

# Les politiques familiales: définitions et enjeux épistémologiques dans la littérature de spécialité

**Abstract:** *The contemporary transformations of the family and private life are accompanied by a diversification of public measures on the family life. The family policies become understandable and transparent at all levels. But what do they actually mean? This article intends to present the main attempts to define and detail the object of the policies on the family issue in the literature. The analysis of the most recent theoretical observation angles in the comparative writings on the social protection national systems prove to be very useful for the understanding of the current European stakes in this field.*

**Keywords:** family policies, social rights, welfare state

Une multitude de syntagmes (conciliation vie privée / vie professionnelle, discrimination, égalité de genre, pauvreté, etc.), problématiques et controverses visant les mesures politiques en direction des familles occupe une place à part dans les débats scientifiques de même que sur la scène politique européenne. Les politiques familiales semblent ainsi à la portée de chacun. Pourtant, personne ne saurait les définir, personne ne saurait en circonscrire le périmètre. Sans procéder à un simple inventaire des travaux dans la matière et sans se pencher sur leur mise en œuvre, cet article se propose d'examiner les différents angles d'observation et d'analyse

qui portent sur la construction de l'objet *politiques familiale*. D'abord, peut-on définir les politiques familiales? Comment? Quelles sont les principales approches qui organisent la pensée scientifique dans ce domaine? Et enfin, dans quelle mesure y a-t-il une articulation féconde entre les démarches théoriques et les enjeux actuels des politiques en direction des familles sur la scène européenne?

## *Définition, acteurs, rôles, objectifs, instruments des politiques familiales*

Définir le champ de l'analyse est la première difficulté que rencontre toute recherche. La multitude des définitions de la notion de politique familiale, dans la littérature de spécialité, est bien la preuve de cette préoccupation. Cependant, peut-on définir la poli-

---

### **Anca Dohotariu**

Cercetător asociat la Facultatea  
de Științe Politice, Universitatea București  
(anca.dohotariu@fspub.unibuc.ro)

tique familiale, en évitant à la fois le risque majeur du natio-centrisme<sup>1</sup>? Qu'est-ce qu'une politique familiale et, plus encore, peut-on dater son apparition? Peut-on parler d'une politique familiale au niveau européen, ou bien peut-on considérer que chaque pays membre de l'Union Européenne est doté d'une politique familiale? Et encore, quels sont les enjeux actuels en la matière sur le continent?

La définition de l'objet d'étude est ainsi une des premières préoccupations dans toute recherche, d'où la générosité dans la littérature du nombre des définitions de la politique familiale. Par exemple, en 1987 Wilfrid Dumont montre que la politique familiale englobe des mesures d'ordre législatif ainsi que des mesures concernant soit des transferts monétaires (dans le système fiscal ou de l'assistance publique, etc.), soit des services spécialisés en direction des familles (par exemple les crèches, etc.) – et souligne:

« En résumé, on peut qualifier de "politique familiale" toute action entreprise par le gouvernement pour maintenir, soutenir ou changer la structure et la vie familiales. »<sup>4</sup>

Dix années plus tard, en 1996 Linda Hantrais et Marie-Thérèse Letablier reprennent la même idée:

« Partant d'une définition assez large de la politique sociale [...], pourrait être considérée comme politique familiale, l'ensemble des mesures en faveur des familles, destinées à avoir un impact sur leurs ressources et, éventuellement, sur leur structure. »<sup>5</sup>

Et une dizaine d'années encore plus tard, à la lumière de toute une multitude de tentatives de définir le champ des mesures publiques en faveur des familles, Julien Damon conclut:

« Qu'appelle-t-on politique familiale? La définition ne s'impose pas forcément. Cette action publique singulière ne dispose pas de délimitation organique précise, ni de cadrage juridique indiscutable. L'expression est, en quelque sorte, une facilité de langage pour rassembler des dispositifs nés à diverses époques, conçus avec des objectifs variés, appuyés sur des conceptions différentes, désignant désormais un mécano sociofiscal particulièrement compliqué et à bien des égards obscur pour ses experts, ses gestionnaires, et, surtout, ses bénéficiaires. [...] Les politiques familiales sont des programmes publics qui identifient les familles comme cibles d'actions mises en œuvre pour avoir un impact sur les ressources des ménages, sur la vie quotidienne des enfants et des parents, sur les partages et les équilibres domestiques, voire sur les structures familiales elles-mêmes et sur la dynamique démographique d'un pays. »<sup>6</sup>

La *politique familiale* est par ailleurs une expression dont les contours variables sont à contextualiser. Elle représente un champ d'analyse complexe qui évolue au fil du temps et qui comprend différents *acteurs* (tels l'État, les collectivités locales, la société civile elle-même, les institutions européennes, etc.), *objectifs* (implicites ou explicites) et *instruments* (les prestations monétaires du type des allocations familiales ou les services d'assistance sociale et les équipements sociaux – les crèches, les maternelles, les centres sociaux, etc.). Ainsi, deux observations sautent aux yeux. D'une part, le pluriel de l'expression s'impose, étant donné la variété des mesures publiques très différentes qui

visent la vie familiale ainsi que la diversité actuelle des configurations familiales. Qu'il s'agisse d'une *politique familiale du social* ou bien d'une *politique sociale de la famille*<sup>7</sup>, les politiques familiales représentent une variété très large de mesures visant la vie familiale (concernant les enfants, le patrimoine, le transport, les impôts, etc.), d'où leur «périmètre à géométrie variable»<sup>8</sup>. D'autre part, les politiques familiales ne sont pas partout dans les pays européens un domaine autonome et clairement délimité des politiques publiques<sup>9</sup>, vu la multitude des constructions nationales en la matière. L'existence des fonctions ministérielles spécifiques, ainsi que l'existence et l'implication des associations familiales sont souvent un indicateur de la visibilité et de la légitimité de l'intervention étatique dans le domaine de la vie familiale<sup>10</sup>.

