

Résumé

Les politiques familiales poursuivent différents objectifs

Tous les pays membres de l'OCDE souhaitent aider les familles et donner aux parents plus de choix dans leurs décisions professionnelles et familiales, mais la nature des mesures de soutien mises en place et leur champ d'application sont extrêmement variables. Ces différences ont leurs racines dans l'histoire des pays, la façon dont ils envisagent la famille, le rôle de l'État et l'importance relative accordée à tel ou tel objectif de la politique familiale, comme par exemple concilier travail et vie de famille, aider les parents à avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent, encourager le travail des femmes, promouvoir l'égalité des sexes, lutter contre la pauvreté des enfants et des familles, accompagner le développement de l'enfant et améliorer globalement le bien-être des enfants à un âge précoce.

Les politiques familiales sont aujourd'hui confrontées à de nombreux défis, notamment ceux que posent la faiblesse des taux de natalité et le vieillissement des populations, ainsi que la pauvreté des familles et les résultats parfois inquiétants des enfants. Les résultats concernant l'emploi, la famille et les enfants, sont très variables d'un pays à l'autre. La situation des familles dans les pays nordiques est généralement bien meilleure qu'en moyenne dans l'OCDE, et les résultats sont également bons à de nombreux égards en Australie, en Belgique, en France, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande, alors que d'autres pays font face à des difficultés dans un certain nombre de domaines (chapitre 1).

Préserver l'équité face aux coupes budgétaires

En moyenne, dans l'OCDE, les dépenses publiques consacrées aux prestations familiales dépassent à peine 2.4 % du PIB. Dans la majorité des pays membres, la plupart de ces fonds prennent la forme d'aides financières, autrement dit de prestations versées pendant les congés parentaux, d'allocations pour enfant à charge et/ou d'avantages fiscaux réservés aux familles. Cependant, dans le contexte actuel d'assainissement des dépenses publiques, les stratégies budgétaires impliquent parfois le gel ou la diminution des allocations pour enfant à charge, la suspension temporaire des garanties de revenu pendant le congé ainsi que la réduction des aides à la garde des enfants.

Le moyen le plus efficace et le plus juste de réformer la politique familiale en période d'assainissement budgétaire sera différent selon les pays. Dans la mesure où la plupart des États poursuivent plusieurs objectifs dans ce domaine, les mesures d'austérité doivent être évaluées avec soin au regard de ces objectifs et des résultats attendus. Les pays où la

politique familiale est efficace consacrent environ la moitié des financements publics aux prestations familiales associées aux services en nature, notamment les services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, il paraît donc logique de soutenir ces investissements. Par ailleurs, les pays qui jugent nécessaire de réduire les aides familiales doivent faire en sorte que les plus vulnérables soient protégés.

Améliorer l'efficacité des aides familiales publiques

De nombreux aspects de l'offre de services à la famille peuvent être plus efficaces. Les systèmes d'aide universels assurent la prise en charge de tous les enfants, en évitant toute stigmatisation, mais ils coûtent cher. Une approche « en cascade » proposant des services universels et une offre plus étoffée pour certains groupes spécifiques, sera souvent plus efficace. Ainsi, un système universel de visites médicales pour les familles ayant un nourrisson pourrait être complété par des services renforcés pour les familles démunies qui auraient été recensées lors de ces visites.

Les ménages défavorisés sont souvent exposés à toute une série de risques et ont besoin de multiples interventions, lesquelles seront plus efficaces si elles passent par des services coordonnés au niveau local, des services regroupés et/ou des conseillers personnels qui aident les familles à trouver le service dont elles ont besoin. L'argument de l'efficacité pour des services coordonnés est solide. Des économies d'échelle sont possibles, en particulier du fait du regroupement des services en un seul lieu, par exemple une école, une clinique ou un centre institutionnalisé d'accueil des enfants. Le regroupement des services peut favoriser de nouvelles méthodes de travail et il réduit le risque que les aides soient supprimées ou approuvées indûment, puisque plusieurs évaluations des dossiers sont disponibles directement sur place. Pour les usagers, l'accès à des services coordonnés peut permettre d'éliminer à la fois les handicaps qu'ils subissent et leurs causes (par exemple, une santé précaire entraînant la perte du logement, ou inversement). Les visites répétées n'ont plus lieu d'être, ce qui réduit le temps, l'argent et le stress qu'elles représentent. Le fait de donner aux familles des bons pour certains services (le logement, etc.) et de les subordonner à l'offre et au recours à d'autres services (en vue d'améliorer la santé des enfants, par exemple), peut permettre aux familles vulnérables de briser le cercle du handicap social et de la dépendance.

