

**AXES ET ENJEUX
DE LA POLITIQUE FAMILIALE FRANÇAISE**

**PRÉSENTATION D'UNE RECENSION
INFORMATISÉE DES ÉCRITS**

Josée Bergeron

*sous la supervision de
Renée B.-Dandurand et Frédéric Lesemann*

Document n° 1 du projet
Recension des écrits: Politiques sociales
à dimension familiale dans certains pays occidentaux
Partenariat Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles

INRS-Culture et Société
Montréal
1997

Remerciements

Le présent document a reçu les conseils et commentaires de:

Madame Agnès Pitrou du LEST-CNRS (France), conseillère spéciale pour cette section du projet, Mesdames Hélène Massé et Line Petitclerc du Secrétariat à la condition féminine (Gouvernement du Québec), Messieurs Léandre Nadeau et Laurent Roy du Secrétariat à la famille et Jean-Pierre Lamoureux du Conseil de la famille (Gouvernement du Québec).

Que tous soient remerciés.

Avant-propos

Dans sa phase I de fonctionnement (1995-1997), le partenariat *Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles* avait à sa programmation deux projets de documentation, l'un portant sur *La prise en charge des enfants dans certains pays occidentaux*, l'autre, sur *Politiques sociales à dimension familiale dans certains pays occidentaux*. Ces deux projets avaient des visées différentes mais complémentaires; il y avait donc risque de certains chevauchements, ce que nous avons tenté d'éviter autant que possible. Il demeure que, pour bien saisir la prise en charge des enfants dans un pays donné, il sera utile au lecteur de compléter son information en consultant la brochure sur les politiques sociales à dimension familiale concernant le même pays (ex. les prestations versées pour les enfants). Et vice-versa: des informations à propos de certaines politiques familiales (ex. les services publics de garde) apparaissent plus détaillées au document sur la prise en charge des enfants dans le même pays.

Si la présentation de la recension apparaît sur support écrit, la recension elle-même est inscrite sur support informatique (voir disquette insérée en couverture 3). Pour la consulter et en exploiter toutes les possibilités (commandes de mots-clés, etc.), le lecteur devra se servir du logiciel *Pro-Cite 3.1*® (format *Windows*™). On trouvera en annexe le mode de classification de cette recension. Soulignons enfin que cette recension n'a pas la prétention d'être exhaustive mais qu'elle comprend une majorité de titres publiés sur les questions à l'étude, en français et/ou en anglais.

Renée B.-Dandurand

Table des matières

FAITS SAILLANTS	iii
LISTES DES SIGLES	vii
INTRODUCTION	1
I - HISTORIQUE	3
II - LES PRINCIPAUX AXES DE LA POLITIQUE FAMILIALE ACTUELLE	13
A - Un aperçu de son fonctionnement	13
1 - Les mesures les plus importantes	13
2 - Le financement	18
3 - L'administration	23
B - Principales orientations de la politique familiale française	27
1 - Politique sociale ou politique familiale?	28
2 - Quelles familles?	30
3 - Services collectifs ou services individualisés?	34
4 - La fiscalité	35
C - Activité professionnelle et famille: toujours la vie en double?	37
1 - Les congés et les allocations	38
2 - L'organisation du travail	40
D - Quels sont les effets de la politique familiale?	41
1 - Les effets redistributifs	41
2 - Les effets natalistes	44
3 - Les effets ambigus	46
E - Quel(s) avenir(s) pour la politique familiale française?	48
III - LA COMPARAISON	51
IV - PISTES DE RÉFLEXION	57
V - ANNEXES	61
Tableau A: Allocataires par type de prestations, 1994-1995	63
Tableau B: Progression des prestations familiales, 1968-1995.	64
Tableau C: Développement des prestations de la branche famille	65
Tableau D: Prestations versées en 1994	66
Tableau E: Soutien aux familles	68
Mode de classification de la recension informatisée des écrits	68
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	73

Faits saillants

Considérée comme l'une des plus ambitieuses et des plus explicites parmi les pays occidentaux, la politique familiale française a fait l'objet d'une multitude d'analyses provenant de plusieurs disciplines. Si on considère cette politique familiale comme un cas exemplaire, c'est qu'elle a de fortes assises institutionnelles: de nombreux acteurs étatiques et sociaux y sont impliqués; elle est de nature globale et les enjeux dont elle est actuellement l'objet sont fortement interreliés car, d'une part, l'héritage historique pèse encore aujourd'hui sur les principaux objectifs de la politique familiale et, d'autre part, en étant au coeur de l'action étatique, cette politique recouvre un large éventail de dimensions économiques et sociales.

La politique familiale française est marquée par différentes tendances. Bien qu'inscrite dans une tradition d'interventionisme étatique, on dénote une tendance récente vers des mesures marquées par le néolibéralisme. On observe encore une ambivalence quant au modèle familial à promouvoir - le modèle familialiste ou nataliste. De plus, cette politique oscille entre redistribution verticale et horizontale, même si historiquement elle est reconnue comme horizontale. Une tendance vers l'égalité des chances est observable, tant sur le marché économique que dans la famille, mais elle ne rencontre pas toujours cet objectif. Enfin, la politique familiale française est caractérisée par le fait que les acteurs politiques et sociaux lui fixent des finalités souvent périphériques au domaine familial, par exemple la régulation de la main-d'oeuvre, la redistribution des revenus, etc.

À partir des années 1970, des objectifs sociaux de redistribution de type keynésien ont été greffés aux objectifs traditionnels de la politique familiale, ce qui a soulevé nombre d'enjeux.

Depuis cette décennie, la nature même de la politique familiale ne fait plus consensus. Elle semble floue pour certains, tandis que pour d'autres, elle demeure cohérente. Pour bon nombre d'analystes, la politique familiale s'est diversifiée et a intégré plusieurs objectifs sociaux. De plus, la politique familiale est confrontée aux problèmes des «nouvelles pauvretés». Il ressort des analyses les plus récentes que cette politique est soumise à certaines tensions ou hésitations dans la définition des objectifs.

La France se caractérise par le développement d'un réseau important et diversifié d'équipements collectifs de garde des enfants. Cette tendance a toutefois connu des reculs depuis quelques années. Les initiatives sont maintenant axées vers les modes de garde individualisés (création en 1986 de l'allocation de garde d'enfant à domicile - AGED - et, en 1990, l'instauration de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée - AFEAMA).

Le système fiscal français prend comme base le couple et la famille, plutôt que les individus. Il a mis en place un quotient familial qui constitue un avantage fiscal important qui provient de la différence entre l'impôt payé et l'impôt qui serait payé sans les demi-parts pour les enfants. Cet avantage constitue un véritable transfert en faveur des familles.

En 1994, le congé parental a été modifié de façon importante (en vigueur à partir de janvier 1995): tous les salariés ayant un an d'ancienneté ont droit au congé, à une garantie de retour au même emploi, ou similaire, et à la possibilité de bénéficier d'une formation pendant le congé. Les personnes ayant cessé leur activité professionnelle pendant au moins cinq ans pour s'occuper d'au moins deux enfants bénéficieront d'une formation professionnelle. De plus, la dérogation concernant la non-application de ces mesures pour les entreprises de moins de 100 salariés est supprimée. En ce qui concerne l'allocation parentale d'éducation (APE), la condition de durée de l'activité professionnelle fait l'objet de nombreuses critiques. Certains y voient l'ébauche du salaire maternel et d'une politique de régulation de la main-d'oeuvre féminine.

Les analystes ne s'entendent pas sur les effets redistributifs de la politique familiale et les conclusions des études sur les effets des mesures natalistes ne sont guère plus convaincantes. La difficulté de mesurer ces effets provient, en partie, de la fluctuation des objectifs affichés par les différents gouvernements qui se sont succédés au pouvoir. La centralisation des décisions

renforce les grands axes de la politique et ce, malgré la gestion décentralisée des caisses d'allocations familiales. Ainsi, selon les orientations partisans et aussi selon l'organisation ministérielle des responsabilités, la politique familiale répond à différentes orientations. Certains auteurs vont jusqu'à parler de confusion dans les objectifs de cette politique. Cette confusion serait liée à l'inadéquation de certains axes de la politique avec le portrait diversifié des modèles familiaux. Ce constat en amène plus d'un à se demander si la politique familiale devrait être axée sur l'enfant.

Si on adopte une perspective comparative, la France se situe, à certains égards, dans la même orientation que le Danemark et la Suède qui ont une politique familiale reposant sur des principes d'égalité des chances, sur le bien-être des enfants et sur la conciliation entre les activités professionnelles et familiales. Par ailleurs, elle se rapproche de l'Allemagne en ce qui concerne l'accent mis sur la famille - et non sur l'individu - comme cible de la politique, mais s'en distingue, car les mesures françaises ne défavorisent pas le travail des mères. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE (données de 1990), la France se situe dans le groupe supérieur en ce qui concerne les allocations familiales (familles de deux enfants) et en ce qui concerne les plans de congés parentaux/de maternité (Tableau E). En somme, ce pays se caractérise par un support étatique important, dirigé à la fois vers le bien-être des familles et vers un renouvellement adéquat de la population.

À travers les écrits recensés, quatre pistes de réflexion émergent. Elles concernent les rapports entre la politique familiale et chacune des instances suivantes: l'Union européenne, les collectivités locales, les milieux de travail selon leur implication, et l'État, en proie à une crise fiscale. Il importe de rappeler que l'arrivée de nouveaux acteurs, dans le contexte des restrictions budgétaires de l'État est «surveillée» par plusieurs analystes. Certains expriment la crainte que les réductions de services contribuent à accroître les responsabilités des familles, déjà fragilisées par la précarisation du travail.

Liste des sigles

AAH: allocation aux adultes handicapés
AEH: allocation enfant handicapé
AES: allocation d'éducation spéciale
AF: allocations familiales
AFEAMA: aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée
AGED: allocation de garde d'enfant à domicile
AJE: allocation au jeune enfant
ALF: allocation de logement à caractère familial
ALS: allocation de logement à caractère social
AM: allocation de maternité
AP: allocations prénatales
APE: allocation parentale d'éducation
API: allocation de parent isolé
APJE: allocation pour jeune enfant
APL: allocation personnalisée au logement
ARS: allocation de rentrée scolaire
ASF: allocation de soutien familial
ASU: allocation de salaire unique
AVPF: assurance vieillesse des parents au foyer
BMAF: base mensuelle d'allocations familiales
CAF: Caisse d'allocations familiales

CEE: Communauté économique européenne
CERC: Centre d'études des revenus et des coûts
CF: complément familial
CIDEF: Centre international de l'enfance et de la famille
CIE: Centre international de l'enfance
CN: congé de naissance
CNAF: Caisse nationale d'allocation familiale
CSG: contribution sociale généralisée
DOM: Département d'outre-mer
FN: Front national
IDEF: Institut de l'enfance et de la famille
INED: Institut national d'études démographiques
MRP: Mouvement républicain populaire
OCDE: Organisation de coopération et de développement économique
PAH: prêt à l'amélioration de l'habitat
PD: prime de déménagement
PIB: produit intérieur brut
RMI: revenu minimum d'insertion
RPR: Rassemblement populaire pour la République
SMIC: salaire minimum interprofessionnel de croissance
SURF: supplément de revenu familial
TVA: taxe sur la valeur ajoutée
UDAF: Unions départementales des associations familiales
UDF: Union pour la démocratie française
UE: Union européenne
UNAF: Union nationale des associations familiales
URSSAF: Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

INTRODUCTION

Considérée comme l'une des plus ambitieuses et des plus explicites parmi les pays occidentaux, la politique familiale française a fait l'objet d'une multitude d'analyses provenant de plusieurs disciplines. Elle est donc abondamment étudiée, autant par des chercheurs nationaux qu'étrangers.

Le cas français revêt une triple importance pour le Québec. D'abord, comme l'indique Agnès Pitrou (1994: 25), il s'agit de deux espaces francophones à l'intérieur desquels se tissent des réseaux communs d'expertise. Ces réseaux se sont formés à la suite de nombreux échanges au plan de la recherche, mais aussi parce que la politique familiale est une préoccupation sociale importante dans les deux cas. Deuxièmement, le cas français est pertinent parce qu'au-delà des affinités, la France et le Québec connaissent aussi des expériences divergentes. À partir de certaines racines culturelles et socio-politiques communes, ces deux pays ont pris des directions différentes, qu'il est essentiel de comprendre. Ainsi, les cas français et québécois ont fait l'objet de plusieurs comparaisons (pour ne nommer que les plus récentes: Gauthier, 1996; Baker, 1995; Pitrou, 1994). On y fait ressortir le particularisme des actions gouvernementales (Gauthier, 1996: 144) et, malgré leurs différences, ces deux pays sont souvent classés dans la même catégorie (ibid.: 203). Ainsi, à la fois parce que le cas français est très particulier et parce qu'il existe une communauté d'intérêts entre la France et le Québec, il était nécessaire de donner une certaine ampleur à cette recension des écrits.

La très grande majorité des textes recensés insistent sur deux éléments qu'il est essentiel d'approfondir afin de comprendre le cas français et de le comparer avec les pays visés dans le projet et avec le Québec: la politique familiale française est de nature globale et les enjeux dont

elle est actuellement l'objet sont fortement interreliés car, d'une part, l'héritage historique pèse encore aujourd'hui sur les principaux objectifs de cette politique et, d'autre part, en étant au coeur de l'intervention sociale de l'État, cette politique recouvre un large éventail de dimensions économiques et sociales.

Après un bref exposé historique, nous présentons les principaux axes de la politique familiale (un aperçu de son fonctionnement, les rapports entre l'État et les familles, la conciliation entre activité professionnelle et famille, les effets des mesures) et l'avenir de la politique familiale. La troisième section est de nature comparative et, enfin, la dernière porte sur quelques pistes de réflexion qui émergent des écrits recensés.

I - HISTORIQUE

1913-1939: L'instauration de la politique familiale

L'histoire de la politique familiale française remonte au début du 20^e siècle¹. En effet, dès 1913, l'État oblige certains employeurs à mettre en place des congés de maternité et crée des allocations pour les familles nécessiteuses de quatre enfants et plus, et pour certains fonctionnaires. Ces premières lois s'inscrivent dans l'implantation de l'État-providence et annoncent la généralisation des allocations familiales (Bock, 1992: 395)². Parallèlement à ces mesures, les acteurs sociaux et politiques (les groupes familialistes, natalistes et féministes)³ s'organisent, car leurs intérêts divergent quant à la façon de définir les problèmes de pauvreté et de démographie. L'implication de l'État se concrétise véritablement à partir des années 1930. La loi de 1932 oblige les employeurs à s'affilier à des caisses distribuant des allocations familiales, mais celles-ci ne sont que des sursalaires inclus dans les négociations syndicales. En 1938, les allocations familiales sont étendues à différents groupes d'exploitants, artisans et

¹ Les préoccupations collectives à l'égard des familles remontent cependant au XIX^e siècle (salles d'asiles, créations des écoles maternelles et des services de puériculture). Voir Norvez (1990, ch. I).

² Les mesures mises en place visent à régler des problèmes de pauvreté et de crise démographique. En 1917, tous les fonctionnaires sont couverts par une indemnité pour la charge d'enfants. En 1920, le Conseil supérieur de la natalité est créé et toute information sur l'avortement et la contraception est interdite.

³ Les natalistes visent avant tout à faire augmenter le taux de natalité. Les familiaux, près des milieux catholiques, valorisent la famille unie par le mariage dont le mari est le pourvoyeur et l'épouse s'occupe des enfants au foyer. Pour l'histoire de ces deux groupes et de leurs conflits, voir Messu (1992). Les groupes féministes (peu nombreux, il est vrai) se mobilisent autour des conditions économiques et sanitaires des mères (Pedersen, 1993; Offen, 1991).

travailleurs et l'allocation de mère au foyer est créée. Ce faisant, l'État exerce un contrôle plus important sur les allocations familiales (Laroque, 1985: 9).

En 1939, le Haut Comité de la population et le Code de la famille voient le jour. Le Haut Comité a pour mission de coordonner la politique familiale et de veiller à son exécution. Les groupes natalistes participent largement à la création du Code et établissent ainsi clairement les bases natalistes des politiques. Les allocations sont versées à partir du deuxième enfant et elles sont supprimées pour le premier (une prime est versée pour la naissance du premier enfant). Avant la Seconde Guerre mondiale, la France a donc déjà une politique familiale institutionnalisée dont les principales caractéristiques sont les suivantes: accent sur les naissances de rang deux et plus, orientation à la fois vers le natalisme et le familialisme⁴, ainsi que présence de groupes sociaux et politiques cherchant à agir dans le champ familial.

1940-1944: Le gouvernement de Vichy

Sous le gouvernement de Vichy, la famille est présentée comme un havre de bonheur. La famille doit être encouragée, car elle est un symbole de la nation. Les restrictions au divorce et au contrôle des naissances sont nombreuses. L'avortement est un crime contre la société, l'État et la race (loi du 15 février 1942). Le 29 mars 1941, l'allocation de salaire unique est créée, qui se substitue à l'allocation de la mère au foyer. En novembre de la même année, l'allocation est versée aux jeunes couples sans enfants. De plus, de nombreux organismes sont créés: Secrétariat d'État à la famille et à la jeunesse (12 juillet 1940), Comité consultatif de la famille (juin 1941), Commissariat général à la famille (septembre 1941), Secrétariat d'État à la famille et à la santé (mars 1943), Conseil supérieur de la famille (juin 1943) (Rouquet, 1996: 65). Plusieurs de ces politiques et certains organismes seront conservés à la Libération. Comme l'exprime Alain Prost: «Non seulement la Libération valide les actes de l'État français en ce domaine [la politique familiale] (ordonnance du 17 octobre 1944), mais elle renforce la politique familiale et la IVe

⁴ Le familialisme réfère à l'idée de la famille comme institution qui fonde la politique familiale comme politique d'État (Commaille, 1996a: 225). Cette orientation fait de moins en moins consensus. Cet aspect est abordé plus loin dans le texte.

République l'élargit encore. [...] C'est que la politique familiale rencontre un large consensus, politique et sociale.» (Prost, 1984: 10).

1945-1958: Le consensus pour une politique familiale

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique familiale prend une nouvelle ampleur et d'autres caractéristiques s'ajoutent, dont les débats actuels sont encore aujourd'hui tributaires. Des institutions nationales sont créées: Unions départementales des associations familiales (UDAF), Union nationale des associations familiales (UNAF), Haut Comité de la population et de la famille, l'Institut national d'études démographiques (INED). L'UDAF et l'UNAF représentent officiellement l'ensemble des familles françaises (Ordonnance du 3 mars 1945. Cité dans Messu, 1992: 56). L'INED a pour mandat de se pencher sur les problèmes de dépopulation. Enfin, la Sécurité sociale est réorganisée⁵. La politique familiale y occupe une place centrale: «En fait, la réorganisation de la sécurité sociale s'est faite autour de la protection et de l'aide à la famille.» (Messu, 1991: 278-9). Pierre Laroque ajoute: «On assiste à une importante mobilisation financière en faveur des familles, tant pour des raisons sociales que démographiques.» (Laroque, 1985: 199)⁶. En 1945, les allocations sont majorées et le quotient familial est institué⁷. La coalition politique au pouvoir (Mouvement républicain populaire - MRP - d'inspiration catholique sociale) sépare la branche famille du régime général de la Sécurité sociale, lui donnant ainsi une place institutionnelle particulière. La loi du 26 août 1946 (extension, généralisation et réaménagement des allocations) indique clairement l'engagement de l'État envers les familles. L'autonomie organisationnelle et administrative des caisses

⁵ Sur l'évolution du modèle français de protection sociale, de l'après-guerre jusqu'aux années 1990, voir Palier & Bonoli (1995).

⁶ Pierre Laroque jouera un rôle central dans l'organisation de la Sécurité sociale française. Durant le régime de Pétain, il se rend à Londres rejoindre de Gaulle qui lui confie la responsabilité de créer un équivalent français au plan Beveridge. Il est chargé en 1944 de la grande réforme de la Sécurité sociale. La famille sera le pivot de ses propositions.

⁷ Cette réforme fiscale avantage les familles nombreuses en basant le calcul de l'impôt sur le revenu familial divisé en part selon le nombre de membres de la famille.

d'allocations familiales (CAF) est consacrée par la loi de 1949. La gestion, la représentation et l'institutionnalisation des intérêts familiaux et natalistes sont ainsi solidement établies et définissent la spécificité de la politique familiale française.

Alors que les années d'après-guerre sont marquées par une augmentation importante de la fécondité (le babyboom, observable en France et dans plusieurs pays développés), la décennie 1950 est caractérisée par une extension générale des prestations. En 1951, l'allocation de maternité est accordée pour les enfants étrangers nés en France et qui acquerront la nationalité française dans les trois mois suivant leur naissance. En 1955, l'allocation de salaire unique est étendue aux familles non salariées et l'allocation de mère au foyer est versée aux familles d'agriculteurs⁸.

