fut d'ailleurs honnêtement traité par les deux postulants. Mais qu'on y songe : lors des échéances précédentes, un tel thème promu au rang de débat télévisé eût été inconcevable. La famille, l'enfant, les crèches, les “nounous”, les baby-sitters, c'était une affaire de “bonnes femmes” ou, sur un terrain plus politique, un sujet pour la droite extrême. Mais les relents de “Travail-Famille-Patrie” ont enfin déserté le champ politique et c'est à une ministre socialiste, Ségolène Royal, que l'on doit les discours les plus familialistes de la dernière décennie... On est loin de la vision manichéenne de la famille, censée opposer les tenants de la tradition à ceux de la modernité, les conservateurs aux progressistes. Les “pro” et les “anti”

“En ce sens, la famille est une ressource politique, permettant non seulement de mettre en évidence les clivages politiques, mais aussi de toucher telle ou telle sensibilité dans l'opinion publique.”

(à supposer qu'il y en ait...) famille ne se confondent pas, loin s'en faut, avec la droite d'un côté et la gauche de l'autre.

La dimension idéologique prise par la famille en France explique sans doute (avec le règne de l'État-providence) le développement des politiques familiales. Comme l'écrit Claude Martin : “ En formulant des projets concernant la ou les familles, les acteurs politiques affichent leurs différences. En ce sens, la famille est une ressource politique, permettant non seulement de mettre en évidence les clivages politiques, mais aussi de toucher telle ou telle sensibilité dans l'opinion publique. La manière de définir les rapports entre vie privée et interventions publiques manifeste la représentation que l'on se fait de la vie en société, de la définition des rôles des sexes, et surtout de l'étendue du champ d'action des pouvoirs publics dans la sphère privée. D'où l'importance de la variable politique, des orientations idéologiques des gouvernements au pouvoir, dans le processus de production des réformes”.

En cinquante ans, il n'est pas douteux que la politique familiale, qui avait des visées natalistes, se

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

soit peu à peu transformée en politique sociale. Le tournant pourrait bien avoir été pris sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, avec la création de l'Allocation parent isolé (API), première mesure de solidarité nationale prise en France, et prestation dont le chercheur Michel Messu estime qu'elle est aussi "révolutionnaire" que le sera, quinze ans plus tard, le Revenu minimum d'insertion (RMI). C'est aussi sous le septennat giscardien, par la loi du 4 juillet 1975, que la condition d'activité professionnelle fut totalement abandonnée pour pouvoir toucher ce que les Français appellent familièrement "les allocs".

L'arrivée de la gauche au pouvoir, en 1981, se traduit par une hausse immédiate de 50 % des allocations familiales, décidée par le Premier ministre Pierre Mauroy. "Il faut que tous les enfants qui naissent soient désirés, et que tous les enfants désirés puissent naître" avait déclaré le nouveau Président de la République François Mitterrand.

Actuellement, on va vers une multiplication d'allocations versées sous conditions de ressources : même les sacro-saintes allocations familiales ont été dans ce cas... pendant seulement un an. Le gouvernement socialiste de Lionel Jospin a très vite fait marche arrière en 1998 en décidant de verser à nouveau les allocations familiales à toutes les familles, mais en modifiant la prise en compte du quotient familial. **Le symbole des allocations familiales pour tous, ainsi, n'était pas écorné.** En tout cas pour le deuxième enfant, puisque **la France est le seul des quinze pays de l'Union à ne pas verser d'allocation pour le premier.**

LES PRESTATIONS FAMILIALES EN EUROPE

	Allocation 1 ^{er} enfant	Allocation 2 ^e enfant	Montant en €	Allocation 3 ^e enfant et plus en €	Allocation logement	Allocation parent isolé	Allocation naissance	Impossible
Allemagne	Oui	Oui	1er : 138 2e : 138	3e 153 4e 179	Oui*	Oui	Oui	Non
Autriche	Oui	Oui	1er : 105 2e : 118	3e 131	Oui*	Non	Oui*	Non
Belgique	Oui	Oui	1e : 68 2e : 127	3e 189	Non	Non	Oui	Non
Danemark	Oui	Oui	De 94 à 131		Non	Oui	Oui	Non
Espagne	Oui	Oui	Chaque : 24	3e 2405	Non	Non	Oui (3e enfant)	Oui
France	Non	Oui	1er : 0 2e : 105	4e 37	Oui*	Oui	Oui*	Non,
Finlande	Oui	Oui	1er : 99 2e 99	3e Plus 27	Oui*	Oui	Oui	Non
Irlande	Oui	Oui	1er et 2e : 44	3e et ss. 58	Non	Oui	Oui	Non
Italie	Oui	Oui	De 39 à 250	Selon revenus	Non	Oui	Non	Non
Luxembourg	Oui	Oui	1er : 136 2e : 333	3e 621	Non	Non	Oui	Non
Pays-Bas	Oui	Oui	1er : 76 2e 85	3e 89 4e 96	Non	Non	Non	Non
Portugal	Oui	Oui	Selon revenus		Non	Non	Non	Non
Suède	Oui	Oui	1er : 66 2e : 132		Oui*	Oui	Non	Non
Royaume-Uni	Oui	Oui	1er : 100 2e et + : 67		Oui*	Non	Oui*	Non
Grèce	Oui	Oui	1er : 6,06 2e : 18	3e 41 4e 50	Non	Oui	Non	Oui

* Sous conditions de ressources
Source : Missoc (Système d'information mutuelle sur la protection sociale dans l'Union européenne)

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

D'autres prestations ont toujours été versées sous conditions de ressources, comme l'allocation logement dès 1948. Tout récemment, en 1998, les allocations jeune enfant versées pendant la grossesse sont intégralement passées sous condition de ressources sans que les associations familiales s'en émeuvent particulièrement.

D'autres mesures prises au cours de ces dernières années ont un but qui dépasse l'aide aux familles : avec l'AGED (Allocation de garde d'enfant à domicile) il s'agit de pallier le manque de places en crèche et de créer des emplois en faisant reculer le travail au noir ; le développement de l'Allocation parentale d'éducation a pour but non avoué de "nettoyer", fût-ce provisoirement, les statistiques du chômage.

L'État n'est plus seul en cause dans la définition des politiques familiales. On l'a vu, c'est aux collectivités locales, aux communes le plus souvent, que les citoyens réclament des crèches, des logements moins chers, des espaces verts accessibles et agréables, des haltes-garderies ouvertes la nuit, bref une politique volontariste qui permette à la fois aux femmes de concilier vie professionnelle et vie familiale, mais aussi aux familles de vivre mieux. Preuve en a encore été faite avec la dernière initiative annoncée à grands coups de trompette lors de la Conférence annuelle de la famille, en juin 2001 : dès janvier 2002, les pères auront droit à dix jours ouvrables de congé lors de la naissance d'un enfant au lieu de trois jours.

Les citoyens, avec moins d'enfants, les 35 h et beaucoup de loisirs, veulent vivre mieux. On est

“le développement de l'Allocation parentale d'éducation a pour but non avoué de “nettoyer”, fût-ce provisoirement, les statistiques du chômage.”

très loin des ambitions natalistes de certains responsables politiques, dont les citoyens électeurs semblent se moquer comme de leur première prestation familiale.

2.2 Le revirement britannique

Pendant longtemps, au Royaume-Uni, on n'a pas voulu entendre parler de politique familiale. La notion même était, plus que taboue, carrément sacrilège : la famille est affaire privée, l'État et les collectivités n'ont pas à y mettre leur nez. Tout juste l'État avait-il établi le droit de la famille : celui du mariage et du divorce et apporté l'allocation familiale de base. Point final.