### *Les politiques familiales en contexte européen*

Sans en être un objet explicite, la question des politiques familiales est plus ou moins directement abordée dans la littérature comparatiste des systèmes nationaux de protection sociale mobilisée par des auteurs anglo-saxons ou scandinaves<sup>11</sup>. Ces analyses mettent en exergue l'influence que les facteurs globaux (tels les valeurs, l'emploi et les tendances démographiques) peuvent exercer sur les sociétés et sur les États-providence<sup>12</sup>. Quel que soit l'angle d'observation, deux tendances majeures marquent la littérature de spécialité. Soit on privilégie l'hypothèse d'une *convergence* des politiques sociales des États membres de l'Union européenne – autrement dit, quoi qu'à des rythmes, des résistances ou des blocages différents, les pays membres de l'UE sont tous soumis à des mutations marquées par une direction identique. Soit, à l'inverse, on privilégie l'idée de *l'hétérogénéité* des réponses face aux forces de la globalisation – et, dans cette perspective la prégnance des variables culturelles distinguerait encore et toujours les pays. De même, une autre dichotomie importante dans l'analyse des politiques familiales apparaît à la lumière des différences entre l'approche théorique *typologique* et celle *génétique* ou socio-historique – deux perspectives qui présentent à la fois des avantages et des inconvénients. Si le grand avantage de la perspective typologique est celui de rendre possible la comparabilité des systèmes de protection sociale, à son tour, la perspective génétique présente un autre atout majeur:

« L'avantage évident de la perspective socio-historique est de pouvoir expliquer les passages, les attermoissements, les hésitations, et finalement les dominantes qui s'installent ici ou là, pour des raisons qui n'apparaissent qu'au fil du temps et des controverses, mais aussi au fil des expérimentations. »<sup>13</sup>

Une des références incontournables dans la perspective typologique largement dominante dans la littérature, attribuant à l'État providence un rôle d'accompagnement des transformations de l'économie, est le travail de Gosta Esping-Andersen<sup>14</sup>. À partir des différences entre les pays dans les années 1980 en ce qui concerne les pensions, l'assurance-maladie et les allocations chômage, l'auteur propose de distinguer trois régimes d'État providence. D'abord, *le régime social-démocrate* que l'on retrouve dans les pays scandinaves est caractérisé par des prestations universelles et par une intervention *poussée de l'État dans la sphère de la vie familiale*. Cette intervention favorise le respect de l'égalité de sexe en tant que principe de droit international, ainsi que la conciliation

famille – travail rémunéré. Secondement, le régime conservateur qu'on retrouve dans l'Europe de l'Ouest est caractérisé par un niveau moyen à élevé d'aides aux familles qui varient selon le statut d'emploi des parents. Enfin, troisièmement, le régime libéral, observable au Royaume-Uni, en Suisse et aussi sur les continents américain et australien, est caractérisé par un niveau très faible d'aide aux familles ciblée sur les familles en difficulté.

Anne Gauthier ajoute aussi un quatrième régime de politique familiale largement commenté et analysé – le régime de l'Europe méridionale que l'on trouve en Grèce, en Italie, en Espagne et au Portugal et qui est caractérisé, parmi d'autres, par un niveau bas de prestations en espèces, par un mélange de services et des prestations publics et privés et aussi par l'inexistence du RMI<sup>15</sup>.

Cette typologie a pour mérite de caractériser la relation entre l'État et l'économie<sup>16</sup> et pour inconvénient de proposer des figures statiques qui n'existent jamais à l'état pur, d'autant qu'elles réunissent sous un même type des pays qui présentent des différences majeures du point de vue de leurs systèmes de protection sociale. Une autre critique, dont Esping-Andersen lui-même<sup>17</sup> a reconnu la pertinence, a été formulée par Jane Lewis<sup>18</sup> qui propose une autre approche. Cette approche met en exergue l'effet de l'implication étatique dans la sphère de la vie familiale: plus l'État se désintéresse aux soins familiaux, plus la distance entre les sphères domestique et professionnelle est prononcée, ce qui favorise la dépendance féminine des droits sociaux ainsi que l'assignation des femmes au travail domestique non rémunéré<sup>21</sup>. Dans cette perspective on peut opérer des distinctions entre les pays où domine le modèle « Monsieur GagnePain » (marqué par la tendance à renforcer le travail domestique des femmes – comme en Irlande ou dans le Royaume-Uni), les pays marqués par « le modèle de breadwinner modéré » comme en France, et enfin les pays où domine le modèle du « ménages à deux revenus » qui ont promu une égalité formelle des sexes<sup>24</sup>.

Dans le même ordre d'idées, Marie-Thérèse Lanquetin et Marie-Thérèse Letablier reprennent la typologie de Jane Lewis pour souligner que:

« Dans les régimes de protection sociale qui institutionnalisent un modèle de "soutien de famille masculin" fort et donc une séparation poussée des sphères domestiques et professionnelles, le soutien de l'État aux familles pour la garde de leurs enfants est faible. Au contraire, dans les régimes où le modèle du "male breadwinner" est atténué ou faible, l'action des pouvoirs publics pour aider les familles à assumer leurs obligations est plus substantielle. La place des femmes dans la famille et la société est très tributaire des relations plus générales entre l'État, la famille et le marché. Elle n'est pas réductible à l'opposition individualisation-familialisation, mais elle est traversée par la conception de l'égalité entre les sexes. »<sup>25</sup>

Par exemple, en se proposant de montrer que les investissements en faveur des familles et des enfants représentent un point névralgique des mutations en cours de l'État providence, Julien Damon dresse dans un livre récent une vue d'ensemble sur l'apparition, l'évolution et les enjeux actuels des politiques familiales « à la française »<sup>27</sup>. Pour ce qui est de l'acte de naissance de la politique familiale en France, l'auteur montre que cette action publique tire ses racines de deux sources: il s'agit d'une part des dispositifs d'assistance sociale datant du XIX<sup>ème</sup> siècle, et d'autre part des assurances sociales du XX<sup>ème</sup> siècle, institutionnalisées avec la mise en place de la Sécurité sociale et du quotient

familial dans les règles d'imposition. Même si au XIX<sup>ème</sup> siècle l'expression de politique familiale n'est jamais employée, une importante oeuvre législative assistancielle repose sur la transformation séculaire du lien de filiation et vise surtout la protection de l'enfance<sup>28</sup>. À son tour, le volet assurantiel des origines des politiques familiales présente lui aussi des mesures datant du XIX<sup>ème</sup> siècle, des mesures en faveur des employés pères de familles les plus modestes.