1958-1980: De nouvelles orientations

Toutefois, au lendemain de l'instauration de la Ve République (1958), la politique familiale est intégrée dans l'ensemble plus large des transferts sociaux et elle va connaître de nombreux changements (Prost, 1984: 16). D'abord, la capacité de représentation de plusieurs acteurs changent. Les mouvements familiaux ne sont plus les instigateurs de nouvelles politiques, ils deviennent des groupes de pression. D'autres acteurs, notamment les groupes féministes, revendiquent de nouvelles formes de solidarité. Les demandes, faites au nom des femmes et non plus seulement au nom des mères, mettent en lumière les contradictions de plusieurs mesures⁹. En troisième lieu, le travail industriel salarié devient plus important (comparativement aux secteurs de l'agriculture et de l'artisanat) et le travail salarié féminin

⁸ Ces extensions successives ne concernent que la France métropolitaine. Les familles des Départements d'outre-mer (DOM) ne sont pas couvertes de la même façon. Pour les différences entre la France métropolitaine et les DOM, et l'extension progressive des mesures dans les DOM, voir Bergeron (1996: 61-5); Gautier (1992; 1989).

⁹ Parallèlement, la sphère juridique va commencer à connaître de nombreux changements qui vont s'étaler sur plusieurs années - réformes des régimes matrimoniaux, de l'autorité parentale, du divorce, de la filiation; légalisation de l'interruption de grossesse. Pour une chronologie, voir Sineau & Tardy (1993).

augmente, ce qui ne sera pas sans influencer le soutien étatique aux familles (Thibault, 1986)¹⁰. Enfin, la politique familiale intègre deux nouvelles orientations, redistribution sociale et sélectivité, orientations qui sont portées par de nouveaux acteurs. Jacques Delors¹¹ et Jacques Chaban-Delmas¹² vont promouvoir le programme électoral de la «nouvelle société» qui vise la correction des inégalités sociales et qui s'accompagne de réformes ciblant les clientèles les plus démunies¹³. Pour Antoine Prost, ce tournant marque une certaine rupture dans la politique familiale: l'État cesse de promouvoir un modèle familial unique en reconnaissant différents types de familles et fait de la politique familiale une politique de transferts sociaux. Il ajoute: «Pour la première fois, on s'écarte de la politique familiale telle qu'elle avait été conçue par les natalistes et les familiaux [...]» (Prost, 1984: 21). La politique familiale devient de plus en plus variable, car elle tient compte de diverses situations familiales, des conditions de ressources des familles et du travail professionnel des femmes.

En 1972, les allocations de salaire unique et de mère au foyer (allocations versées aux mères non salariées) sont réformées par une allocation pour frais de garde dirigée vers les familles dont la mère travaille tout en assurant la charge d'un enfant en bas âge (Steck, 1985: 21). Par ailleurs, en 1975, la condition d'activité professionnelle est supprimée. L'allocation de parent isolé (API) est créée en 1976 et, en 1977, le congé parental d'éducation est mis en place. D'une durée de deux ans, ce congé ne comporte pas de réelles garanties de réemploi. En 1979, le gouvernement annonce une série de mesures en faveur du troisième enfant, dont la plus spectaculaire et la plus critiquée consiste à verser 10 000 francs en allocation postnatale. Cette politique du «million pour le troisième enfant» provoque des réactions négatives, car pour

¹⁰ Le nombre de salariées dans la population active féminine passe de 59% en 1954 à 84,1% en 1975 (Lagrange, 1992: 444).

¹¹ Chef du service des Affaires sociales du Commissariat général du Plan jusqu'en 1969, ensuite conseiller et plus tard chargé de mission aux Affaires sociales sous Jacques Chaban-Delmas.

¹² Premier ministre de 1969 à 1972.

¹³ Par exemple, l'allocation d'orphelin est créée en 1970, celle en faveur des mineurs handicapés en 1971.

plusieurs il s'agit d'une politique nataliste réactionnaire (Jenson & Sineau, 1995: 243; Messu, 1992: 99; Steck, 1985: 23).

1981- aujourd'hui: Les orientations récentes

Au début du premier septennat de François Mitterrand en 1981, la politique familiale des socialistes est décrite comme une politique de non-ingérence et de non-indifférence. Comme l'expliquent Jane Jenson et Mariette Sineau (1995: 246), ces positions ne sont pas antinatalistes. Elles sont axées sur les enfants plutôt que sur le modèle familial conjugal. Toutefois, cette non-ingérence /non-indifférence ne perdurera pas¹⁴. Les mesures se concentrent sur les naissances rapprochées et sur les familles nombreuses. Le complément familial, ainsi que les allocations prénatale et postnatale sont remplacés par l'allocation au jeune enfant (AJE) en janvier 1985. L'allocation parentale d'éducation (APE), créée la même année, vise à concilier activité professionnelle et charge familiale. L'AJE et l'APE sont présentées comme des mesures favorisant le libre-choix pour les familles, c'est-à-dire le choix d'avoir le nombre d'enfants désirés. L'AJE vise à simplifier le système d'aide, à le rendre moins sélectif en fonction des conditions de ressources et à favoriser les jeunes familles ayant des enfants rapprochés de moins de trois ans. Peu de familles vont tirer un bénéfice réel de cette modification, sauf celles qui ont des enfants rapprochés: «La prestation est en effet versée autant de fois qu'il y a d'enfant à charge de moins de trois ans.» (Jenson & Sineau, 1995: 256). L'APE vise à compenser la perte de revenus liée à l'arrêt ou à la réduction de l'activité professionnelle d'un parent (la mère en général) lors d'une troisième naissance et plus. En 1986, l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) est créée (le gouvernement est alors de droite).

¹⁴ Cette réorientation des positions socialistes s'explique principalement par des facteurs politiques. D'abord, la surenchère politique des partis de droite sur certains thèmes pousse le Parti socialiste à réintégrer le thème nataliste en raison de la compétition électorale. En deuxième lieu, les politiques élaborées sont également des politiques de main-d'oeuvre. Troisièmement, les structures administratives dédoublées ne favorisent pas l'introduction des mesures attentives aux effets sur les rapports sociaux de sexe. Enfin, François Mitterrand s'est dissocié de certains groupes alliés à sa victoire, groupes qui soutiennent des politiques égalitaires. (Voir Jenson & Sineau, 1995: 264-7; Bergeron & Jenson, 1996: 7-9).

À partir de la seconde moitié des années 1980, la politique familiale va aussi être associée à la politique d'immigration. La question de la nationalité des parents devient un enjeu électoral. Outre le Front National (FN), parti politique d'extrême-droite, le Rassemblement populaire pour la république (RPR) est en faveur de limiter le droit de recevoir les prestations familiales aux seuls «nationaux», c'est-à-dire aux «Français de souche». De plus, le RPR et l'UDF (Union pour la démocratie française) sont en faveur de mesures explicitement natalistes afin de redresser la courbe démographique des Français¹⁵. D'abord, le gouvernement favorise le couple marié qui est perçu comme un des éléments de stabilisation de la courbe démographique et des mesures envers le troisième enfant. Ensuite, la première version de la loi relative aux familles est très restrictive envers les familles immigrantes: suppression des prestations familiales, exigence d'un titre de séjour régulier pour les deux parents et entrée des enfants dans le cadre de la procédure officielle du regroupement familial (Raymond, 1987: 337). Toutefois, la version finale de loi sera modifiée suite à une circulaire de la Direction générale de la Sécurité sociale, c'est-à-dire qu'un seul parent en situation régulière est une condition suffisante pour ouvrir le droit aux prestations.

En 1993, le rapport qui servira de base aux dernières modifications (loi de la famille de 1994) apportées à la politique familiale française est déposé. Nettement nataliste, ce rapport a aussi lancé un débat sur le salaire maternel. Il recommandait la création d'une «allocation parentale de libre choix»:

Cette allocation serait versée de la naissance de l'enfant jusqu'à son entrée en maternelle quelle que soit l'activité du parent (au foyer, travail à temps plein ou à mi-temps). Elle remplacerait l'allocation pour jeune enfant, l'allocation parentale d'éducation, l'allocation de garde d'enfant à domicile et l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée. (Rapport Codaccioni, 1993: 6, 3e partie. Cité dans Bergeron, 1996: 130).

Toutefois, l'idée de verser une sorte de salaire maternel pose des difficultés pour la majorité parlementaire. Pour la ministre responsable, Simone Veil, il n'est pas question de favoriser des

¹⁵ Dans les deux cas, voir la plate-forme électorale commune RPR-UDF lors des élections législatives de 1986.

mesures incitant le retour des femmes au foyer. En mai 1994, le projet de loi est déposé à l'Assemblée nationale. Les débats vont porter sur le financement des mesures, sur la conciliation entre l'activité professionnelle et la vie familiale ainsi que sur le travail à temps partiel. Ce projet s'inscrit dans le processus de révision du financement des branches de la Sécurité sociale. La lecture des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat montre que, pour plusieurs, les modifications apportées à l'APE transforment celle-ci en une mesure de camouflage du chômage.

À travers ce court historique, il est possible de constater que la politique familiale actuelle et les débats qui l'entourent sont tributaires du passé. Ainsi, tout au long de son histoire, la politique familiale est marquée par des tensions qui perdurent toujours¹⁶. La politique familiale n'est pas neutre. Elle est marquée par l'ambivalence devant le modèle familial à promouvoir - le modèle familialiste d'une famille nombreuse dans laquelle la mère demeure à la maison ou le modèle nataliste soutenant des mesures incitatives, peu importe l'organisation familiale, pourvu que ces mesures favorisent une augmentation du taux de natalité. Elle est aussi marquée par les choix redistributifs. La politique familiale est au cœur des mesures économiques et sociales françaises. Elle oscille entre redistribution verticale et horizontale, même si elle est historiquement horizontale. Enfin, cette politique est marquée par des avancées et reculs sur la question du partage des responsabilités au sein de la famille, c'est-à-dire sur son aspect égalitariste, tant sur le marché économique que dans la famille.

En outre, la politique familiale est fortement institutionnalisée. De nombreuses institutions ont été créées dont le mandat porte en partie ou en totalité sur la politique familiale (INED, UNAF, CNAF, CAF, IDEF [Institut de l'enfance et de la famille]). Les intérêts des groupes sociaux et politiques sont également très institutionnalisés¹⁷. La politique familiale

¹⁶ Paragraphe tiré de Jenson & Sineau (1995: 242-3).

¹⁷ En fait, il s'agit là d'une particularité française, le système politique français étant souvent qualifié de néo-corporatiste. Toutefois, cette institutionnalisation importante est moins vraie dans le cas des groupes féministes.

française est traversée par de nombreux débats idéologiques provenant des positions de tous ces acteurs, souvent en place depuis l'après-guerre.

II - LES PRINCIPAUX AXES DE LA POLITIQUE FAMILIALE ACTUELLE

A - Un aperçu de son fonctionnement

La présente section vise à offrir une description des principales mesures que comporte la politique familiale actuelle, ainsi qu'une présentation succincte de leur financement et de leur administration.

1 - Les mesures les plus importantes¹⁸

a) ***Les prestations familiales** peuvent être classées en cinq grandes catégories:

— les prestations d'entretien:

- . allocation familiale (AF): sans condition de ressources, familles de deux enfants ou plus
- . complément familial (CF): sous condition de ressources, familles de trois enfants et plus, s'applique à tous les enfants ayant plus de trois ans
- . allocation de rentrée scolaire (ARS): sous condition de ressources, pour enfants de 6 à 18 ans
- . aide à la scolarité (AAS): pour tout enfant âgé de 11 à 16 ans; le montant varie selon le revenu et le nombre d'enfants scolarisés

¹⁸ Cette section est basée sur CNAF (1996); Commission européenne (1996); Fagnani (1996a); Observatoire européen (1996a; 1996b); Pitrou (1994); Calzada, Rotman & Volovitch (1993); Steck (1993).

- les prestations de naissance et pour jeune enfant:
 - . allocation pour jeune enfant (APJE): sous condition de ressources, versée aux ménages attendant un enfant et versé jusqu'à ses 3 ans; si la famille a déjà un enfant de moins de 3 ans le cumul est possible jusqu'à ce que l'enfant à naître ait 3 mois
 - . allocation parentale d'éducation (APE): sans condition de ressources, attribuée dès le deuxième enfant; un des parents doit interrompre ou réduire son activité professionnelle, mais doit en avoir exercé une pendant 24 mois au cours des cinq années précédentes
 - . allocation de garde d'enfant à domicile (AGED): aide financière aux parents qui exercent une activité professionnelle et qui emploient à domicile une personne pour garder leur enfant de moins de trois ans (couvre en totalité les cotisations salariales et patronales); une demi AGED pour les enfants de trois à six ans (couvre de moitié les cotisations)
 - . aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA): attribuée aux ménages occupant une assistante maternelle agréée pour assurer la garde, au domicile de l'assistante, d'un enfant de moins de six ans
 - . allocation d'adoption: montant et plafond de ressources sont identiques à ceux de l'APJE
- prestations de monoparentalité:
 - . allocation de parent isolé (API): sous condition de ressources, attribuée aux mères ou pères isolés élevant un enfant de moins de trois ans; versée pendant un an ou jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait atteint l'âge de trois ans
 - . allocation de soutien familial (ASF): sans condition de ressources, vise à aider le conjoint survivant, isolé ou la famille d'accueil à élever le ou les enfants orphelins à charge; versée également pour les enfants dont les parents sont séparés lorsque l'un ou les deux refusent de payer une pension alimentaire pour son entretien
- prestations logement (ne peuvent pas être cumulées par un même ménage):
 - . allocation de logement familial (ALF): versée aux personnes bénéficiant d'une prestation familiale, ayant à charge un enfant ou un parent proche ou encore aux jeunes mariés sans enfant

- . allocation de logement social (ALS): versée sous condition de ressources à des personnes âgées, des handicapés, des jeunes salariés et des étudiants
- . aide personnalisée au logement (APL): liée à la nature du logement, logement aidé par l'État; prise en charge par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) lorsque versée à la famille
- aide aux enfants handicapés:
 - . allocation d'éducation spéciale (AES): sans condition de ressources, incapacité permanente de l'enfant
 - . complément de l'allocation d'éducation spéciale (AES comp.): allocation accordée pour l'enfant atteint d'un handicap dont la nature ou la gravité exige des dépenses particulièrement coûteuses ou nécessite le recours fréquent à l'aide d'une tierce personne
 - . allocation aux adultes handicapés (AAH): la branche famille n'est plus en charge du financement de cette allocation depuis 1983, mais demeure responsable de sa gestion
- supplément familial: versé par certaines entreprises
- lié à la prestation de retraite
 - . assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF): accessible aux bénéficiaires de l'APE, de l'APJE, du complément familial et aux parents ayant à charge à domicile un enfant ou un adulte handicapé, lorsque le parent ne peut exercer d'activité professionnelle génératrice de droit à pension de retraite

b) *Les services de garde

Voir le document sur *La prise en charge des enfants en France*, préparé par Marie Hélène Saint-Pierre (1997)

c) *Congés de maternité et parentaux

- congé de maternité: y ont droit les femmes assurées pendant au moins 10 mois avec cotisations de 1 200 heures pendant l'année précédente; durée: 6 à 16 semaines (26 à compter du 3e enfant, prolongé en cas de naissances multiples); le montant est lié aux gains salariaux
- protection de la femme enceinte au lieu de travail: le code du travail prévoit que l'employeur ne peut prendre en considération la grossesse d'une femme pour refuser de l'embaucher, résilier son contrat pendant la période d'essai, ou la muter (sauf pour des raisons médicales); il est interdit également de licencier des salariées enceintes, en congé de maternité et pendant les quatre semaines suivant ce congé
- congé du père: 3 jours dans les 15 jours avant ou après la naissance; et selon la convention collective
- congé parental: à partir de janvier 1995, suppression de la dérogation économique accordée aux entreprises de moins de 100 salariés; tous les salariés ayant un an d'ancienneté ont droit au congé parental; garantie de retour au même emploi ou emploi similaire et possibilité de bénéficier de formation pendant le congé; les personnes ayant cessé leur activité professionnelle pendant au moins cinq ans pour s'occuper d'au moins deux enfants bénéficieront d'une formation professionnelle
- congé pour raisons familiales: selon convention collective
- temps de travail: les fonctionnaires peuvent de plein droit travailler à mi-temps pour élever un enfant de moins de 3 ans ou pour donner des soins à leur conjoint, à un enfant ou à un ascendant

d) ***En matière fiscale**, de nombreux changements ont pris place en 1994:

- réduction de 13 à 7 du nombre de tranches d'imposition dans une volonté de simplification; diminution de 6% en moyenne du montant de l'impôt, afin de relancer la consommation
- le plafond du quotient familial est porté de 15 400 francs à 15 620 francs par demi-part; le plafond de l'avantage lié au premier enfant pour une personne seule passe de 19 060 à 19 330 francs, la limite d'application de la décote passe de 4 180 à 4 240 francs; le montant de l'abattement pour enfant marié rattaché passe de 27 120 à 27 500 francs
- chèque-service: création à partir de décembre 1994, du chèque-service qui simplifiera les obligations déclaratives des employeurs familiaux vis-à-vis des organismes de sécurité sociale
- habitation: relèvement du plafond de la réduction d'impôt pour dépenses de grosses réparations de l'habitation principale: réduction d'impôt égale à 25% de leur montant, dans un plafond de 15 000 francs pour les personnes seules et de 30 000 francs pour les couples mariés (soit une majoration de 50% des montants antérieurs)

Il existe en outre des allègements fiscaux pour les familles à revenu imposable. Chaque enfant compte sur la déclaration d'impôt comme une demi-part et pour une part entière à partir du troisième. D'autres réductions fiscales existent, liées à l'emploi d'une personne à domicile ou à la garde d'enfants, ainsi que des allègements sur les intérêts des prêts immobiliers (<http://www.france.diplomatie.fr/france/societe/protsoc.html>).

e) *Allocataires

Au 31 décembre 1995, le nombre de bénéficiaires de prestations légales versées par les 125 Caisses d'allocations familiales (CAF) de la Métropole et des DOM s'élève à 9 526 198, en augmentation de 2,5% sur un an. Fait à noter, la croissance du nombre de bénéficiaires est due essentiellement aux prestations non liées à la famille: allocations logement, RMI. Fin 1995, 45% des allocataires ne perçoivent pas de prestations familiales (Meunier, 1996: 57). cf. Tableau A.

2 - Le financement

Cette section porte sur la provenance du financement des mesures et des services, ainsi que sur la répartition des versements des prestations.

Le volume des prestations directes versées par les organismes débiteurs des prestations familiales en métropole a augmenté de 123% entre 1968 et 1995, en francs constants de 1995 (voir Tableau B). Les organismes débiteurs sont les Caisses d'allocations familiales, les Caisses de mutualité sociale agricole, la Caisse de sécurité sociale des mines et certains régimes spéciaux (Boissières, 1996: 49). Cette augmentation provient principalement de trois sources:

- les prestations de logement ont été multipliées par 5,4 (+57 milliards en francs constants);
- les prestations de revenu minimal représentent 18% des prestations en 1995, alors qu'elles étaient nulles en 1968, ce qui fait 44 milliards en 1995;
- les prestations famille ont été partiellement mises sous condition de ressources à partir de 1972, leur montant atteint 33 milliards de francs en 1995, soit 25% des prestations. (ibid.: 49-50)¹⁹.

¹⁹ Calzada, Rotman & Volovitch (1993) abondent dans le même sens.

En 1993, les CAF ont consacré près de 3 milliards de francs au développement des structures d'accueil (sur un total de 8 milliards de francs consacrés aux services d'accueil par l'État, les collectivités locales et les CAF) (Observatoire européen, 1996a: 63).

Les sources de financement de la branche famille se sont diversifiées au cours des dernières années. «Elles proviennent désormais pour $\frac{1}{3}$ environ - et à parts égales - des ménages et de l'État, les employeurs assurant les $\frac{2}{3}$ restants. Toutes ces ressources ont en commun d'être définies par l'État et recouvrées pour le compte de la branche par d'autres organismes.» (CNAF, 1996: 63). Tous les employeurs - secteur public, secteur privé et travailleurs indépendants - versent des cotisations: «Elles sont assises sur les revenus professionnels, à hauteur de 5,4% et versées mensuellement ou trimestriellement aux URSSAF [...] .» (op. cit.)²⁰. Les ménages contribuent par le biais de la Contribution sociale généralisée (CSG): «Instituée en 1991, elle est due par les ménages et assise sur l'ensemble de leurs revenus, professionnel ou non, à hauteur de 1,1%. Elle est prélevée à la source, à des échéances variant selon la nature des revenus, et versée aux organismes chargés du recouvrement des cotisations d'employeurs.» (op. cit.)²¹. Les versements de l'État visent à rembourser à la branche famille, les exonérations et certaines prestations servies par la branche pour le compte de l'État.