Mais, outre-Manche comme ailleurs, les temps ont changé : au cours des années 90, dans un pays où les citoyens accordent une extrême importance à la famille et pas seulement à la famille royale, **le gouvernement travailliste a dû se pencher sur les difficultés nouvelles des ménages, et passer d'une politique traditionnellement qualifiée “d'implicite” à une politique “explicite”**. L'augmentation de la délinquance juvénile, la montée en puissance de la pauvreté, la criminalité de jeunes

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

adolescents ont conduit les gouvernants, de Margaret Thatcher à Tony Blair, à envisager la situation avec un autre œil. Paradoxalement, ce sont les travaillistes qui se sont le plus penchés sur la question. Malgré tout, **la politique familiale conduite actuellement au Royaume-Uni relève davantage de la politique sociale que d'une politique à vocation nataliste**. La preuve : c'est le seul pays où l'allocation pour le premier enfant est plus importante que pour les suivants.

La situation, il est vrai, n'est pas brillante : un enfant sur trois vit au-dessous du seuil de pauvreté ; le taux de grossesse chez les adolescentes est le plus fort d'Europe. La vie professionnelle et familiale est difficile à organiser dans un pays qui a la semaine de travail la plus longue d'Europe. Les aides vont donc aux familles les plus défavorisées, livrées au chômage, aux parents isolés ou en situation de réinsertion sociale. Parmi les mesures adoptées : le **New Deal for lone parents** (Nouvelle donne pour parents isolés), l'instauration d'un crédit fiscal pour les familles dont les deux parents travaillent et la mise en place d'une politique de garde des enfants qui n'existait pas auparavant. Un "groupe ministériel" a été créé, à défaut de ministère de la Famille à part entière, afin que tous les ministres en charge de problèmes pouvant toucher de près ou de loin les familles puissent travailler ensemble. L'opinion publique a découvert, en 1998, le premier document publié au Royaume-Uni sur la famille. Intitulé "Supporting families" (aider les familles) il a provoqué un vrai débat et un véritable intérêt. Et le couple Blair a montré l'exemple lorsque Cherie, l'épouse du Premier ministre

britannique, a donné naissance à leur quatrième enfant : Cherie Blair a proclamé qu'elle n'arrêterait pas pour autant son activité professionnelle, contrairement à beaucoup de femmes ayant plus de deux enfants. Et Tony Blair a fait savoir qu'il profiterait, comme tout bon père, des trois jours de congé auxquels il avait droit après l'accouchement de son épouse.

Malgré ces quelques progrès, le Royaume-Uni reste souvent un frein au peu d'initiatives que prend l'Union européenne en faveur de la famille. Ainsi, il s'est longtemps opposé, avant de s'y résoudre après un délai de grâce accordé par la Commission européenne, à la directive sur les congés parentaux, à la législation sur les congés de maternité rémunérés, et à la recommandation de la Commission sur la garde d'enfants.

2.3 La complexité allemande

Dans l'ouvrage dirigé par Martine Segalen sur "Parenté et perpétuation familiale"⁽¹⁶⁾, Franz Schultheis, chercheur à l'Université de Genève, raconte cet épisode étonnant : "En 1991, un film documentaire allemand diffusé par la deuxième chaîne nationale à l'heure de grande écoute présentait à un public très large les détails étonnants de la vie familiale d'un pays à la fois étranger et très proche : la France. Pendant environ une heure, le spectateur allemand assistait à des scènes certainement les plus banales du monde aux yeux d'un autochtone (repas, loisirs, fêtes, etc.). Les témoignages de M. ou Mme Dupont, certainement peu "spectaculaires" pour un public français, apparaissaient très "exotiques" en revanche pour M. ou Mme Mayer. Les

⁽¹⁶⁾op.cit

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

rapports familiaux et les réseaux de parenté en France se caractérisent toujours par une vivacité et une intensité remarquables et qui font souvent l'envie des Allemands”.

“On peut donc parler, explique Franz Schultheis, d'une tradition allemande particulière de la représentation culturelle des réalités familiales offrant de la France - à tort ou à raison - l'image idéale type d'une vie familiale épanouie”. Analyses sûrement caricaturales, car on ne saurait accuser les Allemands, ni les Allemandes, de ne pas aimer la famille. Pourtant, les différences entre Français et Allemands sont tangibles. Exemple tiré d'une étude comparative effectuée en 1980, également citée par Franz Schultheis : **à la question “Est-ce qu'il faut respecter et aimer ses parents au-delà de tous leurs défauts et leurs croyances respectifs ?”, les habitants des deux pays ne donnent pas les mêmes réponses. 75 % des Français répondent oui, mais on obtient moins de 50 % de réponses affirmatives chez les Allemands. Autre question, même fossé : “Est-ce le devoir des parents de donner le meilleur à leurs enfants, même si cela leur impose des sacrifices ?” 75 % des Français disent oui, mais seulement la moitié des Allemands répondent par l'affirmative.**

Une autre enquête comparative, menée cette fois par la Commission européenne en 1979, concernait le rapport des Allemands et des Français à leur descendance. Là encore, les résultats sont étonnants : “Donner naissance à un enfant représente-t-il un accomplissement pour un homme et pour sa femme ?” Oui, pour 45 %

“(....) la figure du père était toute puissante, voire autoritaire et l'on imagine très bien les correspondances qui ont pu être faites, alors, entre la sphère familiale et le contexte politique.”

des Français mais seulement pour 25 % des Allemands. “Mettre au monde un enfant témoigne-t-il d'une confiance dans l'avenir ?” Oui, disent 41 % des Français. Oui, répondent 23 % des Allemands. “Avoir des enfants représente-t-il une condition nécessaire pour qu'une femme soit heureuse ?” C'est juste pour 67 % des Français... et 30 % des Allemands.

Pour des raisons historiques, la question familiale en Allemagne est complexe : avant la seconde guerre mondiale, la figure du père était toute puissante, voire autoritaire et l'on imagine très bien les correspondances qui ont pu être faites, alors, entre la sphère familiale et le contexte politique. Après la guerre, les fils allemands sont venus demander des comptes à leurs pères. Et les événements de 1968 en Allemagne, bien plus qu'en France où l'on a contesté les institutions en général, et la “société de consommation” en particulier, ont ébranlé le socle familial : c'est bien d'une révolte contre les pères qu'il s'agit alors, contre l'autorité paternelle. D'où la constatation, faite par d'autres chercheurs, que **le clivage entre les générations est plus fort en Allemagne que dans n'importe quel autre pays occidental.**

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

Pourtant, dès l'après-guerre, des lois audacieuses ont été votées en Allemagne pour tendre vers l'égalité des sexes ou l'autonomie de l'enfant, qui sont d'ailleurs mentionnées - ce n'est pas rien - dans la Constitution allemande de 1949. De même, un Ministère de la Famille a été créé en Allemagne dès 1954.

On voit le paradoxe : une législation avancée, mais une révolte des fils contre les pères. Au regard de ce qui s'est passé en Allemagne entre 1933 et 1945, Franz Schultheis peut donc donner son explication : la révolte de 68 était "une arme symbolique dans une sorte de thérapie familiale collective très violente, dont l'enjeu principal était le passé historique".

Du coup, l'Allemagne est passée d'une société avec un père tout-puissant à une société sans pères, une société où très peu de jeunes Allemands, interrogés dans les années quatre-vingt, estiment que le qualificatif "confiant" sied à leur père. Mais une société où, en ce début de XXI^e siècle, les rapports familiaux se sont enfin décrispés.

"La famille en Allemagne, écrit Walter Bien⁽¹⁷⁾, de l'Institut allemand pour la jeunesse, n'a jamais eu autant de chances qu'aujourd'hui : les gens ont de plus en plus de temps libre et ils passent ce temps ensemble ; cependant, la réalité est encore loin de l'idéal auquel on aspire".