Les prestations familiales peuvent également être subordonnées à la réalisation d'autres objectifs, on peut citer par exemple l'obligation de recherche d'emploi pour les parents bénéficiant d'une garantie de revenu, sous réserve que des aides à la garde des enfants existent, l'inscription des jeunes enfants en maternelle, la vaccination des enfants ou encore des visites médicales et la scolarisation officielle.

Les investissements publics dans le capital humain ont un taux de rendement plus élevé lorsqu'ils visent les jeunes enfants et sont maintenus pour les jeunes adultes. Dans un traitement public cohérent de la petite enfance, la disponibilité des services d'accueil des enfants est garantie à l'expiration du congé parental et on n'observe pas de différence notable d'investissement entre la sphère préscolaire et l'école obligatoire. Toutefois, dans la plupart des pays, les dépenses publiques consacrées à ces prestations sont davantage axées sur l'enseignement scolaire que sur la petite enfance. Les pays devraient déployer plus d'efforts pour réorienter les dépenses d'éducation vers les premières années de la vie

et pour veiller à ce que les bénéfices obtenus à un stade précoce se prolongent pendant toute la scolarité obligatoire. Par exemple, tout en maintenant l'investissement global dans l'enseignement supérieur, les pouvoirs publics pourraient envisager de donner une place plus grande à l'investissement privé et de mettre en place un dispositif efficace de prêts étudiants. Les ressources ainsi libérées pourraient alimenter les dépenses visant les jeunes enfants.

Permettre à ceux qui le souhaitent d'avoir des enfants

Les taux de natalité baissent depuis longtemps dans de nombreux pays mais, depuis le début des années 2000, on observe un léger rebond dans la moitié environ des pays de l'OCDE. Il n'en reste pas moins que de nombreuses familles ont moins d'enfants ou plus tard qu'elles le souhaiteraient, en particulier dans les pays d'Europe méridionale et centrale ainsi que dans les pays membres asiatiques. Davantage que dans les autres pays de l'OCDE, c'est un mélange de choix de société, de mesures publiques et de dispositions visant à concilier travail et vie de famille, qui pousse les adultes à choisir entre le travail et la vie de famille. Il en résulte des naissances tardives, moins de familles nombreuses et, dans les pays européens à faible taux de natalité, un nombre élevé de ménages sans enfant. En Corée et au Japon, le coût relativement élevé du logement et de l'enseignement privé réduisent encore le choix en matière de procréation.

Les politiques qui aident les familles à avoir le nombre d'enfants qu'elles désirent doivent se prolonger dans le temps et aider à conjuguer vie de famille et vie professionnelle. Le fait d'instaurer ou d'accroître les aides financières peut avoir des effets positifs temporaires sur les taux de natalité, mais il semble plus efficace d'investir dans des services de garde d'enfants institutionnalisés, s'inscrivant dans le cadre de toute une série de mesures de soutien. Les pays nordiques offrent un flux continu d'aides publiques universelles : congé parental rémunéré avec emploi protégé, subventions à la garde et à l'éducation des tout-petits, garde après l'école jusqu'à ce que l'enfant atteigne le second degré. Avoir des enfants et poursuivre sa carrière sont considérés comme des objectifs réalisables de front, et non comme s'excluant l'un l'autre. Ces pays ont d'ailleurs généralement des taux de natalité supérieurs à la moyenne. Des aides similaires existent en France, mais elles sont davantage axées sur les familles nombreuses, au sein desquelles les mères sont moins susceptibles de travailler. En France, le taux d'emploi des femmes avoisine la moyenne de l'OCDE, mais il est inférieur à celui des pays nordiques ; cependant, le taux de natalité y est plus élevé et le pays compte plus de familles nombreuses.