— total de recettes en 1995: 220,8 MdF

129,4 MdF (58%) employeurs et travailleurs indépendants

42,4 MdF (19%) CSG

43,6 MdF (20%) versements de l'État

5,5 MdF (3%) autres (CNAF, 1996).

Steck (1994: 60) explique de façon détaillée le financement des recettes de la branche famille:

[elle] est financée en 1952 par des cotisations patronales sous plafond égales à 16,75%. Le taux chute à 9% en 1974, puis le financement au début des années 1990 devient plus complexe. Les 9% plafonnés sont remplacés en 1990 par des

²⁰ Un certain nombre de dérogations et d'exceptions existent.

²¹ Encore là, des dérogations et des exceptions s'appliquent pour le cas des chômeurs et retraités. Pour plus de détails, voir CNAF (1996).

cotisations patronales de 7% déplaçonnés, ce qui fait perdre à la branche des recettes puisqu'une opération blanche nécessitait une substitution à hauteur de 7,34%. En 1991, la première CSG au taux de 1,1% non déductible est affectée entièrement à la branche famille et le taux de la cotisation patronale est ramené à 5,4%. Le déplaçonnement a eu pour objectif d'améliorer le sort des industries de main d'oeuvre. L'arrivée de la CSG amorce la *fiscalisation* du financement. Au 1er juillet 1993, les emplois rémunérés à moins de 1,1 SMIC [salaire minimum interprofessionnel de croissance] sont exonérés de cotisations. Les emplois rémunérés entre 1,1 et 1,2 SMIC voient la cotisation réduite de moitié. L'impact de la réforme est de 9 à 10 milliards de francs. La loi quinquennale sur l'emploi prévoit qu'en 1998 les emplois rémunérés en dessous de 1,5 SMIC seront exonérés de cotisations, celles-ci étant réduites de moitié entre 1,5 et 1,6 SMIC. L'impact sera de 30 Mds de F.

Depuis 1967 (depuis que la branche est financièrement isolée) et jusqu'en 1993, elle fut excédentaire (sauf en 1974 et 1982). En 1994, elle est déficitaire (10,5 milliards de francs en 1994, 16,5 milliards de franc en 1995). Deux raisons expliquent cet état: la situation économique (chômage et récession) et la montée en charge du plan Famille de la loi de juillet 1994 (CNAF, 1996).

Les prestations sont calculées, pour la plupart, en pourcentage de la base mensuelle d'allocations familiales (BMAF) qui était de 2 012 francs en 1993 (Calzada, Rotman, Volovitch, 1993). Depuis 1984, la BMAF est revalorisée en fonction de la hausse prévisionnelle des prix et non plus, comme précédemment, en fonction de l'inflation constatée²².

— AF: le taux est de 32% de la BMAF pour deux enfants et de 41% pour les enfants suivants, soit 642 francs pour deux enfants, à partir du 3e enfant, 826 francs par enfant supplémentaire (Calzada, Rotman, Volovitch, 1993)

655 francs pour 2 enfants (CNAF, 1996: 102)

²² «L'ordonnance du 24 janvier 1996 relative aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre de la Sécurité sociale, déroge à ce principe en prévoyant le gel de la BMAF en 1996.» (CNAF, 1996: 103).

- CF: le plafond de ressources évolue en fonction du nombre d'enfants et du nombre de revenus perçus par le ménage; il s'élève à 41,65% de la BMAF; en 1993, un supplément a été versé portant son montant à 1 500 francs (Calzada, Rotman, Volovitch, 1993)

866 francs par mois, quel que soit le nombre d'enfants (CNAF, 1996: 19)

- ARS: elle est versée en une fois et représente 20% de la BMAF (Calzada, Rotman, Volovitch, 1993)

416 francs (CNAF, 1996: 21)

- AAS: montant varie selon le revenu et le nombre d'enfants scolarisés: pour un enfant à charge peut s'élever de 341 à 1 093 francs par an (CNAF, 1996: 21)

- APJE: plus généreuse et plus large que le complément familial - 49,95% de la BMAF; elle se substitue à celui-ci pour les familles de trois enfants et plus dans lesquelles l'un des enfants a moins de trois ans (Calzada, Rotman, Volovitch, 1993)

955 francs par mois; en cas de naissance multiple, chaque enfant bénéficie de la prestation (CNAF, 1996: 19)

- APE: calculée sur la base de 142,75% de la BMAF (avant les changements apportés avec la loi de 1994) (Calzada, Rotman, Volovitch, 1993)

montant de l'APE à taux plein, arrêt complet de l'activité professionnelle:

2 964 francs par mois en 1996;

durée de travail inférieure à 20 heures semaines: 1 960 francs par mois;

durée de travail entre 20 et 32 heures semaines: 1 482 francs par mois;

possibilité de cumul de deux APE à taux partiel, dans la limite maximum de 2 964 francs par mois si chacun des parents travaille à temps partiel;

cumulable avec les allocations familiales, non imposables et versées sans conditions de ressources (Fagnani, 1996a: 112)

- AGED: versée trimestriellement et, pour simplifier la tâche de la famille, directement par la CAF à l'URSSAF; pour la famille l'allégement des charges s'élève au maximum à 12 389 francs par trimestre ou à 6 195 francs, selon la tranche d'âge à laquelle appartient l'enfant (CNAF, 1996: 25)

- AFEAMA: augmentation à partir de janvier 1995, le total de l'aide monétaire et des

allègements fiscaux représentent désormais 70% du coût brut. Elle est financée par la CNAF et versée directement par l'URSSAF (l'organisme chargé du recouvrement des cotisations sociales), le montant correspondant aux cotisations sociales dues lorsque l'enfant est confié à une nourrice agréée. Les parents qui confient leur enfant à une nourrice reçoivent, en outre, 530 francs par mois si l'enfant a moins de trois ans, et 318 francs s'il a de trois à 6 ans. Ces familles (dont les deux parents sont actifs) bénéficient, par ailleurs, d'une réduction d'impôt de 313 francs par mois. L'aide aux parents passera ainsi à 2 100 francs par mois en moyenne (800 fr. d'aide directe, 313 francs d'aide fiscale, 970 francs d'exonération d'AFEAMA pour couvrir les cotisations sociales), représentant environ 70% du coût brut total. (Observatoire européen, 1996a: 64); prise en charge par la branche des cotisations dues au titre de l'emploi d'une assistante maternelle agréée, dans la limite de 5 SMIC horaires par jour; le versement des cotisations est effectué directement à l'URSSAF. En outre, il y a prise en charge d'une partie, forfaitaire, du salaire lui-même: 800 francs par mois pour un enfant de moins de 3 ans, 400 francs par mois pour un enfant âgé de 3 à 6 ans (CNAF, 1996: 25)

- API: versée de façon différentielle, elle garantit aux parents isolés un revenu minimum représentant 150% de la BMAF, auxquels s'ajoutent 50% par enfant à charge (Calzada, Rotman, Volovitch, 1993); montant calculé par différence entre le minimum garanti qui pour enfant s'élève à 4 157 francs par mois (5 196 francs pour 2 enfants) (CNAF, 1996: 19)
- ASF: le montant varie selon que l'un ou chacun des parents fait défaut: respectivement 468 francs et 624 francs par mois (quel que soit le nombre d'enfants) (CNAF, 1996: 21)
- ALF: le montant dépend de plusieurs facteurs (ressources et taille du foyer, montant du loyer ou du remboursement du prêt, zone de résidence); à titre d'illustration, le montant moyen versé s'élève à 1 087 francs par mois (versement suspendu si le bénéficiaire n'acquitte pas son loyer ou ses mensualités de prêt) (CNAF, 1996: 29)
- ALS: sous condition de ressources et de logement liés au fait que le bénéficiaire peut y vivre seul; montant moyen: 800 francs par mois (CNAF, 1996: 29)
- APL: combinaison de quatre barèmes; montant moyen de 1 039 francs (CNAF, 1996: 29)
- AES: 32% du montant de la BMAF, soit 644 francs par mois au 1er janvier 1993 (Steck, 1993: 97); en 1996, 655 francs par mois, avec majoration selon l'état de santé de l'enfant, complément variant entre 499 et 5 422 francs (CNAF, 1996: 21)
- AES comp.: première catégorie: 24% de la BMAF, soit 483 francs

deuxième catégorie: 72% de la BMAF, soit 1 450 francs

troisième catégorie: égal à la majoration pour tierce personne accordée aux invalides de troisième catégorie définis au Code de la Sécurité sociale, soit 5 226 francs (Steck, 1993: 98)

— le Revenu minimum d'insertion (RMI - créé en 1988)²³:

Cette allocation est différentielle, calculée par déduction de tous les revenus du demandeur (y compris allocations familiales et aides au logement) en référence à un revenu minimum garanti (environ 2 400 francs au printemps 1995). Le montant de l'allocation est financé par l'État, donc par les impôts. L'allocation est versée au bénéficiaire par l'intermédiaire des Caisses d'Allocation Familiale. La mesure intègre une action d'insertion qui prend la forme d'un contrat. Les actions d'insertion sont organisées et coordonnées au niveau local, au sein des commissions qui réunissent élus locaux, travailleurs sociaux, représentants de services sociaux, représentants d'association et chefs d'entreprise. C'est le département qui prend en charge le budget des actions d'insertion. (Palier & Bonoli, 1996: 18).

3 - L'administration

a) *Constitution de la branche famille

La branche famille est constituée des instances suivantes:

125 Caisses d'allocations familiales (CAF); 6 unions régionales de sociétés de secours minières; 85 caisses de mutualité sociale agricole; l'État et quelques entreprises publiques. Les prestations sont identiques, leurs ressources et dépenses sont consolidées par la Caisse nationale d'allocation familiale (CNAF) (*Informations sociales*, 1996: 66). Les CAF ont comme rôle de distribuer des prestations.

Le système des prestations familiales s'est construit progressivement dans un cadre institutionnel caractérisé par l'existence de divers régimes de Sécurité sociale, qu'on peut distinguer par la population qu'ils couvrent. On les classe en quatre groupes:

- le régime général: le plus important
- les régimes agricoles: salariés, exploitants

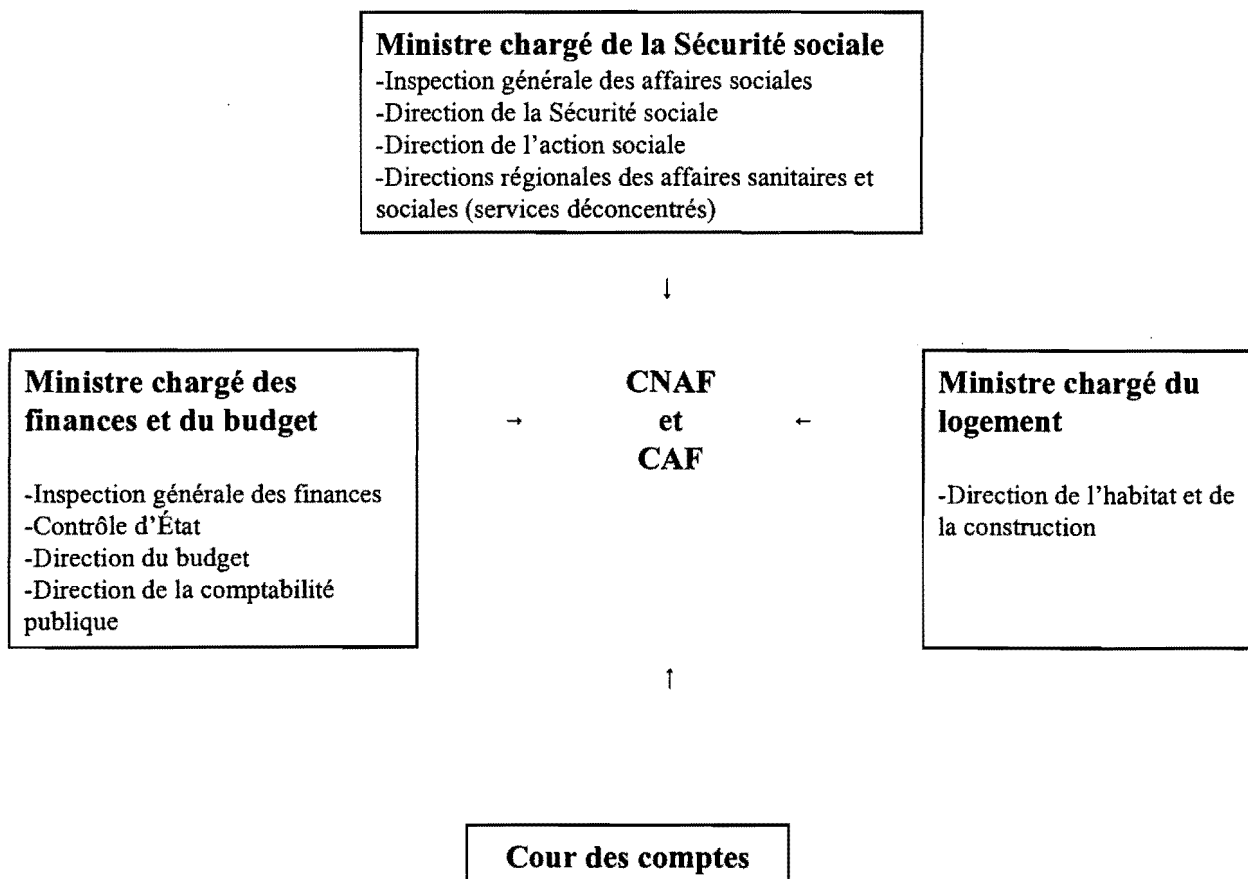
²³ Bien que n'étant pas une mesure de politique familiale, le RMI est administré par la branche famille.

- Les différents régimes se sont progressivement rapprochés. Depuis le 1er janvier 1983, il n'existe plus qu'un seul système de prestations familiales. Seuls les organismes verseurs sont différents et mettent en oeuvre des actions sociales spécifiques. (Ministère du Travail et des Affaires sociales. Cité dans Commaille & de Singly, 1996: 25).

- les organisations syndicales des salariés représentés au plan national:	13 à la CNAF 8 aux CAF
- les organisations professionnelles nationales d'employeurs qui sont représentatives:	10 à la CNAF 5 aux CAF
- les institutions ou organisations professionnelles des travailleurs indépendants, représentatives au niveau national:	3 à la CNAF 3 aux CAF
- les unions d'associations familiales (UNAF pour la CNAF) (UDAF pour les CAF)	5 à la CNAF 4 aux CAF
- l'État pour les personnes qualifiées	4 à la CNAF 4 aux CAF

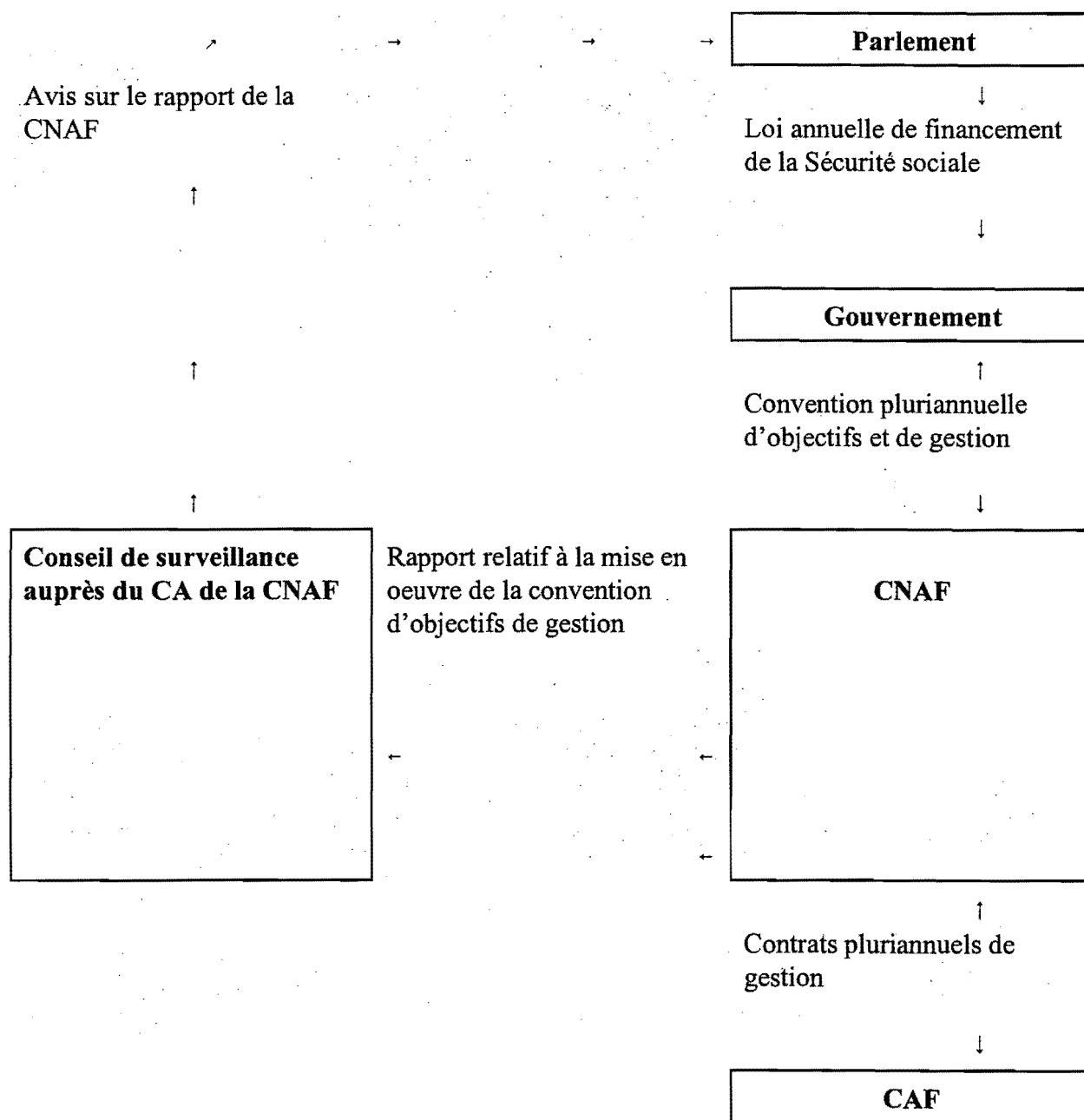
²⁴ Section basée sur CNAF (1996: 80-81).

Les rapports entre, d'un côté, la CNAF et les CAF et, de l'autre, les instances de l'État ont récemment été modifiés par la réforme de la Sécurité sociale. En voici un organigramme:



Source: CNAF (1996: 88).

La nouvelle chaîne des responsabilités se traduit comme suit.



Source: CNAF (1996: 90).

b) *Associations familiales:

Depuis 1945, l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et ses sections régionales, Unions départementales des associations familiales (UDAF), représentent officiellement les familles.

c) *Organismes:

— Institut de l'enfance et de la famille (IDEF) (institué en février 1984): établissement public sous tutelle des Affaires sociales (jusqu'à récemment sous la responsabilité du Secrétaire d'État à la Santé et à la Sécurité Sociale) et investi dans les domaines de l'enfance, de la jeunesse et des familles, d'une mission d'interface entre la recherche et l'action sociale. Toutefois, depuis septembre 1996, il a été décidé, par le Premier ministre, que l'IDEF sera fusionné avec le Centre international de l'enfance (CIE) (fondation subventionnée par les Ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, ayant mis au premier rang de ses priorités la santé maternelle et infantile et le développement de l'enfant dans le monde). Le futur organisme, le Centre international de l'enfance et de la famille - CIDEF - aura comme vocation d'être le centre d'expertise et de référence sur les questions touchant à l'enfant et la famille, dans leurs dimensions sanitaires et sociales au plan national comme au plan international. (Cacheux, 1996: 1; Laroque, 1996: 1).

Enfin, il existe également d'autres instances qui ont joué ou qui jouent un rôle dans l'élaboration et l'évaluation de la politique familiale française:

— le Haut Conseil de la Population et de la Famille, les Plans, le Conseil économique et social, etc.