Le point noir en Allemagne, c'est évidemment la démographie : 1,34 enfant par femme contre 1,89 en France et 1,45 dans l'ensemble de l'Union européenne. Alors que tout pourrait rapprocher l'Allemagne de la France, les femmes

⁽¹⁷⁾Cité dans "Family observer", n°2

“La famille en Allemagne n’a jamais eu autant de chances qu’aujourd’hui : les gens ont de plus en plus de temps libre et ils passent ce temps ensemble ; cependant, la réalité est encore loin de l’idéal auquel on aspire.”

françaises continuent, dans la morosité démographique ambiante, à maintenir le taux de fécondité à un niveau qui n'est pas encore catastrophique. En Allemagne, c'est le contraire. La politique familiale, en France, permet aux femmes de concilier, tant bien que mal, vie professionnelle et vie familiale, même si cela est davantage avéré pour les femmes des classes aisées que pour celles des milieux plus défavorisés.

Dans les différentes analyses qu'elle a consacrées à ce sujet⁽¹⁸⁾, Jeanne Fagnani met à part l'ex-République démocratique allemande. Sous le régime communiste, l'ex-RDA prônait à la fois l'émancipation économique des femmes et une politique nataliste. **L'effondrement du bloc de l'Est a entraîné celui de la politique familiale. De nombreux équipements d'accueil des tout-petits ont cessé de fonctionner et le taux de fécondité s'est effondré sans qu'on puisse encore savoir s'il s'agit ou non d'une tendance lourde.** Ce qui fait dire à Jeanne Fagnani que **"les premières victimes de la réunification ont été les femmes"** engendrant déceptions et frustrations. Car dans l'ex-Allemagne de

⁽¹⁸⁾"Un travail et des enfants, petits arbitrages et grands dilemmes" de Jeanne Fagnani (Bayard Éditions, 2000)

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

l'Ouest, ajoute-t-elle, "l'environnement n'est pas favorable à la mère qui travaille (...) La stigmatisation sociale de la mère qui travaille persiste (...) Contrairement à la France, la pression sociale que subissent les mères de jeunes enfants pour se consacrer entièrement à leur éducation reste considérable". Le clivage culturel entre les deux pays se traduit dans une autre enquête d'opinion, citée dans le même livre : à la question "quel type de mariage correspond, selon vous, au mode de vie le plus satisfaisant ?", deux réponses étaient proposées : 1) Celui où le mari pourvoit aux besoins de la famille et où la femme prend soin de la maison et des enfants. 2) Celui où le mari et la femme exercent une activité professionnelle et prennent soin ensemble de la maison et des enfants. 41 % des Allemands de l'Ouest optent pour la première solution contre seulement 18 % des Allemands de l'Est et 30 % des Français". D'autres études montrent que les femmes de l'ex-Allemagne de l'Est (les "Ossies") ont des opinions et des comportements plus proches de ceux des Françaises que de ceux de leurs compatriotes ("Wessies") anciennement dites de l'Ouest.

La politique familiale allemande, plus généreuse que celle de la France sur les prestations, l'est beaucoup moins sur le plan de la fiscalité. En réalité, elle favorise surtout les couples mariés avec enfants lorsque la femme ne travaille pas. La plupart des femmes qui ont un enfant de moins de trois ans cessent de travailler ou choisissent le temps partiel. Du coup, les femmes, de plus en plus instruites, choisissent pourtant très souvent d'abandonner leur carrière professionnelle. Ou bien de ne pas avoir d'enfants du tout : **25 % des couples nés en 1955 dans**

l'ancienne Allemagne de l'Ouest n'auront jamais d'enfant, contre 10 à 15 % dans la plupart des pays industrialisés.

La baisse du taux de fécondité peut aussi être due à la crise économique et à la montée de la pauvreté. Ainsi, on constate que, depuis quinze ans, le nombre d'enfants bénéficiaires de l'aide sociale a quadruplé. Plus de deux-tiers des jeunes femmes de moins de 30 ans élevant seules un enfant disposent d'un revenu qui ne dépasse pas l'aide sociale. Ce qui fait dire à Christian Palentien, de l'Université de Bielefeld : "**Avoir des enfants en Allemagne revient à faire tout ce qu'il faut pour se ruiner**".

2.4 Le fameux modèle scandinave

En Finlande, chaque enfant qui naît a droit à une place dans une structure d'accueil. Depuis près de trente ans, les communes doivent créer ces structures pour les enfants de moins de trois ans. Et faute d'équipements, les familles touchent une allocation pour que leur enfant soit gardé à la maison. **Pratiquement, tous les enfants peuvent bénéficier d'une place dans les structures d'accueil de jour** et 85 % des familles finlandaises se déclarent satisfaites de cette organisation, même si elles ne sont que 46 % à les utiliser. Une telle "garantie d'accueil" existe aussi au Danemark. D'autres avantages bénéficient aux femmes finlandaises : une indemnité de congé parental égale à 70 % du revenu. Plus anecdotique mais révélateur, on notera que tout nouveau-né finlandais se voit gratifier d'un trousseau de layette offert par l'État. On dit

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

même que dans ce pays qui n'a rien d'imaginaire, les hommes aident les femmes à la maison, un peu plus qu'ailleurs... Car la proportion de femmes finlandaises qui travaillent avec un, deux ou trois enfants reste importante. Grâce à ces aides et au temps partiel. Malgré une conjoncture économique particulièrement difficile dans les années 90, qui s'est traduite par une très forte baisse, non seulement du pouvoir d'achat des ménages, mais aussi des revenus, la Finlande est l'unique pays de l'Union européenne qui ait, à ce jour, mis en place les 50 directives sociales préparées par la commission.

Pour un couple finlandais, le casse-tête de la garde d'enfants n'existe pas : il n'a qu'à ouvrir la carte et, comme au restaurant, choisir ce qui lui convient, quitte à changer de plat du jour lorsqu'il en a envie ou besoin : le père ou la mère peut rester à la maison grâce à l'allocation d'éducation. Il peut aussi mettre son enfant dans un centre communal agréé, le faire garder à domicile grâce à l'allocation de garde privée, prendre un congé maternel, paternel ou parental payé, totalement ou partiellement, travailler avec des horaires réduits, ou à temps partiel, confier l'enfant dans des centres d'accueil de jour ou de soir et de nuit ou le laisser une demi-journée dans une aire de jeux surveillée ou dans un club pour enfants après l'école...

Tout est-il rose, pour autant, au nord de l'Europe ? Non, puisque même en Finlande, le débat rebondit périodiquement sur la meilleure manière d'élever des enfants et surtout sur les rôles respectifs du père et de la mère.

Chez le voisin suédois, on constate que la poli-

“(...) même en Finlande, le débat rebondit périodiquement sur la meilleure manière d'élever des enfants et surtout sur les rôles respectifs du père et de la mère.”

tique de réduction des déficits budgétaires a particulièrement touché les budgets sociaux. Les familles ont “trinqué” au passage et le choc a été très dur, à la fois économiquement et psychologiquement. Contrairement à ce qui s'est passé en France où le chômage s'est installé lentement mais sûrement, la Suède est passée très brutalement du plein-emploi à un fort taux de chômage. D'où, peut-être, le plus fort taux de recul de la natalité de toute l'Europe, notamment chez les femmes ayant le plus faible niveau d'instruction. Le prix des logements et des gardes d'enfants a singulièrement augmenté. Les prestations familiales et sociales ont diminué.