Plus tard, dans une France qui connaît une transition démographique précoce, l'argument libéral d'illégitimité d'une quelconque intrusion de la puissance publique dans des affaires aussi privées que la famille s'efface devant deux courants d'idées. Le premier, nataliste, républicain, positiviste et hygiéniste met au premier plan la nécessité accrue de l'époque d'une reprise de la fécondité. Le deuxième, familialiste, catholique, défenseur et protecteur d'un modèle familial particulier, défend la famille en tant qu'institution éthique garante des valeurs morales. Parallèlement, à côté des idées, le progrès de la médecine et de la statistique ainsi que la mise en place d'une organisation publique rationnelle et d'un corps de professionnels contribuent à la création d'une législation très riche en matière familiale. Ainsi,

« La politique familiale prend explicitement forme et pieds dans l'édifice français de protection sociale qui se structure après-guerre, et qui reste encore aujourd'hui particulièrement dépendent des choix et des compromis de l'époque. »

Après la guerre les dispositifs assistanciers et assuranciers n'orientent plus les débats et les investissements, mais c'est la Sécurité sociale qui s'étend à toutes les catégories de la population en se présentant comme un système global de protection du travailleur et de sa famille. À leur tour, même si appelées à fusionner à la Sécurité sociale, les Caf en sont restées distinctes, compte tenu de la spécificité de leur histoire ; elles bénéficient d'une autonomie de gestion, ses conseils d'administration étant composés de représentants des syndicats d'employés. Enfin, sur le plan fiscal, en 1945 on institue le mécanisme du quotient familial (une des singularités du système français) qui prend en compte la taille de la configuration de la famille pour calculer l'impôt sur le revenu.

Ainsi, entre la guerre et les années 70 les politiques familiales en France ne subissent pas de véritables changements, étant appuyées en même temps sur des ressources gouvernementales particulièrement élevées. Après les années 70, par contre, les experts décrivent des changements radicaux dans le champ des politiques familiales, opérés parallèlement aux transformations lents mais profonds des structures familiales. L'ambition est dorénavant de compléter le système global de protection sociale par l'ajout des politiques ciblées, avec la création de prestations spécifiques sous conditions de ressources. Autrement dit, on assiste à une diversification des prestations familiales opérée pour s'adapter à la diversification repérée des problèmes sociaux, changement qu'on opère sous l'égide de l'impératif de lutter contre les inégalités et la pauvreté. D'où, le glissement du système français d'une politique familiale universelle vers une politique sociale ciblée suivant trois grandes orientations: une priorité prononcée en faveur de la petite enfance d'abord, ensuite une volonté d'accompagner les transformations des liens parentaux, et enfin un ciblage accru dans le souci de l'économie.

« La politique familiale, tout du moins ses instruments et ses institutions, se trouve

maintenant au croisement de logiques et d'objectifs qui ne sont plus du tout ceux qui étaient envisagés à l'origine. Plus au fond, il faut voir dans ses évolutions récentes, une volonté de s'adapter aux situations et aux conditions, ce alors qu'elle avait pour fonction le contraire: instituer et privilégier un modèle familial. [...] Désormais tous les pans du droit, et pas seulement le seul droit des prestations familiales attaché à la notion de "charge effective et permanente de l'enfant", poursuivent une adaptation des normes et des aides aux nouveaux comportements conjugaux. La politique familiale est ainsi passée du double souci de protéger l'enfance et de compléter les revenus d'une famille mono-active dirigée par un homme salarié, à un souci essentiel de concilier les diverses aspirations individuelles et professionnelles de parents égaux en droits à l'égard de leurs enfants. La famille, appuyée en cela par la politique familiale, faisait l'enfant. Désormais, comme l'assène la formule aujourd'hui consacrée, l'enfant fait famille, et c'est à la politique familiale de s'adapter à la constellation des comportements. [...] D'où un système français de politique familiale toujours plus dense et complexe. »

Au total, dans la vision de Julian Damon la politique familiale française se dessine autour de deux visées essentielles – le soutien de la natalité et la réduction des inégalités – faisant l'objet d'âpres affrontements entre orientations verticale et horizontale de la redistribution. Plus précisément, indépendamment de tout positionnement politique ou idéologique, la scène politique française demeure marquée non pas par des oppositions concernant la légitimité des politiques familiales, mais autour de leurs moyens et paramètres. En ce sens, le panorama des dépenses de politique familiale en France apparaît sous la forme de quatre cercles concentriques intégrant les prestations « famille » et « maternité », l'effort en faveur du logement des familles, les réductions d'impôts et les avantages retraite.

Au-delà de la complexité toute particulière du système français de politique familiale, deux observations attirent l'attention. D'une part, il s'agit d'un système qui enregistre des performances incontestables, d'où son grand succès international. D'autre part, face à de nombreux défis idéologiques, démographiques et financiers, l'équilibre général du système connaît une certaine précarité. Quel que soit l'angle d'observation et compte tenu du problème majeur du vieillissement démographique en Europe, la leçon la plus importante qu'on peut en tirer c'est que, si une bonne politique familiale n'implique pas nécessairement une bonne fécondité du pays, en revanche, la baisse des investissements en faveur des familles modifie souvent d'une manière défavorable la courbe de la natalité.