B - Principales orientations de la politique familiale française

En France, les rapports entre l'État et les familles sont marqués par divers types d'interventions publiques. À partir des années 1970, on a vu que des objectifs sociaux ont été greffés aux objectifs traditionnels de la politique familiale, ce qui a soulevé nombre d'enjeux. En effet, depuis lors, la nature même de la politique familiale ne fait plus consensus. Elle semble

floue pour certains, c'est-à-dire que la multiplication des mesures et des responsabilités de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) remet en cause la nature et les finalités de la politique familiale. Tandis que pour d'autres, la politique familiale demeure cohérente. Les interventions de plusieurs experts français (Olivia Ekert-Jaffé, Michel Grignon, Daniel Lenoir, Philippe Steck et Pierre Stroebel) à la table ronde organisée à l'occasion du numéro portant sur «L'impact des politiques familiales» de la revue *Informations sociales* sont significatives de l'ambivalence actuelle de la politique familiale française: est-elle une politique sociale comme les autres ou a-t-elle une particularité qui lui est propre²⁵? Question également soulevée par Michel Messu: s'agit-il d'une politique familiale «classique», c'est-à-dire:

[...] d'une politique de promotion et de protection de la structure familiale 'universelle' (quelles qu'en soient les conditions sociales), avec, par conséquent, une primauté accordée dans les transferts sociaux à une 'redistribution horizontale'? Ou s'agit-il d'une politique familiale ciblée qui prend en compte les difficultés de certaines familles ou de certains individus, devenant ainsi une politique sociale? (Messu. Cité dans Commaille, 1996b: 272).

1 - Politique sociale ou politique familiale?

Pour certains auteurs, dont Jeanne Fagnani (1993: 25), la politique familiale française ne se confond pas avec politique sociale; elle a cinq grandes caractéristiques:

- elle est nataliste (parmi les pays européens, seuls la Belgique et le Luxembourg ont adopté des mesures semblables);
- elle est axée, plus que dans les autres pays, sur le troisième enfant;
- les allocations familiales ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant;
- les prélèvements sociaux obligatoires sont alimentés à plus de 95% par les cotisations, alors que les autres pays ont surtout recours à l'impôt pour financer leur protection sociale;

²⁵ Ekert-Jaffé est chargée de recherche à l'INED; Grignon est conseiller technique, bureau des prévisions, DRPS, CNAF; Lenoir est un chercheur, co-auteur de *Politiques sociales*; Steck est directeur adjoint des Prestations familiales à la CNAF; Stroebel est responsable du service de recherche à la CNAF. Il est le modérateur de la table ronde.

Cette hésitation entre politique familiale et politique socio-économique est relevée par nombre d'auteurs, comme le mentionne Pitrou (1994: 250), voir également Steck (1993: 7).

— la France a longtemps été le seul pays européen à avoir un responsable gouvernemental en charge de la famille.

Pour nombre d'auteurs, cependant, la politique familiale a une coloration sociale. Philippe Steck (1996: 283; 1994: 64) considère que le système de prestations familiales poursuit cinq objectifs prioritaires: le soutien aux familles nombreuses, à la petite enfance, au logement, aux familles monoparentales, la lutte contre la précarité et la pauvreté. Il considère que la diversification de la politique familiale n'introduit pas une incohérence dans le système ni une rupture avec sa configuration antérieure (Tableau C). Au contraire, la politique familiale s'est ainsi développée en interconnexion avec plusieurs politiques: de logement, d'emploi, d'aides aux handicapés, de lutte contre la pauvreté, de redistribution des revenus²⁶.

L'orientation sociale de la politique a été renforcée à la fin des années 1980 avec la création du Revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988²⁷. Bien que le RMI ne soit pas considéré comme une politique familiale, la gestion en a été confiée aux CAF:

[...] elles [les CAF] renforcent leur rôle de gestionnaire financier des situations sociales dites de 'pauvreté', c'est-à-dire, généralement, celles qui associent non-emploi et faiblesse des revenus. C'était déjà le cas avec l'API, (même si cette mesure a une orientation familiale) cela le devient encore plus avec le RMI, l'intervention de politique familiale des CAF tend à devenir une intervention en termes de revenus. (Messu, 1992: 126).

Pour Linda Hantrais (1994: 150), le système français s'est diversifié au cours des dernières années et la distinction entre assistance sociale et assurance sociale est devenue de moins en moins claire.

Les missions des acteurs administrativo-bureaucratiques, c'est-à-dire la CNAF et les CAF, ont donc intégré des objectifs sociaux. Jacques Commaille explique que l'identité de la CNAF, à titre d'institution intervenant sur le familial et le social, est:

²⁶ À l'inverse, la dimension familiale se retrouve aussi dans d'autres politiques sociales, dont les branches maladie et vieillesse de la Sécurité sociale (Join-Lambert *et al.*, 1994: 445).

²⁷ Comme l'explique Messu (1996: 109): «Il s'agit d'abord d'offrir un revenu d'existence et de dignité susceptible d'autoriser l'entretien et l'éducation desdits enfants.»

[...] fondée sur la conception d'une politique de la famille spécifique par rapport à toute politique sociale, même si les missions des caisses d'allocations familiales (CAF) se développent depuis longtemps sur un double registre: versement de prestations suivant des modalités définies nationalement; action sociale familiale prenant la forme d'interventions de professionnels auprès des familles, aides à la réalisation et au fonctionnement d'équipements sociaux, aides 'de secours', etc. (Commaille, 1996c: 110)²⁸.

À partir d'enquêtes réalisées sur la CNAF, Commaille présente les commentaires de quelques agents de cet organisme. Pour un certain nombre d'entre eux, la vocation familiale des CAF est transformée «par l'intégration de mesures de nature 'assistantielle' caractérisées par une forme de justice redistributive non 'horizontale', mais tout au contraire explicitement 'verticale'» (op. cit.). Pour Commaille, cette «socialisation de la politique familiale» peut entraîner une représentation plus floue de l'identité des institutions administrativo-bureaucratiques, telles les CAF et la CNAF, et, par conséquent, une légitimité moins forte de la volonté politique des agents chargés de mettre en oeuvre la politique (ibid.: 111).

2 - *Quelles familles?*

Cette diversification des priorités de la politique familiale repose sur des choix quant au type de soutien accordé aux familles et quant au type de familles soutenues. Ces choix sont basés sur un certain nombre de préoccupations: faut-il aider toutes les familles, indépendamment de leur revenu, ou seulement les familles démunies? Faut-il aider davantage les familles nombreuses? Les familles monoparentales? Faut-il cibler surtout les enfants plutôt que les familles?

En France, comme dans plusieurs pays occidentaux, la famille est devenue une catégorie de moins en moins univoque. Néanmoins, comme l'énonce Pitrou (1996a), la répartition des charges de solidarités publiques par rapport aux solidarités privées est toujours une question

²⁸ Ce double registre est illustré par l'allocation de soutien familiale (ASF) qui est une allocation versée au parent gardien, comme avance sur la pension alimentaire, ou versée aux enfants orphelins et enfants dont l'un ou les parents sont dans l'incapacité de faire face à leur obligation d'entretien. Les CAF ont comme mission d'aider à recouvrer ces pensions (Monéger, 1994: 623).

discutée. Les arbitrages se posent donc selon la délimitation du champ même de la politique familiale. Or, les limites de cette politique ne sont pas très claires, car la politique familiale française oscille entre plusieurs orientations qui ont marqué son développement: «La politique familiale au singulier appartient désormais à l'histoire.» (Prost, 1984: 28).

Présentée par certains de ses acteurs comme une politique globale, la politique familiale ne repose plus sur un consensus en raison de la variété des catégories des familles auprès desquelles elle intervient (Barbier, 1995: 100; Prost, 1984: 10). Pour bon nombre d'analystes, la politique familiale française est confrontée aux «nouvelles pauvretés». Par exemple, Claude Martin considère que les situations monoparentales se sont relativement banalisées socialement, mais qu'elles continuent de poser aux pouvoirs publics des problèmes de soutien financier (Martin, 1996: 251-2). S'appuyant sur des études du Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC), de Castel et sur ses propres travaux, Martin souligne que les nouvelles pauvretés provoquent des situations de précarité ou d'exclusion sociale et entraînent une reformulation de la question familiale (op.cit.). Face aux besoins des parents, des personnes âgées, malades ou handicapées, les solidarités publiques et collectives sont en voie d'évolution, ce que Martin résume de la façon suivante: la sphère familiale est aujourd'hui un enjeu majeur des politiques sociales (ibid.: 256). Or, dès 1991, le Conseil économique et social (1991: 144) mettait les pouvoirs publics en garde contre un dérapage de la politique familiale vers une politique de lutte contre la pauvreté, tout en soulignant néanmoins qu'il serait tout à fait possible d'envisager des politiques familiales s'adressant à différentes clientèles.

En fait, comme dans l'ensemble de la protection sociale, la politique familiale oscille entre ses cibles traditionnelles (couple et famille) et la couverture des risques sociaux, ce que Bruno Palier et Giuliano Bonoli (1995: 22) appellent les hésitations de la protection sociale. À partir d'une enquête réalisée en 1994, Palier et Bonoli considèrent que ces hésitations s'expriment à travers une opposition entre les membres des partis politiques et les experts de l'administration. Comme ils l'indiquent, cette opposition est plus ou moins marquée selon les domaines abordés, mais en ce qui concerne l'assurance maladie, les prestations familiales et le financement global du système, les oppositions sont le plus manifeste autour de la fiscalisation

des cotisations (les cotisations provenant des entreprises versus les cotisations provenant du budget de l'État) et les conditions de ressources (ibid.: 24-5, 27). Par ailleurs, l'ensemble des acteurs politiques et administratifs souhaitent mettre en oeuvre des mesures plus «libérales», mais les positions gauche/droite diffèrent nettement quant à la répartition des charges sociales. Les représentants syndicaux sont attachés à l'organisation originelle de la gestion des caisses et du financement, car ils considèrent que la solidarité nationale doit continuer d'exister (ibid.: 27).

Si ces questions de précarité viennent se superposer aux cibles traditionnelles de la politique familiale française, pour plusieurs, se pose aussi la question de faire de la politique familiale une politique dirigée vers l'enfant. Ainsi, pour Isabelle Sayn (1996: 212), dans le contexte du traitement juridique des familles monoparentales et recomposées, l'évolution se fait irrésistiblement vers l'affirmation des droits de l'enfant. Pour le Conseil économique et social, cette évolution n'est pas incompatible avec une priorité accordée à la famille:

[...] les prestations familiales se sont généralisées depuis 1978, mais le système demeure toutefois attentif à la situation concrète du groupe familial qu'il s'agit d'aider: modulation de certaines prestations en fonction de la taille de la famille, de l'âge de l'enfant, du statut des parents, etc. En ce sens le système actuel se veut simultanément l'expression d'une politique de la famille et d'une politique de l'enfant. Il reflète un équilibre fragile qui place l'intérêt de l'enfant au premier plan tout en assurant le maximum de liberté et de responsabilité aux parents. Il importe de préserver cet équilibre, sous peine de confusion d'objectifs ou d'empiétement sur d'autres politiques: il constitue la raison d'être de la politique familiale. (Conseil économique et social, 1991: 157)²⁹.

Actuellement, certaines allocations sont versées à toutes les familles et d'autres aux familles démunies (voir section A). Plusieurs allocations sont modulées en fonction des revenus et en fonction du rang de l'enfant et plusieurs mesures sont dirigées vers les enfants de rang deux et trois. La loi relative à la famille de 1994 n'a pas modifié le fait que les allocations familiales ne sont pas versées au premier enfant. De plus, la politique familiale française se caractérise par

²⁹ Dans ce rapport, une politique familiale vise: «la reconnaissance par les pouvoirs publics de la présence de chaque enfant à charge de ses parents parce que ceux-ci lui consacrent une part importante de leur temps, de leur espace, de leurs revenus, et qu'il s'agit d'un investissement social qui ne peut laisser indifférent l'ensemble d'une nation. C'est bien l'enfant qui est au coeur de cette action.» (Conseil économique et social, 1991: 144).

des mesures privilégiant les jeunes enfants. À ce titre, l'allocation pour jeune enfant (APJE) a été augmentée. Or, des propositions gouvernementales récentes posent d'une autre façon la question de la prise en charge des enfants jusqu'à leur majorité civile:

[...] pour tenir compte des difficultés d'insertion des jeunes sur le marché du travail et de l'allongement des études, le gouvernement envisage 1° de prolonger le droit aux prestations familiales pour l'ensemble des enfants de moins de 20 ans à charge de leurs parents (pour autant que leurs revenus ne dépassent pas 55 pour cent du SMIC brut [salaire minimum interprofessionnel de croissance]) 2° de prolonger le versement des prestations familiales et de logement jusqu'à 22 ans pour les apprentis, jeunes en formation professionnelle et étudiants (pour autant que les revenus de l'enfant ne dépassent pas 55 pour cent du SMIC brut). (Observatoire européen, 1996a: 28)³⁰.

D'autres mesures visent à pallier des situations particulières, dont l'allocation de parent isolé (API)³¹. Créée afin de répondre à un objectif de justice sociale, cette allocation devait aussi permettre une transition vers un statut de non-dépendance. Toutefois, dans le contexte de pénurie d'emplois, l'API n'est plus une mesure de transition³². Ainsi, avec les CAF, des stages de formation professionnelle rémunérés s'adressant aux mères seules, qui ont seulement l'API pour vivre, sont organisés (Jenson & Sineau, 1995: 258)³³.

³⁰ À cet égard, Monéger (1994: 614) note que: «Il y a plus d'étudiants dans les milieux aisés que dans les milieux défavorisés et paradoxalement les allocations familiales seront versées plus longtemps dans les premiers que dans les seconds.»

³¹ Sur l'histoire de la maternité hors-mariage et l'apparition de la catégorie «familles monoparentales», voir Lefaucheur (1995).

³² Pour certains, cette mesure est nataliste et participe du retour de la femme à la maison (Messu, 1991: 285).

³³ Sur les débats entourant la «désincitation au travail» de certaines mesures, voir Pitrou (1994: 170-175). Les débats présentés concernent la France, le Québec, la Suisse romande et la Belgique francophone. Voir aussi Conseil économique et social (1991: 100).

3 - Services collectifs ou services individualisés?

La France se caractérise par le développement d'un réseau important et diversifié d'équipements collectifs de garde des enfants³⁴. Ce développement a toutefois connu une stagnation depuis quelques années. Les initiatives sont maintenant axées vers les modes de garde individualisés (création en 1986 de l'allocation de garde d'enfant à domicile - AGED - et, en 1990, l'instauration de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée - AFEAMA). Toutefois, malgré sa diversification, le système de garde ne rencontre pas les besoins des parents: «La carence d'équipements de garde était reconnue par 81% des femmes actives en 1989.» (Join-Lambert *et al.*, 1994: 449); «En 1993, sur les 750 000 enfants de moins de 3 ans qui ne peuvent être gardés par leurs parents, 423 000 ne bénéficient ni de crèches ni d'assistantes maternelles, ni d'aucunes structures connues.» (Jenson & Sineau, 1995: 254); «Despite the unique and extensive child care system in France, spaces are insufficient, waiting lists are long, and regional differences are apparent in availability.» (Baker, 1995: 214).

À la fin des années 1980, dans la vague de la décentralisation, des «contrats-crèches» sont instaurés entre les collectivités locales et les caisses d'allocations familiales. Jenson et Sineau (1995: 255) notent que: «Les contrats devaient aboutir à la création de 100 000 places de crèches au bout de cinq ans de mise en place. Or, de 1984 à 1989, seuls 240 contrats-crèches ont été signés, aboutissant à la création de 20 000 places.» Cependant, dans le rapport de 1993 du Réseau des modes de garde (Communautés européennes, 1993: 38), on indique que:

Cinq ans après leur lancement, en 1988, les contrats enfance [...] produisent des résultats encourageants. À la fin de 1993, 1 500 contrats qui couvrent 2 000 communes, comptant un tiers de la population âgés de moins de 6 ans avaient été passés. Un rapport récent montre que: les contrats ont débouché sur une augmentation importante des services (22 000 places supplémentaires à plein temps et 103 000 places à temps partiel ou dans des structures assurant d'autres types de services). Les communes disposant de peu ou ne disposant pas de structures utilisent essentiellement les contrats pour développer des modes d'accueil plus «traditionnels» (crèches, hâtes-garderies ou centres d'accueil périscolaire) et, depuis peu, appuient le développement de réseaux d'assistantes

³⁴ Pour une description plus détaillée de la prise en charge des enfants, voir le texte de St-Pierre (1997).

maternelles. Des communes plus importantes utilisent également les contrats pour développer des «maisons ouvertes», des plans de formation et des postes de «coordonateurs». Les grandes communes (de plus de 20 000 habitants) passent plus volontiers de contrats que les petites communes. Dans les zones à prédominance rurale, elles n'ont pas fait preuve de beaucoup de participation.

Selon l'Observatoire européen, la disponibilité des services de garde varie en fonction de la situation socio-économique (cas de la France, de l'Italie et de l'Irlande). En effet, les structures de rémunération et d'imposition des familles sont des facteurs importants de segmentation de la disponibilité des modes de garde des enfants. En France, les parents à revenus modestes ont surtout recours aux membres de leur famille et aux assistantes maternelles; par ailleurs l'abattement fiscal pour les parents employant une personne à domicile privilégie les plus aisés (Observatoire européen, 1996b: 120). Ce que pensent aussi d'autres analystes:

Ainsi, par exemple, même si les structures d'accueil de la petite enfance sont considérablement plus développées que dans la plupart des pays européens, ces structures officielles ne répondent qu'à la moitié des besoins, sachant que se maintient une nette inégalité d'accès à ces services selon les catégories sociales (Hatchuel, 1989). Les principaux bénéficiaires de ces services sont aussi les mieux dotés. (Martin, 1996: 263)

4 - La fiscalité³⁵

Une des particularités de la politique familiale provient aussi de son régime fiscal. Dès 1945, la France met en place le quotient familial³⁶. Ce mécanisme fut établi dans une orientation nataliste (Messu, 1996: 114). Il tient compte des charges de famille dans le calcul de l'impôt sur le revenu de la façon suivante: «Ce procédé original consiste à diviser le revenu imposable par un certain nombre de parts représentatif de la situation et des charges de famille du contribuable, à appliquer au résultat le barème progressif de l'impôt et à multiplier la somme ainsi obtenue par

³⁵ Cette section présente le contexte des choix en matière de fiscalité et les changements fiscaux apportés à certaines allocations.

³⁶ Seul le Luxembourg a un système comparable.

le nombre de parts afin de déterminer le montant de l'impôt.» (Join-Lambert *et al.*, 1994: 450)³⁷. Ce mécanisme a été plafonné en 1981 pour en réduire les effets avantageux pour les hauts revenus, mais «[...] à nombre d'enfants égal, leur importance absolue et même relative par rapport au revenu primaire s'accroît avec le niveau de celui-ci.» (ibid.: 449). Ce que confirme également l'étude réalisée par Philippe Madinier et Catherine Sahut d'Izarn pour le compte du CERC (1993: 19). Ils ajoutent que: «La 'compensation' des charges de famille, en France, était plus largement assurée en 1960 qu'en 1990, particulièrement pour les familles à revenu modeste. Elle l'est pourtant mieux, aujourd'hui encore, que dans la plupart des autres pays. Et même mieux que dans tout autre pays pour les familles comprenant trois enfants ou plus.» (op. cit.).

Pour Bruno Jeandidier, le système français présente encore une bonne équité horizontale: le quotient familial constitue un avantage fiscal familial important qui provient de la différence entre l'impôt payé et l'impôt qui serait payé sans les demi-parts pour les enfants. Il considère que cet avantage est un véritable transfert en faveur des familles (Jeandidier, 1996: 125). Comme le note le Conseil économique et social (1991: 72): «La France [...] fait du couple et de la famille une entité fiscale à part.» Toutefois, en termes de redistribution, ce système favorise les revenus élevés. Comme l'explique Messu (1992: 89): «Bref, on reconnaît volontiers que le principe du quotient familial utilisé dans le calcul de l'impôt (IRPP) avantage plus et de manière croissante ceux qui disposent des revenus les plus élevés.»³⁸

Ces particularités du système français ont un impact sur la progressivité des aides financières. Madinier et Sahut d'Izarn l'expliquent de la façon suivante:

Le montant des prestations familiales varie de façon fortement progressive par rapport au nombre d'enfants simultanément à charge et cette progressivité s'est nettement accentuée depuis 1946. [...] En ce qui concerne les allègements d'impôt sur le revenu procurés par le système du quotient familial, ils présenteraient à l'inverse un caractère légèrement dégressif par rapport à la dimension de la famille si tous les enfants ouvraient droit à un nombre égal de 'parts'. Mais, l'attribution, il y a quelques années, d'une demi-part

³⁷ Jeandidier (1996: 125) le décrit de la façon suivante: «[Il] consiste à octroyer, pour la détermination du revenu imposable, des demi-parts ou parts supplémentaires pour les enfants à charge.»