La Suède reste tout de même, à bien des égards, un modèle, tant elle a poursuivi - et ce depuis des décennies - un double objectif : favoriser l'égalité hommes-femmes et faire en sorte que l'enfant soit accueilli dans les meilleures conditions possibles. Ainsi les familles reçoivent-elles de l'État, dès le premier enfant, des allocations qui sont les mêmes pour tous, sans qu'il soit tenu compte des revenus. On remarquera d'ailleurs que **le gouvernement suédois, lorsqu'il a fallu faire des économies, a préféré diminuer le montant de toutes les allocations plutôt que de les attribuer sous condition de ressources.**

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

Parallèlement à ces aides financières, la Suède a depuis longtemps, et notamment sous l'impulsion de la social-démocratie, mis en place un réseau de garde exceptionnel : en 1997, 73 % des enfants de moins de six ans avaient une place dans un équipement municipal. La mise en œuvre, depuis 1974, d'un congé parental rémunéré (80 % du salaire pendant trois cents jours) permet au père, à la mère ou aux deux en alternance, de rester auprès de leur enfant sans que leur contrat de travail soit suspendu. Les parents peuvent aussi, beaucoup plus facilement qu'en France, opter pour le temps partiel ou alterner période de travail et période de congé jusqu'au huitième anniversaire de l'enfant.

La percée du chômage, a, certes, fait chuter le taux de natalité (1,5 en 1998 contre 2,1 en 1991) mais il faudra attendre quelques années pour savoir si certains couples n'ont pas simplement reporté le moment d'avoir des enfants et si le taux de descendance finale est aussi bas que le taux actuel de fécondité.

2.5 De l'influence des allocations sur la natalité

La principale prestation, connue en France sous le nom "d'allocations familiales", reste la base de tout le système de prestations familiales en Europe. Dans la plupart des pays européens, elle est versée en fonction du nombre d'enfants à charge. Mais avec deux systèmes différents : tantôt c'est l'État qui finance (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas), tantôt ce sont les cotisations des employeurs (Belgique, France, Luxembourg,

“Parallèlement à ces aides financières, la Suède a depuis longtemps, et notamment sous l'impulsion de la social-démocratie, mis en place un réseau de garde exceptionnel.”

Italie, Portugal), avec une participation de l'État en Italie et au Portugal. Un système totalement mixte est en vigueur en Grèce et en Espagne, où les cotisations des employeurs et des salariés participent au financement avec l'État. Les allocations peuvent être modulées selon l'âge des enfants (c'est le cas en France, avec une majoration aux 11^e et 16^e anniversaires à partir du deuxième enfant). D'autres allocations existent, selon les pays : allocation logement, allocation de maternité, prime de rentrée scolaire, prime pour les enfants handicapés, etc.

L'Autriche va expérimenter, dès le 1^{er} janvier 2002, un nouveau système : l'indemnité de congé parental d'éducation va être remplacée par un "chèque garde-éducation" d'un montant de 436 euros par mois, versés jusqu'au troisième anniversaire de tous les enfants nés depuis le 1^{er} juillet 2000. À cette prestation en espèces s'ajouteront une assurance sociale (maladie, accident et retraite) ainsi que des "bons" pour payer les gardes des enfants de 4 à 6 ans. Bien acceptée par la population, cette mesure a suscité de très vifs débats sur sa philosophie même : s'agissait-il de lutter contre la pauvreté des familles ? De créer une allocation dépendance pour les plus jeunes ? D'inciter les mères à rester chez elles et à renoncer à leur travail ? Au détriment de quelle autre dépense allait-

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

on la financer ? Enfin, cette nouvelle prestation, vivement encouragée par l'Institut autrichien de recherche sur la famille qui inspire les travaux de l'Observatoire européen des politiques familiales, avait-elle une ambition nataliste ?

En réalité, en étudiant les politiques menées dans les différents pays, on constate que le versement de ces allocations n'a guère d'effet nataliste et que, le plus souvent, il n'en a même plus l'ambition. C'est la conclusion à laquelle sont parvenus les experts de l'Observatoire européen des politiques familiales lors du colloque de Séville en septembre 2000. L'un d'eux, John Ditch, estimait ainsi : "Après avoir examiné soigneusement tous les éléments existants, nous devons conclure (...) **qu'il n'existe aucune explication complète, convaincante ou satisfaisante pour rendre compte des variations ou fluctuations des taux de fécondité - que ce soit dans le temps ou dans l'espace - et en particulier que l'on ne peut établir aucun rapport clair entre le taux de fécondité d'un pays quel qu'il soit et la forme ou la valeur de ses dispositifs de support social au titre des enfants**".

De plus en plus et dans tous les pays, les allocations familiales sont destinées à lutter contre la pauvreté. En Espagne, on estime à 15 % le pourcentage des ménages vivant sous du seuil de pauvreté avec, au moins, un enfant de moins de 17 ans à charge. En Grèce, où la situation financière des familles est moins bonne que dans la moyenne des autres pays de l'Europe des Quinze, les allocations ont surtout pour but de favoriser les familles

“En Irlande, les prestations familiales ont également ce ressort social : 10 % des personnes sans domicile fixe sont des enfants de moins de dix ans. Tous les hivers, ce sont plus de quatre cents enfants qui sont recueillis dans les rues de Dublin.”

nombreuses : une allocation mensuelle pour le troisième enfant a été créée et récemment augmentée de manière substantielle. Les mères de plus de quatre enfants reçoivent une aide spécifique sous condition de ressource. En Irlande, les prestations familiales ont également ce ressort social : 10 % des personnes sans domicile fixe sont des enfants de moins de dix ans. Tous les hivers, ce sont plus de quatre cents enfants qui sont recueillis dans les rues de Dublin. On estime que les jeunes enfants quittent le domicile familial à cause de la pauvreté qui y règne, à cause de mauvais traitements, ou "simplement" parce qu'on ne s'y occupe pas d'eux. Aux Pays-Bas, la "algemene Bijstandswet", créée en 1963, est versée à toute personne n'ayant pas de revenu du travail ou de la propriété. Au Portugal, où la notion même de politique familiale est récente, l'État vient en aide aux familles les plus défavorisées : 19 % des familles sont pauvres, 2,3 % n'ont pas l'électricité, 12 % pas de toilettes privées, 12 % pas d'eau courante, 18 % pas de salle de bains. Où l'on retrouve l'idée que la politique du logement est aussi une composante nécessaire de la politique familiale.

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

Pour mesurer le résultat des politiques familiales, certaines initiatives ont été prises, permettant de constater que l'idée de l'analyse d'impact, née aux États-Unis (Family Impact Analysis) fait donc doucement son chemin. Aux Pays-Bas, un "rapport de signalisation" sur l'évolution de la famille a été commandé par le Parlement en 1997 et 1999. Le projet "Family Impact Monitor" repose sur une évaluation systématique des intentions du gouvernement quant à la politique familiale, ainsi que des mesures effectivement prises et de leurs effets sur la famille. En Belgique, depuis 1996, le gouvernement a insisté sur l'importance de l'influence familiale de la politique gouvernementale. Ainsi, chaque initiative nouvelle des gouvernants est accompagnée d'un "rapport concernant son impact sur les enfants".

En Irlande, la Commission de la Famille a soumis au gouvernement quelques suggestions : accompagner tout projet de loi d'une "déclaration d'impact familial" ; évaluer toutes les activités des institutions centrales, régionales et locales avec ce type d'analyse. Tous les partis politiques ont repris à leur compte ces propositions. Le gouvernement actuel, dans son projet politique (An action programme for the Millenium) déclare placer la famille au centre du processus conduisant à toute décision politique : "De même que nous proposons que toutes les mesures politiques soient examinées du point de vue de leur impact sur l'environnement, nous suggérons qu'elles soient également étudiées sous l'angle de leurs répercussions sur la famille". Le train de l'audit familial est lancé en Irlande. Reste à le faire arriver en gare avec un maximum de célérité et d'efficacité.

“Si nous désirons un impact positif sur les décisions de fécondité, nous devons soit essayer d’élever le seuil des avantages psychologiques, soit réduire les coûts économiques des enfants.”