### ***Les mesures politiques en direction des familles à la lumière de la comparaison***

Objet de « typologies incertaines », les politiques familiales constituent un domaine particulièrement difficile à saisir dans une perspective d'ensemble. Vu la diversité des manières de concevoir la vie familiale et d'exercer une intervention publique à cet égard, en Europe tous les pays n'identifient pas la famille comme cible. Par exemple, à la différence des pays du Nord qui tendent à diriger les prestations en direction des enfants, les pays du Sud tendent à agir plutôt dans la direction de la famille. En revanche, en Europe de l'Est l'aversion de l'intervention étatique dans l'espace de la vie familiale et

privée est souvent très forte. La question de la *comparaison* occupe ainsi une place centrale dans l'analyse des politiques familiales. Est-ce qu'on peut comparer les systèmes et les mesures d'intervention publique en direction des familles au niveau européen ? Et quelles sont les limites de cette comparabilité ?

Mais avant d'identifier les principales réponses à ces questions, quelles sont les méthodes le plus utilisées en vue de la comparaison ? Étant donné la diversité des politiques familiales en Europe, les analyses s'appuient en général sur des approches quantitatives, étant à la fois à la recherche d'une certaine rigueur dans l'appréhension de cette diversité. Il s'agit des analyses comparatives des aides financières en direction des familles, réalisées par l'intermédiaire de deux méthodes quantitatives complémentaires : l'exploitation des données de dépenses de protection sociale au niveau européen d'une part, et de l'autre l'exploitation des données de famille ou de cas-type portant sur des pays d'un niveau économique comparable<sup>29</sup>. Les résultats qui en apparaissent conduisent à l'idée d'un contraste strident entre les évolutions des aides au niveau européen, un contraste qui empêcherait l'émergence de toute tendance commune sur le continent<sup>30</sup>. De même, ce genre d'analyses n'entraîne pas la possibilité de classer les pays selon les groupes dégagés par les travaux comparatifs des systèmes de protection sociale dans la lignée des travaux d'Esping-Andersen<sup>31</sup>. Néanmoins, l'apport de ces travaux demeure significatif vu leur rigueur méthodologique ainsi que l'aire géographique très large qu'ils peuvent couvrir.

Plus important encore, la démarche comparative met en exergue un problème majeur dans l'analyse des politiques familiales, celui des limites de la comparabilité de l'objet d'étude<sup>32</sup>. D'où, de nombreux dilemmes traversent les recherches qui s'intéressent aux politiques familiales : comparer l'incomparable ou la parabole du chat-chien<sup>33</sup>, comparer des champs trop restreints d'analyse ou au contraire, des champs quasi illimités d'action publique. Pour sortir de ces dilemmes Claude Martin propose une autre démarche qui postule l'idée de la construction des enjeux de la vie privée comme problèmes publics afin de comparer les pays du point de vue de leurs évolutions démographiques, de leurs cultures juridiques et constitutionnelles (observées par le prisme de l'hypothèse de la *déjuridisation* ou au contraire de la *juridisation* étendue des aspects de la vie privée) et aussi du point de vue des contextes socio-politiques analysés par le prisme des débats et controverses idéologiques<sup>34</sup>.

Par ailleurs, au-delà des limites de la comparabilité des politiques familiales et aussi au-delà de la diversité en la matière selon les pays (des pays de common law ou bien des pays de droit civil, etc.), la comparaison demeure une façon à part de porter le regard sur l'objet à étudier, une méthode permettant d'observer que tout pays présente des dispositifs et des normes qui visent la vie familiale et de couple. En ce sens en 1987 Wilfrid Dumont notait que :

« Le terme "politique familiale", au contraire, exprime une *notion essentiellement européenne*, qui remonte à la période de la première guerre mondiale : il s'agit de mesures visant à promouvoir le bien-être de la famille. »<sup>35</sup>

L'auteur opère ainsi une distinction entre la politique familiale européenne et une politique de « family impact »<sup>36</sup> américaine en montrant à la fois la tendance de l'époque à effacer les différences entre les deux.

De même, en ce qui concerne la question du bien-être de la famille, on peut constater

des écarts significatifs en ce qui concerne la perception sur la légitimité de l'intervention publique dans la sphère familiale, ces écarts étant souvent le résultat des spécificités historiques des pays<sup>37</sup>. La typologie de Linda Hantrais et Marie-Thérèse Letablier demeure éloquente pour une image d'ensemble sur les politiques familiales dans l'Union Européenne à 15: les auteurs distinguent les pays à forte implication dans la sphère de la vie familiale (France, Allemagne, Luxembourg, Belgique, Danemark), les pays qui limitent leurs interventions aux familles pauvres (Royaume-Uni, Pays-Bas, Irlande et aussi les pays de l'Europe du Sud) et enfin les pays qui développent des mesures en direction des membres des familles sans pourtant viser la famille proprement dite - les pays scandinaves<sup>38</sup>.

À leur tour, les politiques familiales aux États-Unis, plutôt tacites et divergentes, sont marquées par trois traditions majeures<sup>39</sup>: la première est dictée par la suprématie de l'individu – issue de l'idéologie démocratique individualiste du temps colonial ; deuxièmement il s'agit de la prééminence des intérêts économiques dans la vie des familles (l'intervention gouvernementale dans la famille étant perçue comme une intrusion) ; enfin, la troisième tradition ayant inhibé le développement de la politique familiale est liée à la nature pluraliste du système politique américain et des familles américaines elles mêmes, hétérogènes par définition. D'où, la variété religieuse et ethnique des familles aux États-Unis rend impossible quelconque consensus sur le bien être de la famille. En outre, à part ces trois traditions, les politiques en direction des familles américaines demeurent marquées aussi par le rôle majeur joué par le gouvernement fédéral ainsi que par le rôle grandissant des cours de justice dans les affaires familiales. Par ailleurs, en dépit de la multitude des points de vue et controverses autour de la définition du bien être des familles (suppose-t-il un support social accru ou au contraire une moindre intrusion dans la vie familiale ?), aux États-Unis il y a un consensus général en faveur de l'idée de promouvoir le bien être familial<sup>40</sup>. Cependant, même si la question familiale se trouve néanmoins dans l'attention des acteurs politiques et des experts en sciences sociales et juridiques, aux États-Unis, comme dans la majorité des pays anglo-saxons d'ailleurs, il n'y a pas de politique familiale explicite.