³⁸ Ce biais est également noté par Schultheis (1996: 222) et Grignon (1993: 50).

supplémentaire au 3e enfant puis à chacun des suivants a eu pour effet, dans de nombreux cas, d'atténuer, ou même d'annuler, cette dégressivité. Lorsqu'on combine ces deux types d'aides financières à la famille, c'est nettement la progressivité qui l'emporte, et à tous les niveaux de revenu. (Madinier & Sahut d'Izarn, 1993: 125).

En 1994, les tranches d'imposition ont été simplifiées et le montant de l'impôt a été réduit. Les changements apportés aux mesures fiscales sont essentiellement axés sur l'aide aux emplois de service de proximité et sur le soutien à l'activité (exemple, les emplois à domicile). Il s'agit du relèvement du plafond de la réduction d'impôt pour emploi à domicile et du renforcement de l'AGED. Plus récemment, les discussions portent sur la mise sous conditions de ressources ou l'imposition éventuelle des allocations familiales (Observatoire européen, 1996a: 27; Commaille, 1996a: 226-7)³⁹. Ces changements furent critiqués par des députés de l'opposition de gauche et des syndicats pour qui ces mesures favorisent les familles aisées (Observatoire européen, 1996a: 27).

C - Activité professionnelle et famille: toujours la vie en double⁴⁰?

Les écrits recensés abordent le thème de la conciliation entre l'activité professionnelle et les tâches familiales sous les thèmes suivants: la garde des enfants⁴¹, les congés/allocations et l'organisation du travail. Selon Commaille, la complexité et l'ambivalence de certaines mesures françaises de conciliation proviennent d'une double tension: d'abord, une tension entre les contraintes structurelles (l'appareil politico-administratif) et l'autonomie des acteurs sociaux (les stratégies des femmes); et une tension entre deux finalités: le familialisme (la prépondérance des fonctions sociales de la famille) et le féminisme (la prépondérance des femmes comme individus dotés de droits propres) (Commaille, 1993: 135). Hantrais et Letablier font ressortir les mêmes couples de tensions dans leur comparaison des mesures de conciliation dans les pays de l'Union européenne. Ainsi, dans les pays scandinaves, la justification des mesures de

³⁹ Pour les montants versés par allocation, voir Tableau D.

⁴⁰ Sous-titre d'un livre de Barrère-Maurisson (1992).

⁴¹ Ce thème est couvert dans le texte synthèse de Saint-Pierre (1997).

conciliation est associée à celle de l'égalité entre les hommes et les femmes. Ce qui est aussi le cas en France, mais la justification repose aussi sur un compromis constamment renouvelé entre politique familiale et politique d'emploi (Hantrais & Letablier, 1995: 33).

1 - Les congés et les allocations

En 1994, le congé parental a été modifié de façon importante (en vigueur à partir de janvier 1995): tous les salariés ayant un an d'ancienneté ont droit au congé, à une garantie de retour au même emploi, ou similaire, à la possibilité de bénéficier d'une formation pendant le congé. Les personnes ayant cessé leur activité professionnelle pendant au moins cinq ans pour s'occuper d'au moins deux enfants bénéficieront d'une formation professionnelle. De plus, la dérogation concernant la non-application de ces mesures pour les entreprises de moins de 100 salariés est supprimée (Observatoire européen, 1996b: 57)⁴².

En ce qui concerne la condition de durée de l'activité professionnelle, l'allocation parentale d'éducation (APE) fait l'objet de nombreuses critiques. On y voit la tentation du salaire maternel et d'une politique de régulation de la main-d'oeuvre féminine⁴³. La logique prévalant au moment de l'instauration des mesures et de leur modification fait en sorte que celles-ci sont aussi des dispositifs de résorption du chômage (Pitrou, 1996b)⁴⁴. Les modifications apportées en 1994 prévoient aussi le versement partiel de l'APE lors de l'exercice d'une activité professionnelle à temps partiel. Ces dispositifs peuvent constituer, selon certains auteurs (Pitrou, 1996b; Jenson & Sineau, 1995), des modes de gestion de la main-d'oeuvre autant que des

⁴² Pour un court historique sur le passage du congé parental non rémunéré au congé actuel et l'introduction du bénéfice versé au père, voir Jenson & Sineau (1995: 260).

⁴³ Certains membres de la commission sénatoriale chargée d'étudier la loi ne cachent pas cette orientation: «La politique familiale, mes chers collègues, ce n'est pas uniquement des prestations, c'est un état d'esprit qui doit permettre la mise en oeuvre d'une politique de lutte contre le chômage.» (Rapporteur de la commission du Sénat, 1994. Cité dans Bergeron, 1996: 135).

⁴⁴ À cet égard, les débats parlementaires ainsi que la position gouvernementale sont très clairs. Il s'agit de dispositifs axés aussi sur la création d'emplois à temps partiel. De plus, l'Observatoire européen (1996a: 62) note que: «La loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993 (et ses textes d'application pris en 1994) et la Loi Famille du 25 juillet 1994 ont été les deux principaux vecteurs favorisant le développement du travail à temps partiel et une plus grande flexibilisation du travail.»

mesures orientées vers l'intérêt des familles. Ils sont également critiqués, parce qu'ils ne permettent pas nécessairement de concilier travail et famille: ils impliquent un arrêt de l'activité professionnelle et les prestations sont souvent versées à des femmes qui avaient cessé de travailler avant la naissance de l'enfant (Fagnani, 1996b: 160).

Ces dispositifs, bien que parentaux, sont très largement utilisés par les mères, d'où, pour plusieurs, le «réflexe» de reporter sur les mères le poids de la conciliation⁴⁵. Selon les études de Fagnani, l'utilisation de l'APE conduit souvent à un retour à la division traditionnelle des tâches domestiques et à une dépendance financière des femmes vis-à-vis de leur conjoint (voir les nombreux textes de Fagnani dans la recension des écrits)⁴⁶.

Hantrais et Letablier (1995: 37) ont une vision analogue de l'APE: «d'un côté, l'allègement du poids des contraintes professionnelles au moment de la constitution de la famille, et de l'autre la tentation de renvoyer les femmes aux tâches domestiques au nom du 'libre choix', dans un contexte de crise de l'emploi. Cette dernière conception se rapproche de la conception allemande.» Pour ces analystes, comparativement aux autres pays européens, la France représente un modèle de compromis entre le soutien aux familles et à l'emploi, le modèle scandinave se définissant par l'égalité des chances et les droits des enfants (ibid.: 44-5): «L'accent mis sur la mère au travail différencie la France des pays scandinaves qui ont rejeté l'idée d'une protection spécifique des mères au travail au nom des barrières à l'emploi qui pourraient en résulter.» (ibid.: 46)⁴⁷.

⁴⁵ Plusieurs auteurs relèvent ce réflexe. Pitrou (1996b) note que la conciliation entre travail-famille se pose presque exclusivement en termes de mère et travailleuse ou à propos des femmes. Commaille (1993) partage cette analyse. De plus, il cite Mason pour qui: «La structure de l'espace de travail doit être modifiée afin de permettre aux pères de participer plus à la prise en charge des enfants, mais cela doit se faire en complément et non aux dépens de l'exercice de la maternité.» (Mason. Cité dans Commaille, 1993: 145). Problème également soulevé dans Commission européenne (1996); European Commission (1993).

⁴⁶ 98,5% des bénéficiaires de l'APE, en décembre 1995, sont des femmes (Fagnani, 1996b), voir également Romito & Saurel-Cubizolles (1996: 96). Pour une description comparative, voir Chassard (1996), Gauthier (1996), Observatoire européen (1996a), Baker (1995).

⁴⁷ Le troisième modèle est celui de l'alternance, sous forme de discontinuités. Plusieurs pays se retrouvent sous ce modèle, avec certaines variations (Hantrais & Letablier, 1995: 48-50). Enfin, il y a le modèle non interventionniste, dont la Grande-Bretagne et les pays méditerranéens font partie (ibid.: 50-4). Pour une autre étude comparative portant sur la France, le Royaume-Uni et la Suède, voir Daune-Richard (1995).

2 - L'organisation du travail

L'organisation du travail est un élément important de la conciliation activité professionnelle-famille. Plusieurs auteurs notent que l'adéquation entre la sphère du travail et l'ensemble des mesures et des services de conciliation butte, entre autres, sur les exigences sans cesse croissantes des employeurs (aménagement du temps de travail, travail atypique, flexibilité des heures, disponibilité des employés). C'est ce que montrent, les interventions à la table ronde sur le thème «Temps, emploi et revenus»⁴⁸. Pour plusieurs analystes, la question de la conciliation doit aussi se poser en fonction des pratiques des entreprises afin de cesser de faire peser sur les parents, et sur les mères en particulier, la seule responsabilité de la conciliation. Enfin, certaines propositions insistent sur la nécessité d'intégrer les mesures non seulement dans l'extension du droit aux différentes mesures, comme par exemple, le congé pour enfant malade, mais aussi d'en faire des mesures qui prennent en compte la sphère familiale, afin de ne pas pénaliser les mères et de ne pas rendre plus difficile l'égalité professionnelle (recommandation du secrétariat d'État chargé des Droits des Femmes. Cité dans de Singly, 1993: 119)⁴⁹.

Des entreprises publiques et privées ont mis sur pied certaines mesures. Les entreprises publiques pratiquent des mesures de conciliation: possibilités d'aménagement du temps de travail et droit à un congé pour soigner un enfant malade. Un certain nombre d'entreprises privées ont instauré quelques mesures relatives à l'aménagement du temps de travail et parfois un congé parental d'entreprise. Hantrais et Letablier relativisent ces actions des entreprises privées: «Toutefois, ces dispositions s'inscrivent moins dans une perspective de conciliation que dans celle de gérer la pénurie d'emplois par le développement du partage du travail.» (Hantrais & Letablier, 1995: 41).

⁴⁸ Voir de Singly *et al.* (1996).

⁴⁹ «Le plaidoyer pour la garde à domicile des enfants malades devrait constituer un des éléments d'une politique dont l'objectif serait de proposer une autre manière de concilier. Il s'agirait de concilier la recherche de la conciliation entre vie salariée et vie familiale et la lutte pour l'égalité professionnelle.» (de Singly, 1993: 123).

D - Quels sont les effets de la politique familiale?

La France est un des pays qui se préoccupe le plus des effets de sa politique familiale. Aux nombreuses mesures correspondent de multiples intentions et objectifs. Ces objectifs cherchent à atteindre des effets de deux ordres: redistributifs et natalistes. Cependant, l'évaluation de l'atteinte de ces objectifs est un terrain mouvant. D'une part, les analystes ne s'entendent pas sur la portée des effets. D'autre part, il n'y a pas de consensus à l'égard des instruments permettant de les mesurer. Lorsque les analystes s'avancent sur ce terrain, ils insistent sur un certain nombre de précautions. D'abord, les intentions et les objectifs affichés dans les mesures de la politique familiale font partie d'un ensemble de politiques sociales et économiques qu'il est difficile de départager. En d'autres termes, quelle est la part d'une politique donnée parmi toutes les interventions publiques? En deuxième lieu, il semble hasardeux pour plusieurs de postuler un effet causal. Notamment, les conditions socio-économiques changeantes jouent un rôle sur les effets des mesures. Enfin, les familles interviennent aussi directement dans ce processus. Leur statut, leurs choix et leurs stratégies jouent un rôle à la fois dans la transformation du contexte socio-économique et dans l'adoption et l'adaptation des mesures. Néanmoins, les effets des mesures sont un des aspects importants de la politique familiale: leur analyse est essentielle pour les pouvoirs publics français et ils font partie des débats publics à l'égard des orientations de la politique.

1 - Les effets redistributifs

Le système français de prestations familiales comporte deux formes de redistribution: horizontale (compensant partiellement les charges des familles du fait de la présence d'un ou plusieurs enfants) et verticale (aides croissant avec le revenu, limitées par un plafond, neutres par rapport au revenu, tout en étant proportionnellement plus élevées pour les revenus modestes, et d'autres soumises aux conditions de ressources) (Conseil économique et social, 1991: 151). L'importance de chacun de ces deux types de redistribution varie d'un pays à l'autre, mais selon Schultheis (1996: 222), ce sont des aspects complémentaires de tous les systèmes de politique familiale.

Jusqu'aux années 1970, la France a nettement privilégié des objectifs de redistribution horizontale: «À l'origine, la politique familiale en France est conçue pour n'opérer que des seules redistributions horizontales, les transferts allant des familles sans enfant ou à enfant unique vers les familles nombreuses.» (Jenson & Sineau, 1995: 243). Toutefois, à partir des années 1970, la politique familiale fait partie des instruments dont l'État dispose pour organiser une redistribution verticale (op.cit.). Pour les tenants du keynésianisme, elle fait donc partie des politiques sociales.

La nature même des transferts est l'objet de débats. D'une part, la France est un des cinq pays européens où la politique familiale représente une part très importante des dépenses sociales: 270 milliards de francs en 1992 (près de 13% des prestations sociales et 4% du PIB) (Commaille, 1996b: 277). D'autre part, la politique familiale devient aussi une politique sociale lorsqu'elle tente de compenser les pertes de revenus: «[...] entre 1949 et 1989, le pouvoir d'achat des familles recevant des prestations familiales a augmenté régulièrement (3,2% en moyenne annuelle), mais sa croissance a été plus faible que celle du PIB (4,4%) et surtout que celle de l'ensemble des prestations sociales (plus de 6%).» (ibid.: 278). Jean-Claude Barbier (1995: 97) insiste lui aussi sur le fait que les mesures mises en place depuis les dernières années comportent un objectif très clair de redistribution verticale. Ce changement se reflète également dans la mission des CAF. Si les caisses ont été initialement créées pour mettre en place une redistribution horizontale, «elles ont été de plus en plus investies d'une mission d'action sociale en direction des familles ou des individus en difficulté suivant les principes d'une politique de redistribution 'verticale'.» (Commaille, 1996d: 24).

Selon plusieurs auteurs, dont Barbier (1995) et Jeandidier (1996), la mesure des effets redistributifs de la politique familiale butte sur la difficulté de dresser un bilan global. Selon ces analystes, mesurer ces effets fournit quelques indications, mais dépend de ce qui est inclus dans la définition des transferts pour construire le «poste budgétaire famille» (Barbier, 1995: 97). Comme le note Jeandidier, un des obstacles à la mesure des effets provient de la définition même du champ de la politique familiale. Faut-il la définir de façon restrictive (par exemple, uniquement les actions publiques dirigées en faveur de l'enfant) ou plus largement (incluant les

familles potentielles, les familles anciennes) (Jeandidier, 1996: 121)? Or, la politique familiale française se caractérise par sa transversalité (politique de lutte contre la pauvreté, politique de logement, etc.). D'autres politiques (que la politique familiale) ont donc des effets sur ces familles.

À partir de données d'enquête portant sur l'ensemble de la population vivant en ménage ordinaire (seules les prestations familiales versées par les CAF - allocations logement, AAH et RMI inclus - sont prises en compte et l'aspect fiscal est exclu de l'analyse), Jeandidier (1996: 129-130) considère que:

Si on prend en considération, pour chaque individu, l'ensemble des prestations familiales perçues par son ménage, on remarque, à un niveau de revenu hors prestations familiales donné, un net effet de redistribution horizontale en direction des familles avec enfant(s) [...]. La redistribution en faveur des familles se double d'une redistribution, horizontale elle aussi, croissante avec le nombre d'enfants. [...] La redistribution verticale se révèle d'une ampleur nettement plus modérée puisque, par exemple, à nombre d'enfants donné, un ménage gagnant un revenu mensuel hors prestations familiales de 10 000 F. [...] verra ses prestations familiales totales amputées de seulement 265 F. par mois par rapport à un ménage qui vivrait exclusivement des prestations familiales.

L'effet de redistribution est également difficile à mesurer à cause de la part des impôts indirects, notamment issus de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (voir Conseil économique et social, 1991: 146; Lattès, 1996: 322; Jeandidier, 1996: 124). Somme toute, selon Jeandidier, l'analyse de la redistribution butte sur trois écueils: «la mesure de certains flux non monétarisés, la nécessité de ne retenir, dans le système de redistribution globale, que ce qui est propre à la politique familiale et la quasi-impossibilité d'évaluer de façon satisfaisante au niveau individuel le volet financement de la politique familiale.» (Jeandidier, 1996: 125). Il ajoute: «[...] les analyses demeurent partielles et prennent alors le risque d'occulter certains effets de la politique familiale. Il est, de ce fait, raisonnable de parler d'analyses du ciblage de la politique familiale plutôt que de véritables études des effets redistributifs.» (ibid.: 130-131).

2 - Les effets natalistes⁵⁰

Le taux de natalité a toujours préoccupé les différents gouvernements qui se sont succédés au pouvoir⁵¹. Toutefois, la mesure des effets natalistes et les liens entre les politiques et les taux de natalité ne sont pas aussi clairs. Plusieurs raisons expliquent cette «opacité» des débats autour des effets natalistes des politiques. D'abord, cette question est fortement colorée par les orientations idéologiques des partis politiques quant au rôle des femmes à l'intérieur de la famille, à la place des immigrants dans la société d'accueil et au rôle interventionniste de l'État dans la sphère familiale. Deuxièmement, cette question recoupe l'ensemble des dispositifs (transferts, fiscalités, mesures) qui s'adressent aux enfants de rang deux, et plus particulièrement de rang trois. L'accent mis sur les enfants de rang deux et trois est l'objet de nombreux débats parmi les groupes intéressés à la politique familiale. Enfin, les institutions étatiques et leurs représentants (entre autres, l'INED) ont souvent participé aux débats démographiques qui sont presque toujours teintés d'orientations idéologiques.

Cette problématique ressurgit aussi dans les discussions entourant le rapport Codaccioni et le rapport de la Commission de l'Assemblée nationale (rapports servant de base au projet de loi de 1994). Selon certains membres du gouvernement et certains démographes, la France et les Français entrent dans l'hiver démographique⁵². Ainsi, «le problème démographique» est marqué par des affrontements idéologiques portant sur l'identité du pays: sa capacité d'assimilation des immigrants et l'intégrité en termes quantitatifs de la population de la France⁵³.

⁵⁰ Barbier (1995: 97) utilise plutôt la notion d'effets sur les comportements.

⁵¹ Gauthier (1996: 141) mentionne que les positions des différents gouvernements français à l'égard de la natalité diffèrent énormément de celles des autres pays.

⁵² Trois députés ont également soumis des projets où l'allocation parentale de libre choix serait versée à tout parent cessant de travailler jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de six ans. Ces propositions visaient à lutter contre la crise démographique et à promouvoir la reconstitution de la famille maritale, le salaire parental n'étant versé qu'aux parents mariés, et pour un des députés, uniquement aux Français.

⁵³ Sur l'immigration et les règlements d'application des mesures sociales ainsi que sur les dispositions légales, voir Alfandari (1990). Pour un historique des lois de l'immigration et des principes de nationalité, voir Le Cour Grandmaison & Wihtol de Wenden (1993).

Depuis 1984, l'immigration familiale est soumise à un plus grand contrôle: exigence de condition de durée de séjour, conditions de ressources et de logement, les demandes doivent être faites à partir du pays d'origine

Ceci dit, de nombreux analystes se sont penchés sur les effets natalistes de la politique familiale. Le seul constat précis qui en émerge est l'incertitude quant aux effets natalistes des mesures. Par exemple, l'effet nataliste de l'APE ne peut être mesuré de façon absolue, selon Fagnani (1996b: 159) et Rignols (1996). Pour Ekert-Jaffé (1996: 137-138), le rapprochement entre les effets déduits et les mesures des politiques reste aléatoire pour deux raisons: d'une part, l'absence de transferts vers les familles peut provenir d'une perception positive du taux de natalité selon les pouvoirs publics, d'autre part, les motifs qu'invoquent les parents pour avoir des enfants sont multiples. Par ailleurs, même rétrospectivement, le poids des incitatifs natalistes

(Weil, 1991: 227). En 1984, les conditions concernant le regroupement familial sont modifiées, la régularisation du statut des conjoints et des enfants faite sur place est désormais interdite (Lochak, 1993: 50). Par ailleurs, la loi Pasqua de 1986 (du nom du ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua), resserre les contrôles à l'entrée et son application restreint le renouvellement des titres d'immigration. En 1987, le gouvernement dépose un projet de révision du Code de nationalité qui fait en sorte que la nationalité française des enfants nés en France de parents non-français ne soit pas automatique; auparavant, la nationalité s'acquerrait sous le principe du *jus solis*. La nationalité française des enfants se fait sous condition de demande et sous condition de non-condamnation antérieure. Le jeune doit entre 16 et 21 ans manifester sa volonté d'obtenir la nationalité française. Cette révision ne modifie pas le statut des enfants de parents algériens car, comme l'explique Patrick Weil (1991: 195):

En effet, les seuls enfants dont le statut ne serait pas modifié sont les enfants algériens, qui sont automatiquement français: étant nés en France de parents nés en France - du temps où l'Algérie était française. Et ce sont les enfants des autres nationalités: Portugais, Marocains, Espagnols, ou Italiens qui seraient pour leur part concernés au premier chef.