Les pays anglophones affichent eux aussi des résultats en dessus de la moyenne en termes de taux d'emploi des femmes et de natalité. Les dispositifs de prestations et d'aides s'appuient davantage sur des critères de revenu ainsi que sur la capacité des individus de trouver des solutions professionnelles souples. De nombreuses mères d'enfants d'âge préscolaire travaillent par exemple à temps partiel en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Aux États-Unis, les parents qui travaillent sont aussi aidés par le faible coût des services à domicile, même si l'on peut s'interroger sur la qualité d'une offre de garde d'enfants informelle et/ou peu onéreuse.

*Mobiliser l'offre de main-d'œuvre féminine
et promouvoir l'égalité des sexes face
au travail rémunéré et non rémunéré*

Il est essentiel, pour les pays dont la population d'âge actif est stable ou décroît, de mobiliser plus efficacement l'offre de main-d'œuvre des femmes et des mères, car ce sera l'une des clés de la prospérité économique future et de la viabilité financière des systèmes de protection sociale. L'évolution des aspirations des femmes les a menées à prendre davantage part au marché du travail. Dans les pays asiatiques, nordiques et d'Europe méridionale, les hommes et les femmes travaillent en majorité à temps complet. À l'inverse, aux Pays-Bas et en Suisse, mais aussi en Allemagne, en Australie, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, la majeure partie de la progression de l'emploi des femmes s'est faite à temps partiel, ce qui a accru la satisfaction professionnelle de la plupart de ces femmes actives, mais qui a souvent des conséquences négatives sur leur évolution de carrière.

Les entreprises peuvent avoir intérêt à adopter des mesures en direction des familles car elles peuvent ainsi motiver les employés en place, réduire les rotations de personnel et les congés maladie, s'efforcer d'attirer de nouveaux employés, réduire le stress au travail et augmenter le degré de satisfaction et de productivité de leur personnel. Cet argument vaut d'autant plus pour les employés difficiles à remplacer et pour des conditions de travail flexibles qui ne pèsent que très peu sur le processus de production. Les employeurs proposent fréquemment des postes à temps partiel, mais l'intérêt d'adopter des horaires de travail souples (les employés choisissant leurs propres heures d'arrivée et de départ) ou le télétravail paraît moins évident. Les syndicats et les représentants du personnel peuvent également jouer un rôle important dans l'amélioration d'habitudes de travail compatibles avec la vie de famille, mais, soit ils manquent de marge de négociation, soit cela ne fait pas partie de leurs priorités.

Pour réussir à augmenter le taux d'activité des femmes et des mères, l'action publique doit fournir aux deux parents de fortes incitations financières à travailler. Elle doit aussi prévoir des aides financières pour les services institutionnalisés d'accueil des jeunes enfants, de garde après la classe et, le cas échéant, favoriser la flexibilité sur le lieu de travail. Des mesures incitant les mères et les pères à utiliser ces aides doivent également être prévues. Si les pères s'occupaient davantage des enfants, cela aiderait les mères à prendre un emploi ou à augmenter leurs heures de travail.

Les écarts entre hommes et femmes concernant le travail rémunéré et non rémunéré se réduisent, mais ils restent importants. En moyenne dans l'OCDE, le taux d'emploi des femmes est inférieur de plus de 13 points de pourcentage à celui des hommes. Les différences se creusent encore si l'on prend en compte le temps de travail moins long des femmes. Quant à l'écart de salaires entre les sexes, il est de 16 % en moyenne dans les pays membres. Les femmes assument également la plupart des tâches domestiques non rémunérées dans tous les pays de l'OCDE : en moyenne, elles y consacrent chaque jour plus de deux heures de plus que les hommes. Même les pères qui ne travaillent pas consacrent moins de temps à s'occuper des enfants que les mères actives. On observe par ailleurs une répartition très claire des tâches assumées par les hommes et les femmes : le plus souvent, les mères s'occupent des soins aux enfants et des tâches ménagères, tandis que les pères consacrent plus de temps aux activités éducatives et récréatives des enfants.