Mais encourager la natalité, c'est aussi jouer sur des registres qui ne sont pas forcément financiers. Lors du colloque organisé en septembre 2000 par l'Observatoire européen des politiques familiales⁽¹⁹⁾, le sociologue américain Peter McDonald put ainsi déclarer : "Si nous désirons un impact positif sur les décisions de fécondité, nous devons soit essayer d'élever le seuil des avantages psychologiques, soit réduire les coûts économiques des enfants. La première option ne relève pas à proprement parler de la politique, même si l'impression générale qu'une société est orientée vers les enfants ou favorable aux enfants contribue sans doute à faire augmenter ce seuil. Si les enfants sont toujours représentés sous un jour défavorable, source de difficulté dans une relation, obstacle aux loisirs, drogués ou délinquants potentiels, ou si les institutions sociales ne permettent pas la présence d'enfants, le seuil s'abaissera. Encourager les femmes à avoir leurs enfants de bonne heure pourrait aussi être une façon de faire monter le seuil psychologique. Il est incontestable que l'évolution entièrement différente de la fécondité aux États-Unis dans les années 1990 et son maintien à un niveau plus élevé que dans n'importe quel autre pays industrialisé sont dûs à ce que les femmes ont leur premier enfant beaucoup plus jeunes".

⁽¹⁹⁾ "Faible fécondité, familles et politiques publiques" rapport de synthèse sous la direction de Claude Martin et Christos Bagavos (publié par l'Institut autrichien de Recherche sur la Famille, 2000)

2

Des politiques nationales en ordre dispersé

John Ditch est encore plus catégorique : **“Nous savons que les dispositifs financiers sont sans grande influence sur le nombre d’enfants qu’aura une femme.** L’importance des avantages accordés peut, à la limite, avoir une influence sur le moment choisi pour avoir son premier enfant. Ce qui a une incidence beaucoup plus forte sur les comportements de fécondité, c’est l’existence d’emplois, de niveaux de revenus prévisibles stables ainsi que de structures d’accueil des enfants, une conception de l’emploi favorable à la famille et une attitude sociale prédominante appréciant les enfants pour eux-mêmes”.

2.6 L’exemple de Singapour

Peut-on mettre en place une politique familiale à visée nataliste ? Allons faire un tour loin de l’Europe des quinze, du côté de Singapour. Là-bas, le mot d’ordre a longtemps été : pas plus de deux enfants par foyer. Mais en 1987, changement de slogan : **“Que tous ceux qui peuvent se le permettre aient trois enfants ou plus”** lancèrent les pouvoirs publics. Il faut dire que le taux de fécondité, tombé à 1,62 par femme, laissait entrevoir un déclin arrivant à toute allure. Les décisions suivantes furent alors prises : toutes les mères bénéficièrent d’avantages financiers importants, notamment des allègements fiscaux pour le troisième et le quatrième enfant ; on créa une allocation de garde d’enfants et diverses mesures furent prises pour concilier vie professionnelle et vie familiale ; on inventa un **“droit de priorité”** pour l’accès des familles avec enfants à un appartement plus grand. Pour encadrer et couronner le tout, une campagne de publicité pour la natalité accompagna ces

mesures très volontaristes. Résultat : au cours des trois années qui suivirent, le taux de fécondité grimpa de 15 % avec une nette augmentation de naissances d’un troisième enfant dont le nombre doubla entre 1986 et 1990. Le gouvernement de Singapour, qui ne tient pas à s’arrêter en si bon chemin, a lancé une nouvelle campagne, cette fois pour inciter les jeunes à se marier plus tôt et donc, espère-t-il, avoir des enfants plus vite. Mais peut-on transposer ce modèle singapourien à l’Europe ?

3 L'Europe de la famille reste à construire

La famille, officiellement, n'existe pas pour l'Union européenne. Elle n'est pas mentionnée dans le Traité de Rome, ni dans les traités qui ont suivi. La politique familiale relève des compétences nationales, non de la compétence européenne.

Pour trouver le mot "famille" il faut se plonger dans la "Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne". L'article 7, relatif au "respect de la vie privée et familiale", stipule que **"Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications"**. L'article 9 ajoute que **"Le droit de se marier et le droit de fonder une famille sont garantis selon les lois nationales qui en régissent l'exercice"**. Trois alinéas de l'article 24 sont relatifs aux droits des enfants : "l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale". Enfin l'article 33, intitulé "Vie familiale et vie professionnelle", stipule que :

1. La protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social.
2. Afin de pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle, toute personne a le droit d'être protégée contre tout licenciement pour un motif lié à la maternité, ainsi que le droit à un congé de maternité payé et à un congé parental à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant."

L'Europe institutionnelle a mis du temps à s'intéresser à la famille et elle ne l'a souvent considérée qu'avec une bienveillance habillée de mots pieux. Par nécessité plus que par véritable conviction à cause du facteur démographique, ou des violences exercées sur les enfants. Comme elle a été amenée à s'intéresser à l'emploi quand le feu a menacé d'embraser la maison tout entière. En l'occurrence, lorsque des drames ont mis en évidence des affaires de pédophilie, d'enlèvement d'enfants binationaux ou quand les démographes ont tiré la sonnette d'alarme. C'est en prenant connaissance des inquiétantes prévisions démographiques que la Commission européenne a proposé, le 24 juillet 1986, d'instaurer une concertation au niveau des hauts fonctionnaires nationaux responsables des politiques familiales. De telles bonnes intentions furent réitérées, approuvées et applaudies à plusieurs reprises par les différentes instances européennes.

3.1 Un "bon point" pour l'Observatoire de la famille

Le 8 août 1989, la Commission soumet aux ministres chargés de la famille une communication sur les politiques familiales. Il y est question de la nécessaire prise en compte de la dimension familiale dans la mise en œuvre de toutes les politiques communautaires (notamment la libre circulation des personnes), de l'égalité hommes-femmes et de la nécessité de lancer des actions d'information. C'est également en 1989 qu'est créé l'Observatoire européen de la famille. Une vraie bonne idée. On peut voir la preuve, dans cette création, écrivent, par

3

L'Europe de la famille reste à construire

exemple, François de Singly et Jacques Commaille⁽²⁰⁾ “d’un volontarisme explicite et sans ambiguïté à l’égard de la famille européenne”. Les auteurs voient deux effets à cette décision : “Celui d’une socialisation réciproque des élites administratives et politiques européennes qui a pour conséquence que toute disposition envisagée dans l’un ou l’autre pays de l’Union européenne l’est avec, en arrière fond, une connaissance plus ou moins exploitée des situations équivalentes dans les autres pays” ; et “celui d’une politique se fondant plus sur des “impacts indirects” : reconnaissance de plus en plus affirmée d’un droit au logement ; politiques en matière d’éducation ou de santé susceptibles d’avoir des effets pour les familles, en matière de pauvreté et d’exclusion, en matière d’emploi, politiques de prestations sociales, politiques d’égalisation des conditions de vie hommes-femmes”.

L’Observatoire européen pour les affaires familiales, devenu “Observatoire européen de la situation sociale, de la démographie et de la famille” est composé d’experts indépendants des gouvernements (sociologues, juristes, économistes, démographes) venant de tous les pays de l’Europe. On y retrouve tous les grands noms de la recherche sur la famille : le Français Claude Martin, l’Allemand Walter Bien, l’Autrichien Helmuth Schattovits, le Belge Wilfried Dumon, l’Espagnol Juan Antonio Fernandez Cordon, la Finlandaise Sirpa Taskinen.

Il édite en anglais, en français et en allemand une revue très complète et précise, “Family Observer”, disponible sur Internet⁽²¹⁾. Quelques exemples de sujets traités par l’Observatoire :

“Les associations familiales et leur rôle dans la définition de l’action publique en Europe”, “L’Europe va-t-elle manquer d’enfants ?”, “Comment la famille européenne évolue-t-elle ?”, “Physionomie sociale de l’Europe”, “Va-t-on vers un conflit des générations en Europe ?”, “La famille sur le grand huit de la vie”, etc.