Par ailleurs, l'Observatoire européen (1996a: 113-114) relève les changements suivants:

Les lois du 24 août 1993, relatives à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers, et leurs textes d'application pris en 1994, ont entre autres dispositions rendu plus contraignantes les conditions du regroupement familial et du mariage, de même qu'elles ont fragilisé la situation d'un certain nombre d'enfants et de jeunes. [...] la délivrance de la carte de résident pour les conjoints des Français est désormais subordonnée à la double condition que le mariage ait lieu depuis plus d'un an et que la communauté de vie soit effective. L'administration n'est plus obligée de délivrer une carte de séjour, même temporaire, au conjoint étranger. Enfin la protection du conjoint étranger contre les mesures d'éloignement du territoire ne s'applique que lorsque le mariage a plus d'un an. [...]

Désormais, l'étranger ne peut faire venir sa famille qu'après deux ans de résidence en France; il doit pouvoir bénéficier de ressources personnelles stables et suffisantes et disposer d'un logement répondant à des normes strictes; le regroupement familial ne peut se faire qu'en une seule fois et ne concerne que le conjoint et les enfants de moins de 18 ans dont la filiation et l'adoption sont établies. On notera que le Maire de la commune de résidence intervient dans la procédure de regroupement pour donner son avis sur les conditions de ressources et de logement. Des sanctions sont prévues qui permettent de retirer un titre de séjour à celui qui fait venir ses enfants ou son conjoint hors de la procédure de regroupement familial.

n'est pas aisément qualifiable (Messu, 1996: 115; Perez, 1996). À ce titre, Barbier indique enfin que les conclusions des études françaises sont fragiles (Barbier, 1995: 98).

Les divergences entre les auteurs reflètent aussi l'incertitude entourant les effets natalistes des mesures. Hantrais (1992) souligne que la France et le Royaume-Uni sont les pays les plus féconds d'Europe, malgré des différences en matière de nuptialité, de divortialité, de cohabitation ainsi que de taux d'activité féminine. Le taux de fécondité en France semble ainsi se maintenir à un niveau relativement élevé sur le plan européen grâce, en partie, aux mesures étatiques qui exercent un effet de compensation et d'incitation, rendant possible une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle. Au Royaume-Uni, en revanche, les stratégies individuelles mises en oeuvre permettent aux couples de créer une famille de dimension semblable à celle de la France, mais au prix bien souvent de la discontinuité et de l'instabilité de l'emploi féminin. Cette analyse met en lumière le fait que le taux de fécondité peut être semblable entre des pays qui ont une tradition interventionniste et une tradition non-interventionniste en matière d'orientation nataliste.

Enfin, l'Observatoire européen demeure perplexe quant aux effets des mesures natalistes. Il considère qu'aucune explication entièrement satisfaisante (ou simple) des fluctuations de la fécondité n'a été avancée (Observatoire européen, 1996b: 30). On ajoute que: «si les pays décidaient d'essayer d'influencer la fécondité, l'expérience historique indique qu'il est extrêmement difficile de modifier le comportement reproducteur par l'intermédiaire de politiques sociales ou fiscales.» (ibid.: 32). En ce qui concerne la France, qui poursuit une politique nataliste depuis 80 ans, on note que les résultats ne sont pas très encourageants, puisque actuellement, «la France a un taux de fécondité légèrement plus faible que le Royaume-Uni qui n'a jamais adopté de politiques natalistes explicites.» (op. cit.).

3 - Les effets ambigus

Malgré la difficulté de mesurer de façon certaine et globale les effets de la politique familiale, un certain nombre d'auteurs ont tout de même mis en lumière l'existence d'effets ambigus ou non désirés de certaines mesures. Encore ici, l'imbrication de la politique familiale

avec les autres mesures sociales et le contexte socio-économique sont des facteurs importants. Comme l'indiquent Fagnani, Guy Desplanques (1993) et Catherine Villeneuve-Gokalp (1994), les interruptions d'activité professionnelle liées aux naissances successives sont beaucoup plus le fait des femmes plus qualifiées ou de milieux aisés. Cette caractéristique renforce des processus d'exclusion et contribue à la perpétuation d'inégalités sociales (Fagnani, 1996b)⁵⁴.

En fait, le caractère ambigu des effets des mesures provient, pour certains auteurs, du fait que les mesures ne sont pas neutres. Dans le cas de l'APE, les choix posés en faveur du troisième enfant, le taux des allocations, la distinction entre travailleurs et chômeurs inscrivent cette allocation dans un contexte particulier qui entraîne des effets discriminatoires (Messu, 1992: 119). D'où, pour les détracteurs de l'APE, l'effet de «salaire maternel». Pour un certain nombre d'auteurs, la politique familiale répond à des logiques contradictoires: «on ne sait plus si elles [les aides aux familles] ont pour objet de faciliter le cumul activité professionnelle/maternités, ce que presque toutes les jeunes femmes aspirent à faire aujourd'hui, ou bien si, compte tenu du niveau de chômage, elles visent à soulager le marché de l'emploi de la présence d'un certain nombre de femmes actives.» (Jenson & Sineau, 1995: 264-5)⁵⁵.

Par ailleurs, notamment en raison du fait que la branche famille de la Sécurité sociale a intégré de nombreuses prestations, «le système d'aide à la famille est devenu en France d'une grande complexité.» (Madinier & Sahut d'Izarn, 1993: 7)⁵⁶. Il en découle un effet non désiré: à défaut de bien saisir le système, certains allocataires ne bénéficient peut-être pas de toutes les aides auxquelles ils et elles auraient droit (op. cit.; Afsa, 1996). En 1991, le Conseil économique et social notait en effet que: «bon nombre d'allocataires potentiels ignorent leurs droits ou sont rebutés par la complexité des procédures pour les faire valoir. Ce qui a d'ailleurs amené les caisses dans certains cas - notamment vis-à-vis des familles défavorisées - à attribuer des

⁵⁴ Voir cette étude de Fagnani pour les détails concernant les données.

⁵⁵ Contradictions également notées par Thibault (1986), ainsi que Madinier & Sahut d'Izarn (1993).

⁵⁶ Ce même constat revient en conclusion: «Mais il paraît d'abord nécessaire de souligner une caractéristique de ce système qui, en principe, ne concerne que son aspect formel mais qui, en fait, compromet peut-être gravement l'équité et l'efficacité de la politique familiale: son extrême complication.» (Madinier & Sahut d'Izarn, 1993: 123).

prestations sur des droits 'supposés' en attendant leur régularisation.» (Conseil économique et social, 1991: 142)⁵⁷.

E - Quel(s) avenir(s) pour la politique familiale française?

L'avenir de la politique familiale française est plus ou moins prévisible étant donné qu'elle oscille entre ses nombreuses finalités. La politique familiale ne rompt pas avec ses orientations anciennes (natalisme) ou plus récentes (redistribution, conciliation). C'est à ce titre qu'il est plus adéquat de parler d'avenirs.

Les restructurations du marché du travail rendent l'adéquation entre les mesures et les objectifs très souvent incertaine. Les formes de travail atypique (temps de travail réduit, partage ou division des postes, travail temporaire, etc.) remettent en cause certaines conditions d'octroi des mesures (Observatoire européen, 1996b: 43). De plus, l'Observatoire européen note que: «il est rare que le travail flexible soit de nature à permettre de combiner harmonieusement le travail et la vie familiale.» (ibid.: 44).

La politique familiale fluctue aussi selon les objectifs affichés par les différents gouvernements qui se sont succédés au pouvoir. La centralisation des décisions renforce les grands axes de la politique et ce, malgré la gestion décentralisée des caisses d'allocations familiales (CAF). Ainsi, selon les orientations partisans et aussi selon l'organisation ministérielle des responsabilités, la politique familiale a connu des variations et a dû répondre à différentes orientations⁵⁸.

Enfin, certains auteurs vont jusqu'à parler de confusion dans les objectifs de la politique familiale. Cette confusion est liée à l'inadéquation de certains axes de la politique avec le portrait dorénavant diversifié des modèles familiaux observables dans la société française (Join-Lambert *et al.*, 1994: 451). Ce constat en amène plus d'un à se demander s'il ne serait pas plus simple que

⁵⁷ Math (1996) fait également ressortir cet aspect.

⁵⁸ Voir à cet effet, l'analyse de Jenson & Sineau (1995: 241-267). Elles expliquent comment, sous les gouvernements socialistes, l'organisation bicéphale des responsabilités ministérielles entre le ministère des Droits de la femme et le secrétariat d'État à la famille a rendu difficile l'harmonisation des politiques.

la politique familiale soit axée sur l'enfant. Or, il ne s'agit pas ici uniquement de mesures de soutien économique compensant les coûts liés à la charge d'enfants. Il s'agit plutôt de mesures et de services qui touchent l'ensemble de l'organisation sociale - logement, horaires de travail, etc. Toutefois, cette orientation est aussi l'objet de controverses. L'accent mis sur les enfants provoque des inquiétudes quant aux possibilités de dérapages vers l'empiétement de l'État et vers les droits absolus de l'enfant au détriment de la responsabilité parentale (Pitrou, 1994: 249). L'Observatoire européen note à cet effet que la promotion des droits de l'enfant pourrait constituer une des illustrations de l'accent mis de plus en plus sur les individus plutôt que sur l'institution familiale (Observatoire européen, 1996b: 24).

III - LA COMPARAISON

Plusieurs écrits de la présente recension sont comparatifs et nombre d'entre eux proviennent de non-Français⁵⁹. Cette distinction est importante, car il n'y a pas d'unanimité quant à la nature et à la pertinence de l'intervention étatique telle qu'on peut l'observer en France à l'égard de la famille. Un élément important ressort de la majorité des écrits comparatifs: d'une part, la France est souvent présentée comme un cas particulier et à cet égard, elle contraste avec bon nombre de pays européens. Cette section porte sur les différences entre la politique familiale française et celle d'un certain nombre de ces pays.

La définition d'une politique familiale repose sur un ensemble de caractéristiques historiques nationales. La France se situe, à certains égards, dans la même orientation que le Danemark et la Suède qui ont une politique familiale reposant sur des principes d'égalité des chances, sur le bien-être des enfants et sur la conciliation entre les activités professionnelles et familiales. Elle se rapproche de l'Allemagne⁶⁰ en ce qui concerne l'accent mis sur la famille - et non sur les individus - comme cible de la politique (Barbier, 1996a: 103), mais s'en distingue, car les mesures françaises ne défavorisent pas le travail des mères, contrairement à l'Allemagne dont les politiques soutiennent un modèle familial traditionnel (Hantrais, 1994: 158). Schultheis (1991: 17) ajoute que, comparativement au système allemand, le système français se distingue

⁵⁹ Parmi les ouvrages les plus récents, voir l'Observatoire européen des politiques familiales nationales et les rencontres et les recherches de la MIRE (Mission Recherche du Ministère du Travail et des Affaires sociales). Les ouvrages de l'Observatoire européen comportent des tableaux comparatifs détaillés. Sur les limites de la comparaison, voir Barbier (1996a; 1996b; 1995).

⁶⁰ L'Allemagne ne fait pas partie des pays étudiés dans la recension des écrits. Il en est tout de même ici question, car le couple franco-allemand fait l'objet de nombreuses comparaisons.

par sa conception ouvertement «interventionniste», sa neutralité relative normative à l'égard des modèles de vie familiale et par son impact considérable sur la redistribution sociale des ressources⁶¹.

Ces différences montrent que l'analyse de la politique familiale d'un pays ou l'analyse comparative entre pays ne peuvent se faire sans prendre en considération l'ensemble des institutions sociales (Barbier, 1996a: 101)⁶². Plus précisément, selon Schultheis (1991: 17), cette différence «[...]semble refléter des divergences culturelles en ce qui concerne la représentation sociale de la famille elle-même.» La famille ne recouvre pas la même réalité dans différentes aires culturelles⁶³. Ces différences culturelles se reflètent aussi dans l'existence et l'action d'associations familiales: «l'existence d'associations familiales relativement importantes, ayant le statut publiquement reconnu d'agir au nom des familles françaises, contribue elle aussi à une représentation sociale de la politique familiale tout autre que celle qu'on trouve en RFA, pays n'ayant jamais connu un mouvement familialiste proprement dit, du moins si on fait abstraction de quelques associations familiales sans impact public notable.» (Schultheis, 1996: 208). La présence de nombreuses institutions étatiques françaises qui examinent et documentent «les faits

⁶¹ Merrien (1996: 151) contraste, en termes d'idéal-type, la France et l'Allemagne de la façon suivante:

-France: politique familiale explicite et cohérente	-Allemagne: politique peu développée et de moindre importance;
-France: finalité démographique avouée	-Allemagne: neutralité démographique;
-France: système centralisé et attitude homogène	-Allemagne: principe de subsidiarité;
-France: approche pluraliste du fait familial	-Allemagne: conception normative de la famille;
-France: financement par cotisations sociales	-Allemagne: fiscalisation;
-France: redistribution plutôt verticale (justice redistributive)	-Allemagne: redistribution plutôt horizontale
-France: modèle plutôt égalitariste, reconnaissant le travail des femmes, et prise en charge publique des jeunes enfants	-Allemagne: défense d'un modèle familial plutôt traditionnel, conception plutôt privatiste de l'éducation des enfants

⁶² Ostner et Lessenich (1996: 187) pose la question des distinctions nationales dans les termes suivants: les distinctions nationales reflètent les différentes réponses apportées à la question de savoir qui, de l'individu ou de la collectivité, prend en charge la production et la répartition du bien-être.

⁶³ Comme le souligne Schultheis (1996: 204), non seulement l'étiquette politique familiale recouvre des formes différentes d'interventions publiques, mais aussi des réalités différentes.

familiaux» reflète également l'intérêt public donné aux affaires de la famille, à la fois dans leur construction statistique et dans la représentation sociologique des familles (Schultheis, 1991: 19).

La France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg ont une politique familiale explicite. Tandis que les autres pays européens ont des politiques sociales avec impact familial (Barbier, 1996a: 102). Néanmoins, en définissant de façon plus large la notion de politique familiale (transferts financiers et services ayant un impact marqué sur les familles), il est alors possible de comparer les politiques. En d'autres termes, les différences sociales et politiques structurant les orientations et les principes des mesures affectant les familles deviennent plus apparents. Comme le montre Barbier (ibid.: 103), le cas de la Grande-Bretagne, qui dans le discours gouvernemental se présente comme un pays n'ayant pas de politique familiale, devient un exemple comparatif important, car ce pays a tout de même mis en place des mesures affectant directement les familles, mais sous le titre d'assistance sociale (comme les allocations versées aux parents seuls). Les Britanniques auraient donc une politique familiale implicite.

À partir des études nationales effectuées dans le cadre du projet de comparaison des politiques familiales en Europe, Hantrais et Letablier (1996a: 6) classent les pays en trois groupes, pour ce qui concerne la conciliation travail-famille. Le premier groupe se caractérise par des politiques juxtaposant famille et emploi sur la base du principe d'égalité (les pays scandinaves) ou sur la base d'un engagement envers le bien-être des familles et des femmes en tant que mères (France et Belgique). Le deuxième groupe (Autriche, Allemagne, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) se caractérise par des politiques qui incitent l'un des parents, la plupart du temps la mère, à cesser son activité économique ou à la réduire pour demeurer à la maison, mais avec un léger soutien étatique pour la garde des enfants et de faibles garanties de retour à l'emploi. Le dernier groupe se caractérise par un soutien étatique faible ou absent. L'Irlande et la Grande-Bretagne se situent dans ce groupe, car elles ont délibérément évité de mettre en place différentes mesures publiques de prise en charge des enfants. La plupart des pays européens du sud font également partie de ce dernier groupe, ayant un système de protection sociale peu

développé. Ce troisième groupe de pays se distingue par le fait que les forces du marché et le réseau familial se substituent au soutien étatique.

En comparant la politique familiale de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne, Hantrais (1994: 151) conclut que la France est le pays qui offre le meilleur soutien pour la garde des jeunes enfants; ses allocations familiales pour les familles nombreuses sont parmi les plus généreuses; la France arrive en tête en ce qui concerne le soutien à la conciliation entre les activités professionnelles et familiales.

L'intervention étatique dans le champ de la famille est basée sur une conception historique particulière des distinctions entre les sphères privée et publique. À ce titre, Barbier (1996a: 104) souligne que les mesures de conciliation varient entre les pays en fonction du contexte normatif entourant l'activité professionnelle des mères. Par exemple, les différences de congé parentaux entre la France, la Suède et la Grande-Bretagne peuvent s'expliquer, en partie, par deux éléments: la légitimité accordée au travail rémunéré des mères et comment la responsabilité des soins aux enfants est définie (dévolue exclusivement aux mères ou aux deux parents)⁶⁴.

Pour l'ensemble des pays de l'OCDE (données de 1990), Anne H. Gauthier (1996: 189) situe la France dans le groupe supérieur en ce qui concerne les plans de congés parentaux/de maternité et les allocations familiales (familles de deux enfants) (Tableau E). La France se caractérise par un support étatique important, les interventions étant à la fois profamille et pronatalistes (comme le Luxembourg et le Québec) (ibid.: 203)⁶⁵. En étudiant huit pays, (dont le Canada), Maureen Baker relève que les parents seuls sont dans une meilleure situation financière en France comparativement à la Grande-Bretagne. Elle ajoute que: «Eighty per cent of lone parents in France are in the labour force, although many work part time. A highly developed system of public day care, legislation which protects jobs during extended parental

⁶⁴ Pour une comparaison sur les douze États membres de la Communauté européenne, voir Lelièvre & Gauthier (1995).

⁶⁵ Les trois autres catégories sont: -profamille traditionnelle (ex. Allemagne); -profamille égalitariste (ex. Suède et Danemark); -profamille, mais non-interventionniste (ex. États-Unis et Grande-Bretagne).

leave, and benefits which supplement rather than replace part-time work all facilitate labour force participation.» (Baker, 1995: 119). Enfin, en ce qui concerne les modes de garde des enfants, Baker fait une distinction entre les pays européens d'un côté, et les pays anglophones de l'autre, (les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie et le Canada) (Baker, 1995: 233)⁶⁶. Elle souligne que dans chacun des pays étudiés, les débats concernant la finalité des modes de garde - les besoins des enfants ou les besoins des travailleuses - continuent d'être présents et elle note que plusieurs recherches ont montré le lien entre des services de garde abordables et l'égalité entre les sexes sur le marché du travail. Elle termine en soulignant que:

Despite some change over the past twenty years, in all the countries studied women have retained responsibility for housework and child care. These responsibilities accompany them into the workforce (Ergas, 1990). Only through a combination of labour market and family policies such as those found in Sweden has greater equality for employed mothers been created. (Baker, 1995: 235).

Dans le contexte européen, les études comparatives soulèvent une interrogation importante: est-ce que les politiques familiales nationales pourraient être convergentes? Plusieurs analystes (Barbier, 1996a; Hantrais & Letablier, 1996a; Kaufmann, 1996; Hantrais, 1994) répondent en soulignant que la politique familiale de chaque pays est profondément enracinée dans des contextes historiques et culturels particuliers et qu'il est dès lors «aventureux» de s'engager à faire des projections concernant la convergence des politiques; une convergence spontanée semble tout à fait exclue (Barbier, 1995: 101)⁶⁷.

Enfin ces distinctions nationales reflètent les différentes réponses apportées à la question de savoir qui, de l'individu ou de la collectivité, prend en charge la production et la répartition du bien-être de la population (Ostner et Lessenich, 1996: 187). La France, pourtant considérée comme l'un des pays les plus interventionnistes en matière de politique familiale, est aujourd'hui

⁶⁶ Baker indique que des nuances doivent être apportées dans chacun des groupes.

⁶⁷ Le Conseil des Ministres de l'UE a recommandé un processus de convergence des objectifs de protection sociale en 1992. Toutefois, chaque État membre conserve le pouvoir de déterminer l'organisation et le financement de la protection sociale. (Hantrais & Letablier, 1996b: 181-182).

au coeur de ces débats. Des tendances récentes s'y observent, vers des mesures plus individualistes, plus marquées par le néolibéralisme. C'est là une orientation qui pourrait la rapprocher de pays à tradition moins interventionniste.

IV - PISTES DE RÉFLEXION

À travers ces écrits, quatre pistes de réflexion émergent. Elles concernent les rapports entre d'un côté, la politique familiale et de l'autre, la construction européenne, les collectivités locales, l'implication des milieux de travail et la crise de l'État.