Il se révèle difficile de corriger les disparités de revenu et de prise en charge des enfants entre hommes et femmes, ne serait-ce que parce que les pays peuvent hésiter à imposer des solutions aux parents. Ce sont donc les parents qui choisissent en général celui qui va prendre le congé parental ou qui répartissent d'une autre manière les responsabilités familiales. Toutefois, dans plusieurs pays (pays nordiques, Allemagne et Portugal), les pouvoirs publics encouragent les pères à prendre un congé parental en leur donnant le droit exclusif à une partie de ce congé et/ou en leur octroyant une large garantie de revenu durant le congé. Ces mesures ont effectivement incité les pères à prendre des congés parentaux plus longs, mais on ne sait pas de manière certaine si le partage des responsabilités au sein du ménage s'est amélioré et si les rééquilibres sont durables.

Lutter contre la pauvreté des enfants

Depuis les années 80, le revenu familial moyen a augmenté dans l'ensemble de la zone OCDE mais, dans de nombreux pays, le taux de pauvreté des enfants a lui aussi progressé. Il semble donc que, dans ces pays, le revenu des familles ait moins augmenté que celui des foyers sans enfant. Dans d'autres pays, la pauvreté des enfants a reculé au cours de la décennie écoulée ; les avancées les plus marquées à cet égard s'observent dans les pays de l'OCDE qui affichaient auparavant une pauvreté élevée chez les enfants, notamment le Chili, l'Italie et le Royaume-Uni.

Dans tous les pays de l'OCDE, le travail rémunéré constitue la solution la plus susceptible de sortir de la pauvreté, les familles sans emploi étant celles qui courent le plus grand risque de pauvreté, de même que les familles monoparentales et les jeunes familles comptant un seul adulte actif. À l'exception des États-Unis, d'Israël et du Portugal, la plupart des pays où le taux d'emploi des femmes se situe autour ou au-dessus de la moyenne de l'OCDE présentent des taux faibles de pauvreté des enfants. Ce problème pourrait être traité par le développement et/ou l'extension des prestations actuellement subordonnées à l'emploi, en s'inspirant des nombreux exemples nationaux pour concevoir un dispositif efficient (comme l'*Earned Income Tax Credit* aux États-Unis) et des aides à la garde d'enfant octroyées aux parents qui travaillent. L'expérience britannique récente montre qu'un attelage de mesures prévoyant un plancher de rémunération relativement bas, des prestations familiales en espèces pour les parents qui travaillent (avec des aides spécifiques pour les familles monoparentales) et le développement des structures d'accueil des enfants ainsi que des aides pour leur garde peut permettre d'obtenir des résultats positifs.

Il est essentiel, pour réduire le risque que les enfants grandissent dans la pauvreté, d'empêcher que leurs parents en viennent à dépendre durablement des allocations. L'action publique peut aider les parents à trouver du travail et à évoluer professionnellement. La plupart des pays de l'OCDE, à l'exception de l'Irlande et, plus récemment, de la Nouvelle-Zélande, ont subordonné la garantie de revenu des parents à la recherche d'un emploi et à d'autres engagements dès que l'enfant le plus jeune atteint l'âge de scolarité obligatoire. On ne peut toutefois s'attendre à ce que les parents isolés bénéficiant d'une garantie de revenu travaillent si des aides appropriées à la garde d'enfants ne sont pas disponibles pour un coût raisonnable. Il peut se révéler indispensable d'investir dans la formation et d'autres aides intensives à l'emploi lorsque le ou les parents sont au chômage depuis très longtemps.