### ***Politiques familiales et institutions européennes: les enjeux actuels en la matière***

Si jusqu'en 1974 la vie familiale n'est pas mentionnée dans les documents communautaires, après les années '80 les institutions européennes manifestent un intérêt croissant pour la famille. Ainsi, en 1989 on assiste à la création de l'*Observatoire européen des politiques familiales nationales*<sup>41</sup>, institution dont l'activité ciblée chaque année sur des sujets prioritaires cesse en 2004, pour devenir, la même année, l'*Observatoire européen de la démographie et de la situation sociale*. Pourtant, dans tous les États membres les politiques familiales ainsi que la protection sociale sont régis par le principe de la subsidiarité<sup>43</sup> dans le respect duquel les institutions européennes interviennent très peu en matière familiale. Autrement dit, la famille n'est pas reconnue comme un domaine politique autonome. D'une part, le principe de la subsidiarité oblige les institutions européennes de ne pas intervenir directement en matière des problèmes sociaux concernant les familles. D'autre part, le principe du respect de l'égalité de genre s'impose au niveau normatif dans tous les États membres. De surcroît, la vie familiale est indirectement in-

fluencée par l'action des institutions communautaires, surtout à travers les politiques du genre, de l'emploi, de la santé, etc. Plus précisément, l'abondante jurisprudence européenne en droit civil de la famille et des prestations familiales atteste le fait que les directives européennes concernent d'une manière implicite la famille en promouvant le principe égalitaire, la libre circulation des travailleurs, la responsabilité sociale des entreprises, etc.<sup>44</sup>. La famille est ainsi indirectement visée par les recommandations et les directives européennes relatives à l'égalité des chances, à la santé et à la sécurité du travail, ce qui rend l'action des institutions européennes en matière familiale néanmoins croissante.

Est-ce qu'on peut donc dessiner les contours d'une politique familiale en Europe ? La littérature disponible n'offre pas une réponse univoque, étant marquée par un clivage entre les auteurs admettant la validité de cette idée et ceux qui n'en sont pas d'accord. Au-delà de la diversité des configurations nationales en matière de politiques familiales au niveau européen, deux tendances majeurs peuvent être remarqués partout, quoi qu'à de différentes intensités. D'abord, il y a un ciblage accru des politiques familiales communautaires dans la direction des questions sociales dans le souci de réduire les inégalités – d'où la tendance unanime de considérer la famille comme une composante de la question sociale<sup>45</sup> occupant ainsi une place différente dans l'analyse de l'évolution des systèmes de protection sociale. Ensuite, compte tenu de l'affirmation de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) selon laquelle l'égalité de traitement entre hommes et femmes est un *droit fondamental* dont la Cour a pour mission d'assurer le respect<sup>46</sup>, la politique sociale et familiale est un champ privilégié où le principe égalitaire (un *impératif du droit international, communautaire et national*) doit s'appliquer. Autrement dit, en dépit de la diversité actuelle des constructions nationales, les engagements de tous les États membres de l'Union Européenne doivent s'inscrire dans la même logique du respect des droits fondamentaux – des droits qui se distinguent par un certain nombre de traits spécifiques: leur généralité et leur caractère hiérarchiquement supérieur.

La Commission européenne a essayé ainsi de montrer que *l'individualisation des droits sociaux* dans le sens d'un passage de droits familialisés à de droits attribués à la personne est une excellente modalité de mettre en œuvre le principe égalitaire dans le champ de la protection sociale. Plus précisément il y a deux manières de fonder les droits sociaux. D'abord, dans les systèmes où l'accès aux droits sociaux est familialisé, le droit aux prestations familiales est associé au statut de travailleur, le ménage étant pris pour l'unité de mesure des besoins (l'unité des prestations, l'unité de cotisation ainsi que l'unité d'imposition). Ensuite, les systèmes dans lesquels l'accès aux droits sociaux est individualisé, beaucoup de soins familiaux sont pris en charge par les services publics, l'individu étant le bénéficiaire des droits aux allocations.

Dans le même ordre d'idées Nicole Kerschen montre dans son analyse<sup>47</sup> que, historiquement il y a deux modes européens d'acquisition de droits sociaux: le modèle qui repose sur l'activité professionnelle à travers les assurances sociales de Bismarck et le modèle reposant sur la citoyenneté sociale à travers la sécurité sociale de Beveridge<sup>48</sup>. Le premier est un système qui prévoit une cotisation sociale obligatoire prélevée sur la rémunération des travailleurs. Le travailleur est ainsi bénéficiaire de droits propres en cas de survenance d'un risque social (maladie, invalidité, vieillesse, accidents de travail, etc.) les membres de sa famille étant à la fois les bénéficiaires des droits dérivés gratuits. À son tour, le deuxième modèle repose sur le principe de l'universalité de la sécurité sociale qui couvre l'ensemble de la population contre l'ensemble des risques sociaux. Toute

personne en âge de travailler doit payer une contribution sociale et dispose en contrepartie de droits propres ; les épouses qui ne travaillent pas disposent de droits propres en contrepartie d'une contribution payée par l'époux, les enfants bénéficiant gratuitement de droits propres. C'est ainsi un système qui ne repose pas comme le précédent sur la notion de dépendance économique mais qui n'est viable que s'il repose sur le plein emploi<sup>49</sup>.