Sous l’égide de la “Direction des affaires sociales et de l’emploi” de la Commission européenne (la DGV), l’Observatoire est, très officiellement, chargé des tâches suivantes :

- Étude des développements politiques ayant un impact sur la famille et les enfants.
- Étude des tendances de l’évolution de la famille sous ses différentes formes.
- Analyse de la politique et évaluation de l’impact des politiques familiales.
- Étude des changements démographiques, socio-économiques et politiques ayant un impact sur les familles.
- Stimulation du débat académique sur les questions concernant la famille et les enfants ainsi que sur les politiques qui les concernent.
- Organisation d’un séminaire annuel au cours duquel les experts de l’Observatoire s’adressent à un public spécialisé.

En septembre 2000, à Séville (Espagne), l’Observatoire a planché sur : “Faible fécondité, familles et politiques publiques”. Et en septembre 2001, à Milan, sur “Les formes de famille et la jeune génération en Europe”.

L’Observatoire dépend directement de la Commission européenne, ce qui n’empêche pas, dans chaque numéro de “Family observer”, la petite mention suivante : “Le contenu de la

⁽²⁰⁾ op.cit.

⁽²¹⁾ http://europa.eu.int/comm/employment_social/family/observatory/home.html

3

L'Europe de la famille reste à construire

présente publication ne reflète pas nécessairement l'avis ou la position de la Direction générale Emploi et Affaires sociales" de la Commission européenne...

3.2 Pour l'égalité hommes-femmes

En 1998, le Conseil des chefs d'États et de gouvernements, réunis à Copenhague, décide - sous l'impulsion de la France - que les ministres de la famille devront désormais échanger leurs expériences et rédiger des rapports. Louable intention qui n'engageait pas à grand chose. Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, reprend et développe l'article 119 du Traité de Rome relatif à l'égalité de salaires entre hommes et femmes et fixe, comme "objectif fondamental", l'élimination des inégalités entre les hommes et les femmes et la promotion de l'égalité des chances dans l'ensemble des activités de l'Union européenne. Intention que l'on retrouve dans "l'agenda politique européen" de 1998, tandis que le "mainstreaming" (dont l'objet est d'intégrer la promotion de l'égalité des chances dans toute décision) fait son petit bonhomme de chemin. Il figure notamment dans le calendrier 2000-2006 de l'éducation et de la recherche, dans la coopération au développement et la réforme des Fonds structurels.

Dans un petit guide de trente-deux pages consacré à "la politique sociale et de l'emploi européenne⁽²²⁾", on peut lire : "Les États membres de l'Union Européenne attachent une importance particulière au fait d'assurer l'égalité des chances professionnelles entre les

“Les États membres de l'Union Européenne attachent une importance particulière au fait d'assurer l'égalité des chances professionnelles entre les femmes et les hommes et d'améliorer l'insertion des handicapés sur le marché du travail.”

femmes et les hommes et d'améliorer l'insertion des handicapés sur le marché du travail". C'est pourquoi ils ont décidé :

- d'adopter des mesures pour qu'un plus grand nombre de femmes aient accès à l'emploi ainsi qu'aux secteurs et aux métiers traditionnellement dominés par les hommes.
- d'accroître la disponibilité de crèches et de services de prise en charge des personnes âgées, afin qu'il soit plus facile pour les femmes de prendre ou de conserver un emploi.
- de supprimer progressivement les obstacles que rencontrent les femmes et les hommes désireux de retravailler après un arrêt, par exemple pour élever les enfants.
- de prêter une attention particulière aux difficultés rencontrées par les handicapés dans la recherche d'un emploi.

Hommes, femmes, enfants, personnes âgées, handicapés : les bonnes intentions continuent de se bousculer derrière les amalgames. Plus convaincante est la décision prise pour promouvoir l'accès des femmes au travail et les échanges d'expériences réussies dans les différents pays de l'Union. La Commission

⁽²²⁾ "Politique sociale et de l'emploi européenne : une politique pour les citoyens"
(Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000)

3

L'Europe de la famille reste à construire

décide aussi de financer un “quatrième programme communautaire d'action pour l'égalité des chances” (1996-2000) visant à soutenir de nombreuses initiatives : éducation, formation professionnelle, emploi, création d'entreprises, égalité dans la prise de décision, statut dans la société, équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Le but de ce programme étant “de mobiliser les acteurs de la vie économique et sociale, de promouvoir l'égalité des chances dans un environnement en évolution rapide, de faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, de créer les conditions d'application de l'égalité des droits”.

Puis la Commission lance le programme EQUAL (2000-2006) destiné à financer le développement de structures de formation ou de conseil, visant, là encore, à réduire les inégalités hommes-femmes sur le marché du travail. Quand on voit les statistiques les plus récentes de l'INSEE qui pointent du doigt les inégalités de salaires, à travail égal, entre hommes et femmes en France, on se dit qu'il y a du pain sur la planche...

Toujours selon le principe du “mainstreaming”, la volonté de rendre effective l'égalité hommes-femmes est reprise dans les lignes directrices pour l'emploi adoptées par les États pour 2000 et par le Pacte européen pour l'emploi.

Le problème du travail de nuit est la preuve qu'il arrive à la France d'être rappelée à l'ordre : à l'heure de l'égalité et au pays des droits de l'homme, la France a longtemps continué à interdire le travail de nuit aux femmes. Cela lui valut d'être “épinglée” par la Cour de Justice des

“Quand on voit les statistiques les plus récentes de l'INSEE qui pointent du doigt les inégalités de salaires, à travail égal, entre hommes et femmes en France, on se dit qu'il y a du pain sur la planche...”

Communautés européennes, en 1997, pour violation du droit européen. En 1999, la Commission elle-même intima à la France l'ordre de modifier sa législation, sous peine d'une astreinte financière de 142 425 euros par jour. La France a donc supprimé, dans la loi, l'interdiction du travail de nuit pour les femmes⁽²³⁾.

3.3 Les bonnes intentions de la directive sur le congé parental

En 1992, la Commission européenne prend une directive⁽²⁴⁾ visant à faire respecter, partout en Europe, le droit au congé de maternité, fixant ainsi ce qu'elle qualifie de “seuil minimum garanti” : obligation de donner au moins quatorze semaines de congé, interdiction de licencier une femme enceinte ; interdiction de verser une allocation de maternité inférieure à ce que serait une allocation pour arrêt-maladie ; obligation faite aux employeurs de laisser la femme enceinte travailler en sécurité, aménagement des horaires et des postes de travail en fonction de cette grossesse. Mais dans ce domaine, pour l'essentiel, le droit des États membres correspondait déjà à la volonté européenne. Ce qui n'était pas le cas pour le

⁽²³⁾ Loi n° 2001-397 du 9 mai 2001. Nouvel article 213-1 du Code du Travail.

⁽²⁴⁾ Directive 92/85, J.O du 19 octobre 1992

3

L'Europe de la famille reste à construire

congé parental, sujet sur lequel l'Europe a véritablement imposé une volonté.

Ce fut en effet une grande "première": le 9 juin 1996, la Commission européenne prend une directive concernant le congé parental. Mieux encore, elle intègre ainsi un accord-cadre signé quelques mois auparavant entre les partenaires sociaux européens⁽²⁵⁾.

La directive, au détour de ses "considérations générales", formule d'ailleurs en creux une définition de la politique familiale qui, peut-on lire⁽²⁶⁾, "doit être vue dans le contexte des changements démographiques, des effets du vieillissement de la population, du rapprochement des générations et de la promotion de la participation des femmes à la vie active". La clause 2 de la Directive prévoit donc "qu'un droit individuel à un congé parental est accordé aux travailleurs, hommes et femmes, en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, pour pouvoir s'occuper de cet enfant pendant au moins trois mois jusqu'à un âge déterminé pouvant aller jusqu'à huit ans, à définir par les États membres et/ou les partenaires sociaux (...). Les conditions d'accès et modalités d'application du congé parental sont définies par la loi et/ou les conventions collectives dans les États membres, dans le respect des prescriptions minimales du présent accord".