Tous les parents tenus de verser une pension alimentaire pour l'entretien d'un enfant ne le font pas, c'est pourquoi les dispositifs publics de soutien à l'enfance peuvent être également importants pour réduire la pauvreté des enfants, même si leur efficacité est très variable d'un pays à l'autre. Par exemple, au Danemark et en Suède, les dispositifs d'entretien des enfants réduisent leur pauvreté de 2.5 points de pourcentage, mais d'un point uniquement aux États-Unis. Les systèmes danois et suédois garantissent le versement régulier d'allocations au parent ayant la garde de l'enfant, grâce à des avances récupérées ultérieurement auprès du parent devant verser une pension. Aux États-Unis, les versements n'ont lieu qu'une fois les fonds reçus du parent tenu à cette obligation. Les pouvoirs publics peuvent donc devoir garantir un transfert minimum, indépendamment de la situation économique du parent versant la pension alimentaire.

Quelles sont les meilleures solutions pour l'épanouissement de l'enfant ?

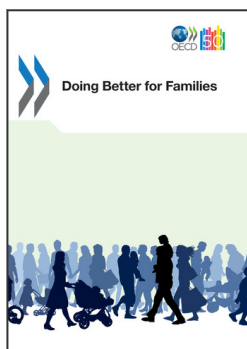
La proportion de jeunes enfants fréquentant des structures d'accueil et d'éducation a augmenté partout dans l'OCDE. Entre 1998 et 2007, les taux d'inscription des enfants de zéro à 5 ans sont passés de 30 % environ à plus de 50 %. Les caractéristiques socio-économiques ont des répercussions sur l'intensité et le type des services d'accueil que les familles utilisent. Les enfants des ménages les plus modestes ont moins de chances d'être inscrits dans des structures d'accueil institutionnalisées que ceux des familles plus riches.

Les faits semblent indiquer qu'une prise en charge de mauvaise qualité, des horaires de garde prolongés et une inscription avant l'âge d'un an s'accompagnent de problèmes comportementaux plus importants, alors que des services d'accueil de qualité apportent des gains d'ordre cognitif modérés. Toutefois, la situation économique présage davantage des résultats (notamment cognitifs) de l'enfant qu'une mère qui travaille ou que l'inscription dans une structure d'accueil. Ce sont les enfants de ménages défavorisés qui bénéficient le plus, du point de vue cognitif et en termes de développement social, des structures d'accueil de qualité.

Du point de vue de leur carrière, les femmes ont probablement intérêt à reprendre leur activité professionnelle quatre à six mois après la naissance de leur enfant, mais pour l'épanouissement de celui-ci, les choses ne sont pas aussi claires. Les effets sur le comportement et le développement cognitif ainsi que la réduction du risque de pauvreté peuvent s'annuler, notamment chez les enfants de familles à faible revenu. En général, un retour de la mère au travail avant que l'enfant ait six mois peut avoir des effets plus négatifs que positifs. Cependant, les effets sont limités et ne sont pas observables partout. La qualité des services de garde des enfants est essentielle pour le développement de l'enfant et il y a fort à gagner à fréquenter des structures institutionnalisées d'accueil de qualité.

Que les parents reprennent le travail ou non, la façon dont ils élèvent leur enfant est déterminante pour son épanouissement. Certains pays de l'OCDE proposent une aide à l'éducation des enfants par le biais de visites à domicile ou de centres de services aux familles/enfants. Favoriser l'allaitement maternel et les activités éducatives contribuant à la fois à épanouir l'enfant et à former les parents à bien réagir aux situations stressantes peut se révéler utile pour améliorer les résultats de l'enfant.

Partout dans l'OCDE, les pays ont mis au point des politiques différentes pour améliorer le bien-être des parents et de leurs enfants. Les prestations et services aux familles constituent un outil essentiel pour aider les familles à réaliser leurs souhaits, tant du point de vue professionnel que privé. Dans un contexte économique difficile, il est particulièrement important de trouver le bon équilibre entre les différents instruments de la politique familiale. Cet ouvrage passe en revue les politiques menées en faveur des familles et des enfants ainsi que leurs résultats, les mesures qui fonctionnent et celles qui échouent, avec l'espoir de contribuer à améliorer les politiques familiales futures.



Extrait de :
Doing Better for Families

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264098732-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Résumé », dans *Doing Better for Families*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264098794-2-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.