Le même auteur rappelle que, il y a une dizaine d'années la Commission des Communautés européennes a proposé quatre axes de modernisation en matière de protection au niveau de l'UE à 15: rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi, l'adapter au vieillissement démographique, l'améliorer en ce qui concerne les migrants et enfin, l'adapter au nouvel équilibre entre les sexes, vu la participation accrue des femmes au marché du travail. La voie de l'individualisation des droits sociaux a été ainsi pensée comme une réponse aux problèmes actuels soulevés par les droits dérivés: un problème d'insécurité due à la dépendance à l'égard du titulaire des droits propres, un problème de désincitation au travail des femmes ainsi qu'un problème de justice sociale en matière de pensions. De même, la Commission a montré que l'individualisation est en fait conforme à la tendance générale vers l'autonomie individuelle et qu'elle pourrait être mise en pratique par l'intermédiaire d'une stratégie de travail qui encourage tous les travailleurs potentiels à participer eux-mêmes au marché du travail. Cependant, dans la pratique le propos communautaire semble être difficilement applicable surtout en matière de pensions de survie (de veuvage et de réversion), d'où,

« À priori, les États membres ne sont ni moteurs ni demandeurs en la matière. Ainsi, on n'observe aucune tendance nette dans le sens d'une individualisation progressive des droits dans les différents systèmes européens, sauf pour les pays scandinaves. »<sup>50</sup>

À son tour, la France a opté pour un accroissement des droits propres en promouvant l'augmentation des taux de l'emploi féminin<sup>51</sup>. Cependant elle constitue un contreexemple à l'individualisation des droits sociaux, vu la tendance contraire à revendiquer l'extension des droits dérivés à tous les couples, mariés ou non mariés, de même sexe ou de sexe différent, et à toutes les situations. Par ailleurs, vu le fait que les pays membres n'ont pas tous une structure administrative ou bien un département ministériel pour la famille, la politique familiale n'est pas institutionnalisée en tant que telle, ce qui rend très difficile le passage vers l'individualisation des droits sociaux. Malgré une certaine convergence concernant les transformations contemporaines de la famille dans les pays occidentaux, les agendas politiques nationaux demeurent très différents en la matière. Autrement dit,

« Le constat de la faiblesse du rôle des institutions européennes pourrait dès lors s'inverser, même si la définition d'une politique familiale européenne est encore largement un pari à tenir. »

D'une part, la politique familiale ne vise plus la *famille*, mais ses membres – les parents ou les enfants, quelles que soient leurs situations personnelles. D'autre part, l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle est devenue le leitmotif dans toute politique familiale actuelle et rend l'action des institutions européennes de plus en plus visible. À l'époque d'une véritable recomposition des étapes du cycle de vie, la recherche d'un équilibre entre les activités personnelles et les activités professionnelles est devenue une

question centrale non seulement dans l'existence quotidienne mais aussi dans l'agenda des politiques en direction des familles.

Au total, au-delà de son intérêt épistémologique, une perspective d'ensemble sur les politiques familiales dans la littérature de spécialité permet de tenter au moins de dépasser la dichotomie devenue classique convergences / divergences des mesures publiques nationales en direction des familles. Ainsi, dans une modernité diverse et non uniforme, profondément marquée par la démocratisation de la vie privée, la désétatisation et enfin la dénationalisation relatives à la question familiale, « [...] tout démontre que la question de la famille reste bien une question *fondamentalement* politique ».

## Note

- 1 Claude MARTIN, *Les politiques familiales en Europe du Sud. Le cas de l'Espagne*, Dossier d'Étude n° 43, avril 2003, p. 25, disponible en ligne sur [www.cnaf.fr](http://www.cnaf.fr): par *natio-centrisme* l'auteur comprend le risque de construire le champ de l'analyse en fonction de sa propre configuration nationale.
- 2 Wilfred DUMON, « La politique familiale en Europe occidentale. Une réflexion sociologique », *L'Année sociologique*, n° 37, 1987, p. 291.
- 3 Linda HANTRAIS, Marie-Thérèse LETABLIER, *Familles, travail et politiques familiales en Europe*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi n° 35, PUF, 1996, p. 132.
- 4 Julien DAMON, *Les politiques familiales*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 2006, pp. 3-4.
- 5 *Ibidem*, p. 27: en analysant le cas français l'auteur constate un glissement d'une « politique familiale du social » (fondée sur l'idée de réguler le social à partir des concours publics en direction de la famille comme institution fondamentale constituée du père employé et de son épouse au foyer qui élèvent leurs nombreux enfants) vers une « politique sociale de la famille » (qui ne repose plus sur le fait de soutenir la famille nucléaire moderne, mais sur l'idée d'aider les ménages défavorisés).
- 6 *Ibidem*, pp. 59-67.
- 7 Wilfred DUMON, « Les incertitudes des politiques à l'égard de la famille », in J. COMMAILLE, François de SINGLY, (dirs.), *La question familiale en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 82: l'auteur souligne que « la politique familiale peut se concevoir comme l'instrument d'une politique démographique et vice versa » quoi qu'« il reste qu'actuellement aucune politique démographique active ou explicite ne peut être identifiée dans un quelconque État membre ».
- 8 Linda HANTRAIS, Marie-Thérèse LETABLIER, *Familles, travail et politiques familiales en Europe*, *op. cit.*, p. 131.
- 9 Claude MARTIN, *Les politiques familiales en Europe du Sud ...*, *op. cit.*, pp 19 – 20: l'auteur montre qu'il s'agit en fait des travaux comparatifs sur l'État providence qui présentent trois caractéristiques essentielles: ils sont réalisés surtout dans une perspective macroéconomique, s'appuient sur des indicateurs statistiques (sociodémographiques, économiques, financiers) et proposent des typologies.
- 10 Anne GAUTHIER, « Les politiques familiales dans les pays industrialisés: y a-t-il convergence ? », *Population*, vol. 57, n° 3, 2002, p. 458.
- 11 Claude MARTIN, *Les politiques familiales en Europe du Sud ...*, *op. cit.*, p. 21.
- 12 Gøsta ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence*, PUF, 2<sup>ème</sup> édition, 2007.
- 13 Anne GAUTHIER, « Les politiques familiales dans les pays industrialisés ... », *op. cit.*, p. 463.
- 14 Jane LEWIS, « Women, Work, Family and Social Policies in Europe », in Jane LEWIS (dir.), *Women and social policies in Europe. Work, Family and the State*, Éd. Aldershot, Edward Elgar, 1993, p. 12.
- 15 Gøsta ESPING-ANDERSEN, *op. cit.*, pp. 277 – 278: Dans la postface rédigée pour la traduction française de son livre l'auteur souligne: « La critique la plus pertinente [de mon livre] est à inscrire au bénéfice des féministes. [...] leur argument selon lequel la famille est bien trop ignorée et insuffisamment développée dans mes analyses des régimes d'État-providence, est correct. La famille est cruciale pour n'importe quelle comparaison de systèmes sociaux et ce pour deux raisons de base. La première est que [...] les ménages continuent à jouer un rôle central dans l'allocation globale de la production sociale. [...] La seconde raison pour laquelle il est important d'endogénéiser la famille dans les analyses des États-providence, est qu'elle est intimement liée à la crise contemporaine de l'État-providence ».
- 16 Jane LEWIS, « Gender and the Development of Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy*, vol. 2, n° 3, pp. 159-173.
- 17 Marie-Thérèse LANQUETIN, Marie-Thérèse LETABLIER, « Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux. Une mise en perspective européenne », *Recherches et prévisions*, n° 73, septembre 2003,