Les Quinze de l'Union européenne avaient jusqu'au 15 juin 1998 pour se conformer à cette directive. Trois ans après cette date butoir, seuls trois pays rechignent encore sur des points de détail de l'application: le Luxembourg, l'Autriche et la Grèce qui refuse encore le droit au congé parental... aux marins.

⁽²⁵⁾ CES : Confédération Européenne des Syndicats
CEEP : Centre Européen des Entreprises à Participation Publique
UNICE : Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe

⁽²⁶⁾ J.O du 9 juin 1996, page 4. Op.cit.

3.4 Quand le Parlement européen prêche dans le désert

En matière de politique familiale, le Parlement européen prêche souvent dans le désert. La cellule "enfance et famille", maintes fois promise et qui devait travailler au sein de la Commission, reste un rêve. Le rapport annuel promis au Parlement n'a jamais vu le jour. Ceux qui veulent travailler sur la famille sont regardés, au sein même du Parlement, avec une certaine commisération, sortes de bêtes curieuses qui s'occuperaient de l'accessoire quand les autres se précipitent pour traiter ce qu'ils pensent essentiel.

Pourtant, le Parlement européen a adopté, le 28 novembre 1998, un rapport établi par Marie-Thérèse Hermange (française, PPE⁽²⁷⁾) qui estimait notamment "**nécessaire de définir les lignes directrices d'une politique familiale intégrée, qui tienne compte de la diversité des modèles familiaux, dépasse l'approche strictement économique des seules politiques de prestation, tienne compte de la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes**"⁽²⁸⁾. Le rapport préconisait "l'élaboration d'une politique familiale cohérente qui mette l'enfant au cœur du débat européen"; souhaitait que "toutes les propositions d'actes communautaires soient accompagnées d'une fiche d'impact familial". Enfin, il réclamait des réunions régulières des ministres de la Famille des pays membres, davantage de pouvoirs et de moyens pour l'Observatoire européen des politiques familiales nationales, et la création

⁽²⁷⁾ PPE : Parti Populaire Européen

⁽²⁸⁾ www.europarl.eu.int

3

L'Europe de la famille reste à construire

d'une "unité clairement identifiée" pour traiter ces problèmes au sein de la Commission. "Il en va de la construction d'un nouveau lien social" pouvait-on lire dans l'exposé des motifs.

Mais cet avis n'était pas partagé par tous. Ainsi Marie-Paule Kestelijn-Sierens (belge, ELDR⁽²⁹⁾), nommée rapporteur pour avis de la Commission des droits de la femme, notait : "Étant donné qu'il n'existe pas de définition commune de la "famille européenne", pour laquelle on trouve les structures, les traditions, les cultures, les conceptions, les arrière-plans économiques et sociaux et même les perspectives les plus diverses, on ne voit pas trop sur quelle base commune proposer une politique familiale européenne".

Sur un plan strictement juridique et en vertu du principe de subsidiarité⁽³⁰⁾ qui laisse la compétence de la famille aux États membres, elle avait raison. Mais sur un plan strictement politique, on peut se poser la question.

3.5 Le casse-tête de l'élargissement

Le prochain élargissement de l'Union européenne pose bien des problèmes dans le domaine de la famille. On a vu qu'en matière démographique, il ne réglerait rien. Mais les pays candidats rencontrent surtout de grandes difficultés dans la mise en œuvre des politiques de l'enfance. Parmi les critères que ces pays doivent respecter (dits "critères de Copenhague"), on trouve notamment la nécessité d'une "stabilité des institutions garantissant la démocratie,

"(...) on ne voit pas trop sur quelle base commune proposer une politique familiale européenne"

l'État de droit, le respect des droits de l'Homme et des minorités". Ainsi, "le droit des enfants à des conditions de vie décentes et aux soins de santé de base relève des droits de l'homme". En Roumanie, où 100 000 enfants vivent dans des institutions dans lesquelles ces conditions sont loin de répondre à ce critère, il y a encore du chemin à parcourir.

3.6 La longue marche vers un droit européen de la famille

Jusqu'à nouvel ordre, chaque État membre applique son droit propre, fruit de siècles de culture et de traditions. C'est ainsi que chaque pays conserve ses propres lois sur le mariage, le divorce, la filiation, l'autorité parentale, les contrats entre personnes du même sexe (Pacs ou assimilés) et les recherches bioéthiques dont les conséquences sur la notion même de famille sont évidentes. Ainsi, il y a loin du droit néerlandais au droit irlandais et du droit danois au droit grec.

Pourtant, ici et là, on voit surgir des bribes de droit européen en matière de famille. On l'a vu avec les directives de la Commission européenne sur le congé parental et sur la protection des femmes enceintes. Mais pas seulement : **la Convention européenne des droits de l'Homme pourrait devenir un instru-**

⁽²⁹⁾ ELDR : parti Européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs

⁽³⁰⁾ Principe de subsidiarité : la Communauté n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

3

L'Europe de la famille reste à construire

ment privilégié de réalisation d'un "droit européen de la famille", notamment grâce au droit de recours individuel qu'elle comporte et à l'instauration d'un système d'assistance judiciaire. De même, la Convention internationale des droits de l'enfant des Nations Unies prévoit, par exemple, le droit de l'enfant à s'exprimer et à être entendu dans toute procédure le concernant. Mais actuellement, dans les États membres de l'Union européenne, on constate une réticence compréhensible des tribunaux à appliquer un texte, en l'absence de loi interne. Au gré de ses arrêts, la Cour européenne des Droits de l'Homme, parfois, inscrit dans le marbre un peu de droit européen. Quand elle affirme, par exemple, qu'il faut être de sexe différent pour se marier, elle va à l'encontre de l'évolution du droit dans certains pays, comme les Pays-Bas.

La Commission elle-même participe à l'élaboration de ce droit quand elle adopte, le 6 septembre 2001, une proposition de règlement établissant le droit fondamental, pour un enfant né de parents de deux nationalités européennes différentes, de maintenir des relations avec l'un et l'autre en cas de séparation.

Par ailleurs, le Traité de Maastricht envisage de nouvelles possibilités de "coopération judiciaire en matière civile" (article K3). Sur cette base, le Conseil a adopté, le 28 mai 1998, un projet de convention qui "pourrait ouvrir la voie à l'élaboration de nouveaux textes dans le domaine du droit de la famille et des successions" où sont abordées les questions du divorce, des régimes matrimoniaux, des enlèvements de mineurs, de filiation et d'adoption.

On imagine mal un droit de la famille uniforme qui n'est sûrement pas souhaitable. Il est probablement plus difficile de mettre en place un "droit unique" qu'une monnaie unique. Mais, dans la mesure où les citoyens de l'Union ont depuis longtemps cessé de vivre reclus sur leur seule Nation, ils imposent désormais leurs problèmes privés aux responsables publics. Lors d'un problème d'enlèvement d'enfant mineur au sein d'un couple binational, on vit le président Jacques Chirac et le chancelier Gerhard Schröder s'entretenir de la question lors d'un sommet franco-allemand. On pourrait donc imaginer la mise en place de dispositifs juridiques communs, susceptibles de permettre une coordination minimale et satisfaisante, dans le cadre d'une Europe qui ne serait plus seulement celle des marchands mais aussi celle des hommes.