1. La politique familiale est traversée par l'implication de «nouveaux» acteurs. L'Union européenne (UE) n'est pas à négliger si on veut comprendre les possibles transformations de la politique familiale en France et en Europe⁶⁸. Sans intervenir directement, l'UE joue un rôle sur plusieurs plans. Premièrement, la consolidation de l'espace européen, par les politiques fiscales, monétaires, et l'ouverture des frontières nationales, amènent une plus grande circulation des travailleurs et des familles. À cet effet, le versement des prestations à d'autres bénéficiaires que les nationaux est déjà une réalité. Cette réalité est accentuée par les décisions de la Cour de Justice européenne qui a jugé que les travailleurs établis dans un autre pays européen avaient droit aux prestations (Pollmann, 1991): «[...] les prestations familiales sont versées aux familles de travailleurs exerçant une activité professionnelle en France ou bénéficiant d'indemnités de chômage du régime français lorsqu'elles résident dans un pays de la CEE.» (Steck, 1993: 57). En deuxième lieu, l'UE, par ses directives concernant les législations sur le travail, le droit des travailleurs, la protection des travailleuses enceintes et les politiques de non-discrimination, agit sur les politiques des États membres (Laufer, 1996). Troisièmement, l'espace européen est maintenant intégré dans la formulation de la politique familiale. Ainsi, dans le cas français, la loi de la famille de 1994 fut largement discutée en prenant en considération le contexte de

⁶⁸ Pour un historique de l'intervention à l'échelle européenne, voir Hantrais & Letablier (1996b); Ostner (1994); Ostner & Lewis (1994).

l'intégration européenne (Bergeron, 1996: 135-6). Enfin, la construction de «l'Europe sociale», même si elle connaît un certain décalage comparativement à l'Europe économique, se concrétise par la mise en place de réseaux d'informations concernant les politiques sociales nationales (par exemple, sur les modes de garde des enfants) et par les énoncés des institutions européennes⁶⁹.

À cet égard, un premier axe de réflexion émerge. Quel est le poids des institutions supranationales sur les orientations des politiques familiales nationales? Est-ce que l'intégration économique et politique modifie les systèmes nationaux de protection sociale en général, et les systèmes de politique familiale, en particulier? Quels en sont les enseignements pour le Québec et le Canada dans le contexte de l'espace économique nord-américain⁷⁰?

2. Les mesures de décentralisation supposent une implication plus grande des milieux locaux dans l'aménagement des services offerts aux familles. Les collectivités locales peuvent mettre en place des politiques d'accueil des jeunes enfants. Toutefois, les expériences locales sont très variables⁷¹. L'étude de Patrick Moquay (1995) montre que ces expériences se situent dans la perspective de maintenir les familles dans les différentes régions ou de les y faire venir, en intégrant les services. En fait, certaines de ces expériences témoignent d'un souci de transversalité des responsabilités étatiques et de regroupement des solutions à différents

⁶⁹ L'UE s'implique dans les questions de conciliation travail-famille. À ce sujet, voir la création du Réseau sur les familles et le travail (Moss, 1996, 1991, 1990; Ostmer, 1994). Ce réseau a été créé en 1986. D'abord nommé Réseau des modes de garde d'enfants, il fut renommé en 1991 Réseau de la Commission européenne des modes de garde d'enfants et d'autres mesures destinées à concilier les responsabilités professionnelles et familiales des femmes et des hommes. Toutefois, le Réseau a terminé son travail en octobre 1996. Au sujet de l'émergence de l'Europe sociale, voir Leibfried (1993); pour les intérêts et les stratégies d'acteurs nationaux à l'échelle européenne, voir Manning (1993). Voir également l'Observatoire européen des politiques familiales nationales, créé par la Commission des Communautés européennes en 1989; les multiples colloques réunissant des chercheurs; la création de groupes de recherche (voir les projets de recherches comparatives entre les différents membres de la Communauté européenne retenus par la CNAF dans Fagnani, 1993).

⁷⁰ Il ne s'agit pas de faire un parallèle simple entre l'espace européen et l'espace nord-américain. Ils se différencient nettement l'un de l'autre. Toutefois, il demeure que ces deux cas sont les expériences les plus avancées de construction supra-nationale.

⁷¹ Selon Commaille (1993: 84-88), l'explication tient aux éléments suivants: âge des administrateurs et des administrés, le sexe des responsables locaux, les pratiques sociales des collectivités locales (principalement en regard de l'activité professionnelle des femmes), les ressources financières pour les coûts de fonctionnement et les relations entre les différents partenaires. Voir aussi Cohen (1995); Conseil économique et social (1991: 129).

problèmes (logement, mode de garde, organisation des écoles sur le territoire) dans une réflexion sur les services à la population locale. L'implication des milieux locaux constitue un deuxième axe de réflexion important de la politique familiale.

3. De nouvelles formes de partenariat se construisent de plus en plus en France, comme en Europe. Il s'agit de l'implication des employeurs dans des expériences de conciliation travail-famille et du développement de différents services offerts sur les lieux de travail ou à proximité. Les exemples signalés au Colloque européen portant sur le thème «Concilier travail et vie familiale» (1995) soulèvent un certain nombre de questions quant au rôle des différents pôles impliqués dans la relation entre activités professionnelles et familiales. L'Observatoire européen note que: «Les meilleurs services d'accueil assurés par les employeurs sont ceux qui facilitent l'harmonisation de la vie professionnelle et familiale, parce qu'ils tiennent compte des exigences du travail.» (Observatoire européen, 1996b: 119). Toutefois, les crèches d'entreprise sont peu développées⁷². De plus, les analyses sur l'ensemble de la politique familiale ou sur certaines de ses composantes insistent toujours sur le rôle de l'activité professionnelle dans l'interaction entre l'État et les familles. Comme le souligne Fagnani (1993: 23), parmi les mesures adoptées par les entreprises privées, peut-on voir la préfiguration de nouvelles préoccupations de gestion humaine ou uniquement le résultat des incitations et de l'aide des pouvoirs publics?

4. Il importe de rappeler que ces différentes expériences et l'arrivée de nouveaux acteurs, dans le contexte de crise de l'État et des restrictions budgétaires, sont «surveillées» par plusieurs analystes. Certains expriment la crainte que les réductions de services contribuent à accroître les responsabilités des familles, déjà fortement fragilisées par la précarisation du travail (Pitrou, 1992; Commaille, 1996d: 225).

⁷² Il y a toutefois certaines expériences, voir Observatoire européen (1996b: 119-20).

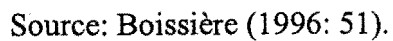
ANNEXES

Tableau A: ALLOCATAIRES PAR TYPE DE PRESTATIONS, 1994-1995

Métropole et DOM	1994	1995	Évolution 95/94 en %	Évolution 94/93 en %
Entretien des enfants				
.allocations familiales (AF)	3 952 719	3 990 745	1,0%	0,9%
.complément familial (CF)	898 923	900 310	0,2%	1,4%
.allocation de rentrée scolaire (ARS)	2 596 624	2 660 641	2,5%	1,5%
.aide à la scolarité	660 638	690 376	4,5%	
Naissance jeune enfant				
.allocation pour jeune enfant (APJE)	1 522 209	1 423 610	-6,5%	-2,4%
.allocation parentale d'éducation (APE)	157 574	275 407	74,8%	16,1%
.allocation garde d'enfant à domicile (AGED)	24 704	46 560	88,5%	19,4%
.aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA)	267 924	321 131	19,9%	22,6%
Allocation d'adoption		1 123		
Monoparentalité				
.allocation de parent isolé (API)	166 759	162 187	-2,7%	4,5%
.allocation de soutien familial (ASF)	520 145	531 878	2,3%	4,5%
Autres				
.prestations hors métropole	65 495	57 151	-12,7%	-8,9%
.allocation différentielle	12 241	10 089	-17,6%	-14,9%
Logement				
.allocation logement familiale (ALF)	1 046 347	1 084 492	3,6%	3,4%
.allocation personnalisée au logement (APL)	2 617 670	2 683 801	2,5%	3,8%
.allocation logement social (ALS)	1 810 838	1 920 078	6,0%	10,0%
Invalidité				
.allocation adultes handicapés (AAH)	556 537	573 845	3,1%	2,9%
.allocation d'éducation spéciale (AES)	87 285	88 969	1,9%	2,4%
.complément AAH	94 860	102 702	8,3%	45,0%
Précarité				
.revenu minimum d'insertion (RMI)	888 468	925 286	4,1%	14,7%

Source: Meunier (1996: 61)

Figure 1 : Progression de 134 milliards des prestations (en francs constants)



	AF	
	ASU	
	AM	AP
		CN

AEH - AES compl.	Coti. ass. pers.	AVPF		ARS
	RMI	AF	Maj.	
	ALS	CF		
	AAH	APL	ALF	
		PD	PAH	
				AGED
		APJE	APE	AFEAMA
		ASF	API	
				Cat. maladie

RMI: revenu minimum d'insertion

65

Tableau D: PRESTATIONS VERSÉES EN 1994
(CAF et autres organismes débiteurs métropole et DOM)

261 milliards de francs

240 MF prestations directes 92%		
entretien naissance divers 122 MF 51%	AF 71	90 MF pour l'entretien
	CF 10	
	*ARS 9	
	APJE avec CR 15	32 MF pour la naissance et les jeunes enfants
	APJE sans CR 6	
	APE 6	
	AFEAMA + AGED 5	
logement 68 MF 28%	ALF 15	43 MF minima sociaux
	APL 34	
	ALS 19	
monoparentalité 10MF 4%	ASF 5	
	API 5	
précarité 19MF 8%	RMI 19	
invalidité 21 MF 9%	AAH 19	
	AES 2	
21 MF prestations indirectes 8%		
cotisations vieillesse maladie		

AAH: allocation aux adultes handicapés

AES: allocation d'éducation spéciale

AF: allocations familiales

AFEAMA: aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée

AGED: allocation de garde d'enfant à domicile

ALF: allocation de logement à caractère social

ALS: allocation de logement à caractère social

APE: allocation parentale d'éducation

API: allocation de parent isolé

APJE: allocation pour jeune enfant

APL: allocation personnalisée au logement

ARS: allocation de rentrée scolaire

ASF: allocation de soutien familial

CF: complément familial

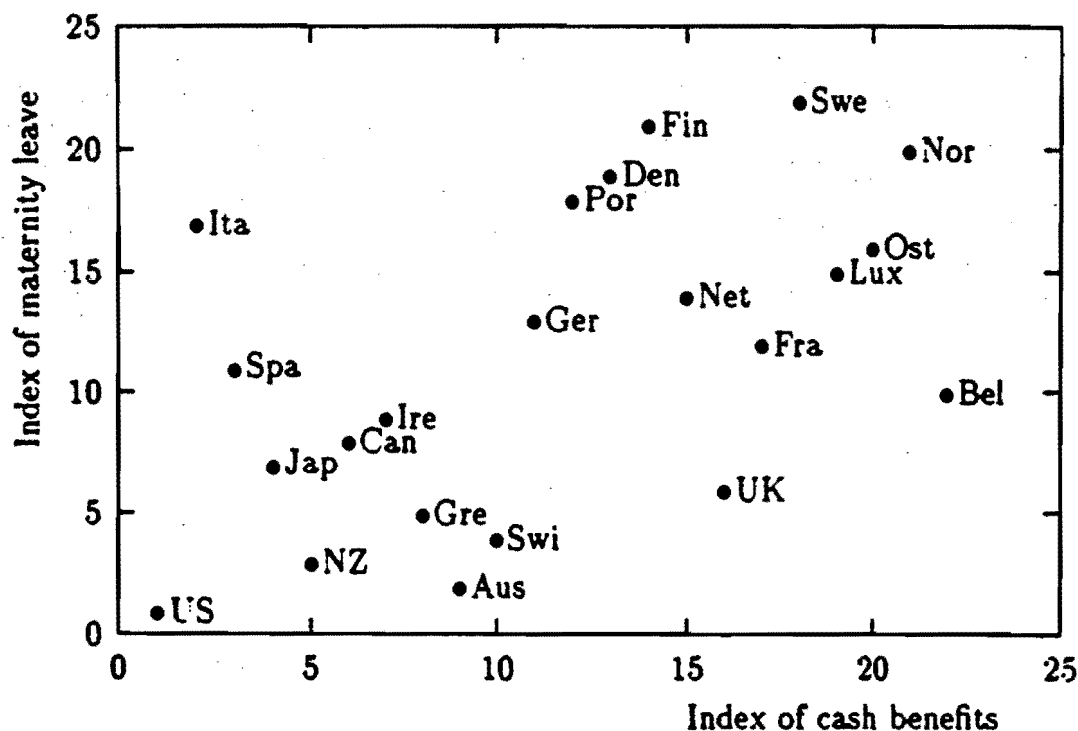
CR: conditions de ressources

RMI: revenu minimum d'insertion

* y compris 6 milliards de francs de majorations d'ARS

Source: Informations sociales (1996: 67).

Tableau E: SOUTIEN AUX FAMILLES
(allocations familiales - familles de deux enfants - et congés parentaux/de maternité)



AUS: Australie

FRA: France

NZ: Nouvelle-Zélande

US: États-Unis

BEL: Belgique

IRE: Irlande

OST: Autriche

CAN: Canada

ITA: Italie

POR: Portugal

DEN: Danemark

JAP: Japon

SWE: Suède

GER: Allemagne

LUX: Luxembourg

SWI: Suisse

GRE: Grèce

NET: Pays-Bas

SPA: Espagne

FIN: Finlande

NOR: Norvège

UK: Royaume-Uni

Source: Gauthier (1996: 189)

[illegible]

A --- Les dynamiques historiques, législatives et politiques dynamiques, contextes

(A.0.0)

1) 1) contexte historique

dynamiques, contexte historique

(A.1.1)

2) contexte législatif et juridique

dynamiques, contexte législatif et juridique (A.1.2)

(A.1.2)

3) contexte démographique (taux de natalité, vieillissement, recomposition, divorce, changements familiaux) **dynamiques, contexte démographique**

dynamiques, contexte démographique
(A.1.3)

(A.1.3)

2) les grands acteurs sociaux

dynamiques, grands acteurs sociaux
(A.2.0)

(A.2.0)

Union européenne, État, Église, entreprise (patrons-syndicats), partis politiques, associations familiales et professionnelles, féministes, etc.

3) l'appareil administrativo-politique

dynamiques, appareil administrativo-politique (A.3.0)

(A.3.0)

Ministères, secrétariats, conseils, commissions, collectivités municipales ou régionales, CNAF, CAF

B --- Politiques familiales d'ensemble

politiques familiales d'ensemble (B.0.0)

B --- Les politiques sociales à dimension familiales: services, mesures et allocataires

1) les services aux familles: description

politiques, services (B.1.0)

1) garde: préscolaire et scolaire - éducatrices et personnels

politiques, services, garde (B.1.1)

2) services de périnatalité et de soins aux enfants

politiques, services, soins (B.1.2)

3) planification des naissances

politiques, services, planification (B.1.3)

4) services de médiation

politiques, services, médiation (B.1.4)

5) services communautaires (compétence parentale, droits parentaux, protection contre la violence conjugale, intergénérationnel, etc.)

politiques, services, communautaire
(B.1.5)

6) allocations en nature (in kind)

politiques, services, allocations (B.1.6)

7) interventions étatiques vs pensions alimentaires

politiques, services, pensions alimentaires
(B.1.7)

8) mesures de maintien à domicile (personnes âgées, malades)

politiques, services, maintien à domicile
(B.1.8)

9) placement

politiques, services, placement (B.1.9)

2) les mesures de soutien financier aux familles

politiques, financier (B.2.0)

1) allocations de naissance

politiques, financier, allocation naissance
(B.2.1)

2) allocations familiales

politiques, financier, allocation familiale
(B.2.2)

3) allocations pour jeunes enfants

politiques, financier, allocation jeunes
enfants
(B.2.3)

4) allocations d'aide au logement

politiques, financier, allocation logement
(B.2.4)

5) prestations d'assistance spécifiques aux familles

politiques, financier, prestations
spécifiques
(B.2.5)

6) allocations directes liées à la garde des parents âgés

politiques, financier, garde parents âgés
(B.2.6)

3) les mesures de conciliation travail-famille	politiques, conciliation (B.3.0)
1) congé de maternité/parentaux (aspects législatifs, réglementaires et financiers)	politiques, conciliation, congé (B.3.1)
2) retrait préventif des travailleuses enceintes	politiques, conciliation, retrait préventif (B.3.2)
3) congé de garde de parents âgés	politiques, conciliation, garde parents âgés (B.3.3)
4) les mesures liées à l'immigration	politiques, immigration (B.4.0)
1) réunification des familles	politiques, immigration, réunification (B.4.1)
2) parrainage	politiques, immigration, parrainage (B.4.2)
5) les mesures fiscales vs les familles	politiques, mesures fiscales vs les familles (B.5.0)
1) exemptions	politiques, fiscales, exemption (B.5.1)
2) crédits d'impôt	politiques, fiscales, crédit (B.5.2)
3) mesures liées au patrimoine	politiques, fiscales, patrimoine (B.5.3)
4) mesures fiscales pour la garde à domicile	politiques, fiscales, garde (B.5.4)
6) allocataires	politiques, allocataires (B.6.0)

C --- Culture politique et autres caractéristiques nationales	culture politique (C.0.0)
1) privatiste vs familialiste	culture, privatiste vs familialiste (C.1.0)
2) privé vs public	culture, privé vs public (C.2.0)
3) État vs marché	culture, État vs marché (C.3.0)
4) redistribution verticale vs horizontale	culture, redistribution verticale vs redistribution horizontale (C.4.0)
5) accent sur assistance vs assurance	culture, assistance vs assurance (C.5.0)
6) sélectivité vs universalité	culture, sélectivité vs universalité (C.6.0)
7) assimilation vs multiculturalisme	culture, assimilation vs multiculturalisme (C.7.0)
8) traditions familiales et les relations intergénérationnelles (modes de vie)	culture, modes de vie (C.8.0)
9) arbitrages entre les dépenses de sécurité du revenu et les dépenses pour le soutien aux familles, et fardeaux fiscaux relatifs	culture, arbitrages (C.9.0)
D --- Effets et résultats des politiques familiales	effets et résultats des politiques familiales (D.0.0)
E --- Comparaisons internationales de la politique familiale	comparaisons internationales de la politique familiale (E.0.0)

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Afsa, Cédric. 1996. «La complexité en question: les prestations familiales sont-elles simplifiables?», *Économie et prévision*. n° 122.

Alfandari, Élie. 1990. «Immigration et protection sociale», *Revue de droit social et sanitaire*.

Baker, Maureen. 1995. *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons*. Toronto: University of Toronto Press, 466 p.

Barbier, Jean-Claude. 1996b. «À l'échelle de l'Europe», *Informations sociales (L'impact des politiques familiales)*. n° 49/50, p. 35-45.

Barbier, Jean-Claude. 1996a. «Constructing Categories for Comparisons of Family Policy-Making» In *Comparing Families and Family Policies in Europe*, Hantrais, Linda et Marie-Thérèse Letablier dir., Leicestershire, Great Britain: Cross-National Research Group, European Research Centre, Loughborough University (Fourth Series: Concepts and Contexts in International Comparisons of Family Policies in Europe), p. 100-106.

Barbier, Jean-Claude. 1995. «Les politiques sociales à dimension familiale dans l'Union européenne», *Recherches et prévisions*. n° 40, p. 93-102.

Barrère-Maurisson, Marie-Agnès. 1992. *La division familiale du travail. La vie en double*. Paris: PUF, 251 p.

Bergeron, Josée. 1996. «Les frontières matérielles et imaginées de l'État-providence: les politiques familiales en France, au Canada et au Québec de 1945 à 1993». Thèse de Ph.D., Science politique, Ottawa: Carleton University, 391 p.

Bergeron, Josée et Jane Jenson. 1996. «Natalité, nation et politiques: quelles représentations des femmes?», *Communication présentée dans le cadre du colloque «La recherche féministe dans la francophonie: état de la situation et pistes de collaboration»*. Université Laval, Québec. p. 23.

Bock, Gisela. 1992. «Pauvreté féminine, droits des mères et États-providence» In *Histoire des femmes en Occident. Le XXe siècle*, Thébaud, Françoise dir., Paris: Plon (Volume 5).

Boissières, Catherine. 1996. «Les prestations famille sans conditions de ressources: au même niveau en 1995 qu'en 1968», *Recherches et prévisions*. n° 45, p. 49-56.

Cacheux, Denise. 1996. «La fin d'une aventure, le début d'une autre», *La lettre de l'IDEF*. n° 110, p. 1-2.