pp. 10-13.

18 Pour une présentation encore plus détaillée, voir Claude MARTIN, *Les politiques familiales en Europe du Sud ...*, *op. cit.*, pp. 21-22.

19 Marie-Thérèse LANQUETIN, Marie-Thérèse LETABLIER, « Individualisation des droits sociaux ... », *op. cit.*, p. 11.

20 Julien DAMON, « Les politiques familiales en enjeu », in Serge PAUGAM, (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 2007, p. 252.

21 *Ibidem*, p. 9: « L'enfant n'est plus seulement envisagé comme un bien économique ou religieux permettant une sorte d'assurance économique ou spirituelle. Il devient objet d'un investissement affectif conséquent. »

22 *Ibidem.*, p. 16.

23 *Ibidem*, p. 41 et 47-48.

24 *Ibidem*, pp. 252-256.

25 IDEM, *Les politiques familiales*, *op. cit.*, p. 74: « En France, l'incidence des mesures liées aux politiques familiales existe certainement, mais modestement. Les études savantes concluent à des concordances, des présomptions d'efficacité, plus qu'à des vérités irréfutables. »

26 Michel Louis LÉVY, « Politiques familiales en Europe », *Population & Sociétés*, n° 340, INED, Novembre 1998, pp. 1-4.

27 Julien DAMON, *Les politiques familiales*, *op. cit.*, pp. 79-80.

28 Pour plus de détails à l'égard des logiques de la démarche comparative en sciences sociales voir André-Paul FROGNIER, « Logique(s ?) de la politique comparée », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 1, n° 1, 1994, pp. 61-90; Cécile VIGOUR, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, La Découverte, Paris, 2005.

29 Pour plus de détails concernant les principes, l'intérêt et les limites de ces méthodes, voir Jeanne FAGNANI, Antoine MATH, Christèle MEILLAND, (et all), *Comparaison européenne des aides aux familles*, Dossier d'étude n° 112, CNAF, janvier 2009; Antoine MATH, « Les politiques d'aides aux familles dans seize pays européens. Une comparaison par la méthode des cas types », *Recherches et Prévisions*, n° 78, décembre 2004, pp. 31-50.

30 Antoine MATH, « Les dépenses de protection sociale à destination des familles en Europe », *Informations sociales*, n° 102, 2002, p. 58.

31 Jeanne FAGNANI, Antoine MATH, Christèle MEILLAND, (et all), *Comparaison européenne des aides aux familles*, *op. cit.*, p. 40.

32 Jean-Claude BARBIER, « Comment comparer les politiques familiales en Europe: Quelques problèmes de méthode », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. XLIII, fasc. 3, 1990, pp. 342-357.

33 Giovanni SARTORI, « Bien comparer, mal comparer », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 1, n° 1, 1994, pp. 19-36.

34 Claude MARTIN, *Les politiques familiales en Europe du Sud ...*, *op. cit.*, p. 28.

35 Wilfred DUMON, « La politique familiale en Europe occidentale ...*cit.*», p. 291, souligné par nous.

36 Phyllis MOEN, Alvin L. SCHORR, "Families and Social Policy", in Marvin B. SUSSMAN, Suzanne K. STEINMETZ, (éds.), *Handbook of Marriage and the Family*, Plenum Press, New York, 1987, pp. 806-807: "Family impact analysis refers simply to the process of assessing the consequences for families of the intended and unintended effects of policies. Most social and economic policies affect families to some degree; what is required is an estimate of these effects overall, and of the various types of families most likely to be touched. Much that affects families is *unanticipated*. Much that affects families is also *indirect*, a by-product of policies concerned with such basic economic issues as the gross national product or balancing the budget. But however unanticipated, however circuitous these repercussions may be, they

should not be ignored. Hence, the need for a broad-ranging family impact analysis.”

37 Claude MARTIN, *Les politiques familiales en Europe du Sud ...*, *op. cit.*, p. 26.

38 Linda HANTRAIS, Marie-Thérèse LETABLIER, *Comparing Families and Family Policies in Europe*, Cross-national Research papers, ESRC et CNAF, Ronéo, 1996.

39 Phyllis MOEN, Alvin L. SCHORR, „Families and Social Policy...”, *op. cit.*, p 796.

40 *Ibidem.*, pp. 800-801 et 806-811.