3.7 Le lobbying des associations

Dans plusieurs pays, les associations familiales ont leur mot à dire et ne manquent pas de le faire, en même temps qu'elles entretiennent des relations de plus en plus fortes entre elles pour faire avancer l'idée familiale en Europe. En France, les associations familiales sont reconnues depuis soixante ans comme un partenaire institutionnel de l'État puisqu'elles sont regroupées au sein d'une fédération, l'Union nationale des associations familiales (UNAF), qui annonce un million d'adhérents venant de 7 800 associations locales de base. L'UNAF est régulièrement associée aux prises de décision et joue un rôle de lobbying efficace.

3

L'Europe de la famille reste à construire

Le rôle des associations, leur importance dans le domaine de la solidarité ou de la dignité humaine sont officiellement reconnus par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam, mais pas dans la Charte des droits fondamentaux qui évoque simplement la liberté d'association. Mais les associations sont des interlocutrices régulières de la Commission européenne et peuvent bénéficier de subventions européennes. 73 associations familiales, représentant quatorze pays de l'Union, sont regroupées au sein de la COFACE⁽³¹⁾. Elles sont aussi représentées au sein du Comité économique et social européen, mais c'est surtout leur lobbying qui leur permet de se faire entendre. Cela dit, notent les responsables de "Familles rurales", "si les associations sont potentiellement bénéficiaires de fonds européens, elles n'ont pas encore acquis une place institutionnelle proportionnelle à leur poids social et économique dans leurs pays respectifs. En dépit de réelles avancées de cette dernière décennie, le monde associatif n'est pas encore considéré comme un interlocuteur à part entière par les institutions"⁽³²⁾.

3.8 Récompenser les initiatives

On a vu que l'Europe, bien que n'ayant pas la famille dans sa zone de compétence, avait su anticiper les évolutions de la société et s'intéresser de près à ce qui concerne la vie quotidienne des familles, qu'il s'agisse du congé de maternité, du congé parental, de la lutte contre la violence, de l'aide à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Mais cette politique n'est pas toujours visible pour l'opinion publique. **Les institutions européennes auraient tout à gagner à se manifester de manière plus concrète aux yeux des familles à travers des gestes symboliques forts.** Pas forcément à travers des subventions. On pourrait imaginer que l'Europe, de même qu'elle attribue chaque été des rubans bleus aux plages les plus propres, récompense les communes, les départements ou les régions, quelle que soit leur appellation d'un pays à l'autre. Cette récompense pourrait se manifester par un signe distinctif attribué aux collectivités ayant pris les mesures les plus innovantes, les plus originales ou les plus efficaces pour aider les familles à concilier vie familiale et vie professionnelle et, bien sûr, par une aide financière. Une véritable émulation entre collectivités, afin d'obtenir ce "ruban bleu", ne pourrait que bénéficier aux familles. **L'Europe sortirait ainsi d'un rôle purement technocratique et économique pour faire progresser une Union européenne plus humaine, une Europe des hommes et des femmes, au-delà d'une Union économique, commerciale et bientôt politique.**

⁽³¹⁾ COFACE :
Confédération des
Organisations Familiales
de la Commission
Européenne

⁽³²⁾ "L'Europe, un nouvel
horizon pour les familles
rurales"
(Familles rurales, 2001)

Conclusion

La famille, au centre de tous les enjeux à venir

Il n'est pas toujours simple d'inventer une définition de la famille en ce début de XXI^e siècle. Et encore moins de trouver un accord sur ce que peuvent ou pourraient être les politiques familiales. Pourtant, aujourd'hui, tout est encore simple. Dans la majorité des cas, un enfant naît d'une femme après une conception naturelle. Il a une mère, un père qu'il connaît et qui l'ont reconnu. Certes, son enfance ne se fera pas toujours sous les auspices d'un couple stable : il pourra connaître le divorce, des demi-frères et des demi-sœurs, un beau-père ou une belle-maman. Bref, ce que l'on appelle les familles recomposées.

Mais le plus compliqué, et pour ne pas dire le plus grave, reste à venir. À l'heure d'Internet, nous savons qu'on peut acheter des spermatozoïdes sur la Toile, choisir les plus chers ou réputés les meilleurs, pour tenter de mettre au monde un enfant parfait quasiment acheté sur catalogue.

Depuis "l'arrêt Perruche" rendu le 17 novembre 2000 par la Cour de Cassation, à Paris, un enfant peut demander réparation à la société pour le seul fait d'être venu au monde. Un jeune handicapé a en effet obtenu gain de cause de la justice : la rubéole dont souffrait sa mère aurait pu être diagnostiquée, ont dit les juges, et une interruption volontaire de grossesse

aurait pu être pratiquée. Le jeune homme aurait pu ne pas naître et, disent-ils implicitement, c'eût été mieux ainsi.

Depuis que le professeur italien Antinori a décidé de rendre mères de famille des femmes ménopausées, des scénarios aberrants peuvent devenir réalité. L'été dernier, en France, une femme de 62 ans a mis au monde un garçon. La mère et l'enfant se portent bien, nous ont assuré les médecins. Certes. Mais cet enfant ira-t-il toujours aussi bien lorsqu'il apprendra qu'il a été fécondé grâce au sperme du frère de sa mère, autrement dit que son père est aussi son oncle ? Sera-t-il toujours équilibré lorsqu'il saura que le même sperme a permis l'insémination, outre-Atlantique, d'une petite fille américaine qui se trouve être sa cousine et sa sœur ?

La famille d'aujourd'hui est sans doute bien différente de celle dans laquelle ont grandi nos parents et grands-parents. Mais que dire de celle que découvrent, sous nos yeux, nos propres enfants ? Quand pèseront sur les Nations le risque du clonage et la menace de l'eugénisme, les pays européens ne devront-ils pas parler d'une seule voix ? Entre une Allemagne méfiante, pour des raisons historiques, à tout ce qui évoque les manipulations de l'être vivant, un Royaume-Uni séduit par le "scientisme" et une France qui hésite, les contradictions risquent de rester insurmontables et, selon Jean-Claude Guillebaud⁽³³⁾, "remettent en cause de facto l'idée même de valeurs communes qui est à la source de la construction européenne". À l'appui de sa thèse, il cite un article de presse : "En Europe,

⁽³³⁾ "Le principe d'humanité" de Jean-Claude Guillebaud (Seuil, 2001)

Conclusion

les divergences sont telles, renvoyant à des conceptions éthiques à ce point inconciliables, qu'elles ne peuvent plus, désormais, ne pas s'exprimer dans le cadre de la construction de l'Union. La science et la morale bouleversent une nouvelle fois la politique, tout est en place pour que l'on assiste, à court et moyen termes, à une crise peu banale dans l'histoire des institutions européennes⁽³⁴⁾.

Pour l'Europe, alors, il ne s'agira pas de savoir si l'on augmente la durée du congé parental ou si l'on offre une layette aux nouveau-nés. Les questions familiales sont aussi importantes, pour l'avenir, que la bonne santé des marchés financiers ou les réglementations agricoles. L'Union européenne dispose de tous les atouts pour agir. Elle devra transmettre sa prise de conscience aux peuples, car c'est bien leur avenir qui est en cause.

(34) Jean-Yves Nau
dans *Le Monde*
15 septembre 2000

Reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 février 1992, la **Fondation Robert Schuman** a pour mission de :

- promouvoir l'idéal européen ;
- soutenir tous ceux qui œuvrent pour la démocratie en Europe et dans le monde ;
- contribuer, par tous les moyens, au débat européen et à l'évolution de l'Union ;
- établir des liens et des coopérations avec toutes les institutions qui poursuivent les mêmes buts ;
- favoriser l'étude de la pensée européenne par l'attribution de bourses, le développement de programmes de recherche et le soutien aux publications qui concernent la construction européenne, son passé et son avenir.

29, bd Raspail - 75007 Paris

Tél. : 33 | 53 63 83 00

Fax : 33 | 53 63 83 01

www.robert-schuman.org

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

p.joannin@robert-schuman.org