Calzada, Christian, Gilles Rotman et Pierre Volovitch. 1993. «L'évolution des prestations familiales depuis vingt ans: un reflet des mutations de la société française», *Solidarités santé, études statistiques*, n° 4, p. 75-85.

Chassard, Yves. 1996. «Responsabilités familiales et protection sociale» In *Actes du séminaire «Concilier travail et vie familiale - un enjeu pour l'Europe?»*, Saltsjobaden, Suède 19-20 juin 1995. Organisé par le Comité suédois pour l'Année internationale de la Famille et la Commission des Communautés européennes. Birgit Arve-Parès dir., Stockholm: Norstedts Tryckeri AB, p. 113-117.

Cohen, Bronwen. 1995. *Service d'accueil pour les enfants des familles en milieu rural. Améliorer l'offre de services au sein de l'Union européenne*. Réseau de la Commission européenne des modes de garde d'enfants et d'autres mesures visant à concilier les responsabilités professionnelles et familiales. Bruxelles: Commission européenne, 71 p.

Commaille, Jacques. 1996d. «Introduction: Le retour de la question sociale» In *Misères de la famille, question d'État*, Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 11-33.

Commaille, Jacques. 1996c. «La construction sociale et institutionnelle des règles de l'action sociale» In *Misères de la famille, question d'État*, Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 107-142.

Commaille, Jacques. 1996b. «Les composantes du modèle français de la politique familiale» In *La famille en questions. État de la recherche*, de Singly, François et al. dir., Paris: Syros, IDEF, p. 271-281.

Commaille, Jacques. 1996a. «La quête d'un nouveau régime de régulation» In *Misères de la famille, question d'État*, Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 220-230.

Commaille, Jacques. 1993. *Les stratégies des femmes: travail, famille et politique*. Paris: La Découverte, 188 p.

Commaille, Jacques et François de Singly. 1996. *La politique familiale*. Paris: La Documentation française, 79 p.

Commission européenne. Réseau des modes de garde d'enfants de la Commission européenne et d'autres mesures destinées à concilier les responsabilités professionnelles et familiales. 1996. *Une étude des services pour les jeunes enfants dans l'Union européenne, 1990-1995*. Commission européenne. Direction générale V, Emploi, relations industrielles et affaires sociales V/D/5 - V/1334/96-FR, 169 p.

Communautés européennes. Réseau des modes de garde d'enfants et d'autres mesures destinées à concilier les responsabilités professionnelles et familiales des hommes et des femmes. 1996. *Cibler la qualité dans les services d'accueil pour jeunes enfants. Propositions pour un programme d'action de dix ans*. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 32 p.

Communautés européennes. Réseau des modes de garde d'enfants et d'autres mesures destinées à concilier les responsabilités professionnelles et familiales. 1993. *Emploi, égalité et garde d'enfants. Rapport annuel 1993*. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 66 p.

Daune-Richard, Anne-Marie. 1995. «L'interaction activité-emploi-famille et les politiques publiques: la signification sociétale du travail à temps partiel en France, au Royaume-Uni et en Suède» In *La relation emploi-famille et ses modes de construction dans les pays de l'Union européenne*, Hantrais, Linda et Marie-Thérèse Letablier dir., Paris: Centre d'Études et de l'Emploi (Dossier 6, nouvelle série), p. 113-129.

de Singly, François. 1993. *Parents salariés et petites maladies d'enfant: le congé pour enfant malade*. Paris: La Documentation française, 137 p.

de Singly, François et al. 1996. «Conclusion: observations et suggestions» In *La famille en questions. État de la recherche*, Paris: Syros, IDEF, p. 261-267.

Desplanques, Guy. 1993. «Activité féminine et vie familiale», *Économie et Statistique*. n° 326.

Ekert-Jaffé, Olivia. 1996. «Une influence sur la fécondité?», *Informations sociales (L'impact des politiques familiales)*, n° 49/50, p. 132-144.

Ekert-Jaffé, Olivia, Michel Grignon, Daniel Lenoir, Philippe Steck et Pierre Strobel. 1996. «Table ronde: la famille en débat», *Informations sociales (L'impact des politiques familiales)*. n° 49/50, p. 22-34.

European Commission. European Commission Network on Childcare and other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities. 1993. *Men as Carers. Towards a Culture of Responsibility, Sharing and Reciprocity Between Women and Men in the Care and Upbringing of Children*. European Commission Network on Childcare and other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities, 35 p.

Fagnani, Jeanne. 1996b. «Des objectifs aux pratiques», *Informations sociales (L'impact des politiques familiales)*. n° 49/50, p. 158-165.

Fagnani, Jeanne. 1996a. «L'allocation parentale d'éducation: contraintes et limites du choix d'une prestation», *Lien Social et Politiques - RIAC*. n° 36, p. 111-121.

Fagnani, Jeanne. 1993. «Comparaison des politiques familiales en Europe», *Recherches et prévisions*. n° 32, p. 19-30.

France. CNAF. 1996. *Portrait d'une institution*. Paris: CNAF, 107 p.

France. Conseil économique et social. 1991. *La politique familiale française. Rapport présenté par M. Hubert Brin*. Paris: Journal officiel de la République française, 161 p.

Gauthier, Anne Hélène. 1996. *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policy in Industrialized Countries*. Oxford: Oxford University Press, 232 p.

Gautier, Arlette. 1992. «La fécondité en Guadeloupe. L'impact des allocations aux personnes isolées», *Revue française des affaires sociales*. n° 2, p. 33-48.

Grignon, Michel. 1993. «Conceptualising French Family Policy: The Social Actors» In *The Policy Making Process and the Social Actors*, Hantrais, Linda et Steen Mangen dir., Loughborough: Cross National Research Group, European Research Center, Loughborough University of Technology (Third Series: Concepts and Contexts in International Comparisons).

Hantrais, Linda. 1994. «Comparing Family Policy in Britain, France and Germany», *Journal of Social Policy*. vol. 23, n° 2, p. 135-160.

Hantrais, Linda. 1992. «La fécondité en France et au Royaume-Uni: les effets possibles de la politique familiale», *Population*. vol. 47, n° 4, p. 987-1016.

Hantrais, Linda et Marie-Thérèse Letablier. 1996b. *Families and Family Policies in Europe*. New York & London: Longman, 222 p.

Hantrais, Linda et Marie-Thérèse Letablier. 1996a. «Comparing Families and Family Policies in Europe» In *Comparing Families and Family Policies in Europe*, Hantrais, Linda et Marie-Thérèse Letablier dir., Leicestershire, Great Britain: Cross-National Research Group, European Research Centre, Loughborough University (Fourth Series: Concepts and Contexts in International Comparisons of Family Policies in Europe), p. 1-8.

Hantrais, Linda et Marie-Thérèse Letablier. 1995. «La relation emploi-famille et ses modes de construction dans les pays de l'Union européenne» In *La relation famille-emploi. Une comparaison des modes d'ajustement en Europe*, Hantrais, Linda et Marie-Thérèse Letablier dir., Paris: Centre d'Études et de l'Emploi (Dossier 6, nouvelle série), p. 13-59.

Jeandidier, Bruno. 1996. «Les effets redistributifs», *Informations sociales (L'impact des politiques familiales)*. n° 49/50, p. 118-131.

Jenson, Jane et Mariette Sineau. 1995. *Mitterrand et les Françaises: un rendez-vous manqué*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 386 p.

Join-Lambert, Marie-Thérèse et al. 1994. «Politique de la famille» In *Politiques sociales*, Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 433-451.

Kaufmann, Franz-Xaver. 1996. «Introduction générale» In *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe. MIRE Rencontres et recherches. Rencontres de Berlin, France - Allemagne (Volume 2)*, Abelshauser, Werner, Robert Delorme, Bruno Jobert et Franz-Xaver Kaufmann dir., coordination scientifique, Paris: Ministère du Travail et des Affaires sociales, p. 15-22.

Lagrave, Rose-Marie. 1992. «Une émancipation sous tutelle» In *Histoire des femmes en Occident. Le XX^e siècle*, Thébaud, Françoise dir., Paris: Plon (Volume 5), p. 431-462.

Laroque, Michel. 1996. «Au revoir IDEF, bonjour CIDEF», *La lettre de l'IDEF*. n° 110, p. 1-2.

Laroque, Pierre. 1985. *La politique familiale en France depuis 1945*. Paris: La Documentation française, Commission générale du Plan, 386 p.

Lattès, Gérard. 1991. «Le coût de l'enfant.» In *La famille, l'état des savoirs*, de Singly, François dir., Paris: La Découverte, p. 320-326.

Laufer, Jacqueline. 1996. «Women's Employment and Equal Opportunities: From Equality to Reconciliation» In *Comparing Families and Family Policies in Europe*, Hantrais, Linda et Marie-Thérèse Letablier dir., Leicestershire, Great Britain: Cross-National Research Group, European Research Centre, Loughborough University (Fourth Series: Concepts and Contexts in International Comparisons of Family Policies in Europe), p. 57-63.

Le Cour Grandmaison, Olivier et Catherine Wihtol de Wenden. dir, 1993. *Les étrangers dans la cité*. Paris: La Découverte/Les droits de l'homme, 212 p.

Lefaucheur, Nadine. 1995. ««Familles à risques» et «risques familiaux»: petite généalogie de la «protection sociale» des familles monoparentales en France» In *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe. MIRE Rencontres et recherches. Rencontres d'Oxford, France - Grande-Bretagne (Volume 1)*, Guillemard, Anne-Marie, Jane Lewis, Stein Ringen et Robert Salais dir., coordination scientifique, Paris: Ministère de la Santé publique et de l'Assurance maladie, Ministère de l'Intégration et de la lutte contre l'exclusion, Ministère de la Solidarité entre les générations, p. 449-469.

Leibfried, Stephan. 1993. «Conceptualising European Social Policy: The EC as Social Actor» In *The Policy Making Process and the Social Actors*, Hantrais, Linda et Steen Mangen dir., Leicestershire: The Cross-National Research Group, European Research Centre, Loughborough University of Technology (Third Series: Concepts and Contexts in International Comparisons), p. 5-14.

Lelièvre, Éva et Anne Hélène Gauthier. 1995. «L'emploi des femmes en Europe: inégalités, discontinuités, politiques publiques» In *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe. MIRE Rencontres et recherches. Rencontres d'Oxford, France - Grande-Bretagne (Volume 1)*, Guillemard, Anne-Marie, Jane Lewis, Stein Ringen et Robert Salais dir., coordination scientifique, Paris: Ministère de la Santé publique et de l'Assurance maladie, Ministère de l'Intégration et de la lutte contre l'exclusion, Ministère de la Solidarité entre les générations, p. 493-518.

Lochak, Danièle. 1993. «Les socialistes et l'immigration» In *Les étrangers dans la cité*, Le Cour Grandmaison, Olivier et Catherine Wihtol de Wenden dir., Paris: La Découverte/Ligue des droits de l'homme, p. 43-63.

Madinier, Philippe et Catherine Sahut d'Izarn. 1993. *La politique familiale et dimension de la famille*. Paris: La Documentation française, 187 p.

Manning, Nick. 1993. «The Impact of the EC on Social Policy at the National Level: The Case of Denmark, France and the United Kingdom» In *The Policy Making Process and the Social Actors*, Hantrais, Linda et Steen Mangen dir., Leicestershire: The Cross-National Research Group, European Research Centre, Loughborough University of Technology (Third Series: Concepts and Contexts in International Comparisons), p. 15-32.

Martin, Claude. 1996. «Renouveau de la question familiale» In *Familles et politiques sociales*, Le Gall, Didier et Claude Martin dir., Paris: L'Harmattan (Collection Logiques sociales), p. 247-271.

Math, Antoine. 1996. «La notion de sélectivité d'une prestation et ses mesures», *Économie et prévision*, n° 122.

Merrien, François-Xavier. 1996. «Introduction. Deuxième partie: catégories sociales et catégories d'État-providence» In *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe. MIRE Rencontres et recherches. Rencontres de Berlin, France - Allemagne (Volume 2)*, Abelshauser, Werner, Robert Delorme, Bruno Jobert et Franz-Xaver Kaufmann dir., coordination scientifique, Paris: Ministère du Travail et des Affaires sociales, p. 147-154.

Messu, Michel. 1996. «L'imprévu, l'implicite et l'inexpliqué», *Informations sociales (L'impact des politiques familiales)*, n° 49/50, p. 106-117.

Messu, Michel. 1992. *Les politiques familiales: du natalisme à la solidarité*. Paris: Éditions ouvrières, 142 p.

Messu, Michel. 1991. «Les politiques familiales» In *La famille, l'état des savoirs*, de Singly, François dir., Paris: La Découverte, p. 278-287.

Meunier, Philippe. 1996. «Le recensement des allocataires des Caisses d'allocations familiales», *Recherches et prévisions*, n° 45, p. 57-63.

Monéger, Françoise. 1994. «La relation de charge dans les prestations familiales», *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 30, n° 4, p. 613-626.

Moquay, Patrick. 1995. *Plateau picard: enquête institutionnelle. Rapport réalisé dans le cadre du programme de recherche Urbanité rurale*. Paris: Fédération des Parcs naturels régionaux de France, Caisse des dépôts et consignations (Programme développement rural, Mairie-conseils), 78 p.

Moss, Peter. 1996. «Modes de garde d'enfants et services d'accueil» In *Actes du séminaire «Concilier travail et vie familiale - un enjeu pour l'Europe?»*, Saltsjobaden, Suède 19-20 juin 1995. Organisé par le Comité suédois pour l'Année internationale de la Famille et la Commission des Communautés européennes. Birgit Arve-Parès dir., Stockholm: Norstedts Tryckeri AB, p. 35-44.

Moss, Peter. 1991. «Le Réseau d'accueil des jeunes enfants de la Commission des communautés européennes», *Revue française des affaires sociales*, n° 3, p. 19-30.

Moss, Peter. 1990. «Childcare in the European Community, 1985-1990», *Women of Europe Supplements*, n° 31.

Norvez, Alain. 1990. *De la naissance à l'école. Santé, modes de garde et préscolarité dans la France contemporaine*. Paris: PUF (Travaux et Documents INED, n° 126).

Observatoire européen des politiques familiales nationales. 1996b. *Synthèse des politiques familiales nationales en 1994*. John Ditch et al. dir. York: Social Policy Research Unit, Université de York, 151 p.

Observatoire européen des politiques familiales nationales. 1996a. *Évolution des politiques familiales nationales en 1994*. John Ditch et al. dir. York: Social Policy Research Unit, Université de York, 163 p.

Offen, Karen. 1991. «Body Politics: Women, Work and the Politics of Motherhood in France, 1920-1950» In *Maternity and Gender Policies: Women and the Rise of European Welfare States*, Bock, Gisela et Pat Thane dir., London: Routledge, p. 139-159.

Ostner, Ilona. 1994. «The Women and Welfare Debate» In *Family Policy and the Welfare of Women*, Hantrais, Linda et Steen Mangen dir., Leicestershire, Great Britain: Cross-National Research Papers, European Research Centre, Loughborough University (Third Series: Concepts and Contexts in International Comparisons), p. 35-51.

Ostner, Ilona et Stephan Lessenich. 1996. «Droits de la citoyenneté sociale, capacité de gain et obligations familiales. La politique de la protection sociale dans les États-providence catholiques» In *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe. MIRE Rencontres et recherches. Rencontres de Berlin, France - Allemagne (Volume 2)*, Abelshauser, Werner, Robert Delorme, Bruno Jobert et Franz-Xaver Kaufmann dir., coordination scientifique, Paris: Ministère du Travail et des Affaires sociales, p. 183-202.

Ostner, Ilona et Jane Lewis. 1995. «Gender and the Evolution of European Social Policies» In *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Leibried, Stephan et Paul Pierson dir., Washington, DC: Brooking Institution, p. 159-193.

Palier, Bruno et Giuliano Bonoli. 1995. «Entre Bismark et Beveridge: 'crises' de la sécurité sociale et politique(s)», *Revue française de science politique*. n° 4.

Pedersen, Susan. 1993. «Catholicism, Feminism, and the Politics of the Family during the Late Third Republic» In *Mothers of a New World*, Koven, Seth et Sonya Michel dir., New York: Routledge, p. 246-276.

Perez, Coralie. 1996. «Une difficile quantification», *Informations sociales (L'impact des politiques familiales)*. n° 49/50, p. 70-81.

Pitrou, Agnès. 1996b. «La place des femmes», *Informations sociales (L'impact des politiques familiales)*. n° 49/50, p. 145-157.

Pitrou, Agnès. 1996a. «Solidarité familiale et solidarité publique» In *Familles et politiques sociales*, Le Gall, Didier et Claude Martin dir., Paris: L'Harmattan (Collection Logiques sociales), p. 229-245.

Pitrou, Agnès. 1994. *Les politiques familiales: approches sociologiques*. Paris: Syros, 286 p.

Pitrou, Agnès. 1992. *Les solidarités familiales. Vivre sans famille?* Toulouse: Privat (édition revue et augmentée de *Vivre sans famille? Les solidarités familiales dans la France d'aujourd'hui*), 250 p.

Pollmann, Christopher. 1991. «Détermination et dominance du droit. Allocation supplémentaire française devant la Cour de justice», *Cahiers de droit européen*. n° 27, p. 354-389.

Prost, Antoine. 1984. «L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981», *Mouvement social*. n° 129, p. 7-28.

Raymond, Michel. 1987. «La loi du 29 décembre 1986 relative à la famille: complexe, injuste et antinataliste», *Droit social*. n° 4, 335-343.

Rignols, Elisabeth. 1996. «Incitation à l'interruption de l'activité professionnelle. Effets en termes d'emploi et de natalité », *Économie et prévision*. n° 122.

Romito, Patrizia et Marie-Josèphe Saurel-Cubizolles. 1996. «Policies for Employed Mothers in France and Italy: Theory and Practice» In *Comparing Families and Family Policies in Europe*, Hantrais, Linda et Marie-Thérèse Letablier dir., Leicestershire, Great Britain: Cross-National Research Group, European Research Centre, Loughborough University (Fourth Series: Concepts and Contexts in International Comparisons of Family Policies in Europe), p. 95-99.

Rouquet, François. 1996. «Le sort des femmes sous le gouvernement de Vichy (1940-1944)», *Lien Social et Politiques - RIAC*. n° 36, p. 61-68.

Sayn, Isabelle. 1996. «Le traitement juridique des familles contemporaines: situations monoparentales et familles recomposées.» In *Familles et politiques sociales*, Le Gall, Didier et Claude Martin dir., Paris: L'Harmattan (Collection Logiques sociales), p. 197-227.

Schultheis, Franz. 1996. «La famille, une catégorie du droit social? Une comparaison franco-allemande» In *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe. MIRE Rencontres et recherches. Rencontres de Berlin, France - Allemagne (Volume 2)*, Abelshauser, Werner, Robert Delorme, Bruno Jobert et Franz-Xaver Kaufmann dir., coordination scientifique, Paris: Ministère du Travail et des Affaires sociales, p. 203-231.

Schultheis, Franz. 1991. «Affaires de famille - Affaires d'État: des visions et des divisions inter-culturelles d'une réflexion sociologique» In *Affaires de famille, affaires d'État*, de Singly, François et Franz Schultheis dir., Jarville-La-Malgrange: Éditions de l'Est, p. 7-22.

Sineau, Mariette et Évelyne Tardy. 1993. *Droits des femmes en France et au Québec 1940-1990*. Montréal: Éditions du remue-ménage, 153 p.

St-Pierre, Marie Hélène. 1997. *La prise en charge des enfants en France. Présentation d'une recension informatisée des écrits*. Montréal: Département de démographie, Université de Montréal, 82 p.

Steck, Philippe. 1996. «Observations sur les systèmes des prestations familiales en France» In *La famille en questions. État de la recherche*, de Singly, François et al. dir., Paris: Syros, IDEF, p. 283-285.

Steck, Philippe. 1994. «La branche famille de la Sécurité sociale: état des lieux», *Droit social*. n° 1, p. 56-68.

Steck, Philippe. 1993. *Les prestations familiales*. Paris: PUF, 127 p.

Steck, Philippe. 1985. «Les prestations familiales de 1946 à 1985: ruptures ou constances?», *Revue française des affaires sociales*. n° 39, p. 63-97.

Thibault, Marie-Noëlle. 1986. «Politiques familiales, politiques d'emploi», *Nouvelles questions féministes*. n° 14/15, p. 147-161.

Villeneuve-Gokalp, Catherine. 1994. «Garder son emploi, garder ses enfants: une analyse par catégorie sociale» In *Constance et inconstances de la famille. Biographies familiales des couples et des enfants*, Paris: PUF, INED (Travaux et Documents, Cahier n° 134), p. 233-249.

Weil, Patrick. 1991. *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration: 1938-1991*. Paris: Calmann-Lévy, 403 p.