41 Linda HANTRAIS, Marie-Thérèse LETABLIER, *Familles, travail et politiques familiales en Europe*, *op. cit.*, pp. 132-133: « L'Observatoire a pour mission de suivre l'évolution des politiques familiales dans les pays membres, politiques définies comme les mesures destinées à influencer sur les familles, mais sans pour autant tenir compte des conséquences indirectes sur les familles des actions engagées dans d'autres domaines de la politique sociale. »

42 Julien DAMON, *Les politiques familiales*, *op. cit.*, pp 84-85: l'auteur précise que dans l'esprit de la règle de la subsidiarité « les États membres conservent toute liberté pour définir les moyens et les objectifs de ce qu'ils peuvent baptiser politique familiale. »

43 Jeanne FAGNANI, Marie-Thérèse LETABLIER, « La politique familiale française », in Margaret MARUANI (dir.), *Femmes, genre et sociétés. L'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 2005, p. 174.

44 Claude MARTIN, « L'action publique en direction des ménages monoparentaux. Une comparaison France- Royaume-Uni », *Recherches et prévisions*, n° 47, 1997, pp. 25-49.

45 Marie-Thérèse LANQUETIN, Marie-Thérèse LETABLIER, « Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux ... », *op. cit.*, p. 9.

46 Nicole KERSCHEN, « Vers une individualisation des droits sociaux: approche européenne et modèles nationaux », *Droit social*, n° 2, février 2003, pp. 216-222.

47 Le système d'assurance sociale bismarckien a été créé en 1883 en Allemagne. Le principe était celui d'une assurance maladie et vieillesse obligatoire pour les revenus bas, sur une base professionnelle et donc financée par des cotisations sociales (patronales et salariées). Il a été repris en Autriche, Danemark, Belgique et en France; après 1945 dans ces pays le principe d'assurances sociales a été généralisé à tous les travailleurs (salariés ou non et indépendamment du montant de leurs revenus) et leurs familles proches. À son tour, le système de sécurité sociale beveridgien a été créé en 1941 sur le principe de l'universalité, sans obligation de cotisation et sans lien avec la profession, la protection sociale étant financée par l'impôt. Voir en ce sens Costel GÎLCĂ, « Structura multiplan a sistemului de securitate socială », *Revista română de dreptul muncii*, n° 2, 2006, pp. 68-91; Costel GÎLCĂ, « Conceptul de securitate socială », *Revista de dreptul muncii și dreptul securității sociale*, n° 1, 2008, pp. 12-21; M. A. LUPU, *Planuri de securitate socială*, Independența economică, București, 1945.

48 Nicole KERSCHEN, « Vers une individualisation des droits sociaux ... », *op. cit.*, p. 217: l'auteur souligne que le Royaume-Uni n'a jamais mis en place le modèle de Beveridge, d'où « la réalité beaucoup moins idyllique de la sécurité sociale britannique ».

49 *Ibidem*, p. 219.

50 Anne-Marie BROCAS, « L'individualisation des droits sociaux », in Irène THÉRY, *Couple, filiation et parenté aujourd'hui*, Odile Jacob, 1998, pp. 330-345; C. ZAIDMAN, « L'individualisation des droits réduirait-elle les inégalités homes/femmes ? », *Droit social*, n° 6, juin 1998, pp. 590-595.

51 Claude MARTIN, « Des politiques familiales à la politisation de la vie privée en Europe. Essai de méthode comparative », *Informations sociales*, n° 102, 2002, p. 17.

52 IDEM, *Les politiques familiales en Europe du Sud ...*, *op. cit.*, p. 31.

53 Jacques COMMAILLE, Pierre STROBEL, Michel VILLAC, *La politique de la famille*, La Découverte, Paris, 2002, p. 108, souligné par les auteurs.

## Bibliographie

- Jean-Claude Barbier, « Comment comparer les politiques familiales en Europe: Quelques problèmes de méthode », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. XLIII, fasc. 3, 1990
- Jacques Commaille, Pierre Storbel, Michel Villac, *La politique de la famille*, La Découverte, Paris, 2002
- Julien Damon, *Les politiques familiales*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 2006
- Wilfred Dumon, « La politique familiale en Europe occidentale. Une réflexion sociologique », *L'Année sociologique*, n° 37, 1987
- Wilfred Dumon, « Les incertitudes des politiques à l'égard de la famille », in J. Commaille, François de Singly, (dirs.), *La question familiale en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1997
- Anne Gauthier, « Les politiques familiales dans les pays industrialisés: y a-t-il convergence ? », *Population*, vol. 57, n° 3, 2002
- Costel Gîlcă, « Structura multiplan a sistemului de securitate socială », *Revista română de dreptul muncii*, n° 2, 2006, pp. 68-91 ;
- Costel Gîlcă, « Conceptul de securitate socială », *Revista de dreptul muncii și dreptul securității sociale*, n° 1, 2008, pp. 12-21;
- M. A. Lupu, *Planuri de securitate socială*, Independența economică, București, 1945
- Gøsta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence*, PUF, 2<sup>ème</sup> édition, 2007
- Linda Hantrais, Marie-Thérèse Letablier, *Familles, travail et politiques familiales en Europe*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi n° 35, PUF, 1996
- Linda Hantrais, Marie-Thérèse Letablier, *Comparing Families and Family Policies in Europe*, Cross-national Research papers, ESRC et CNAF, Ronéo, 1996
- Claude Martin, « Des politiques familiales à la politisation de la vie privée en Europe. Essai de méthode comparative », *Informations sociales*, n° 102, 2002
- Antoine Math, « Les dépenses de protection sociale à destination des familles en Europe », *Informations sociales*, n° 102, 2002
- Marie-Thérèse Lanquetin, Marie-Thérèse Letablier, « Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux. Une mise en perspective européenne », *Recherches et prévisions*, n° 73, septembre 2003
- Jane Lewis, « Women, Work, Family and Social Policies in Europe », in Jane LEWIS (dir.), *Women and social policies in Europe. Work, Family and the State*, Éd. Aldershot, Edward Elgar, 1993
- Michel Louis Lévy, « Politiques familiales en Europe », *Population & Sociétés*, n° 340, INED, Novembre 1998,
- Claude Martin, Les politiques familiales en Europe du Sud. Le cas de l'Espagne, Dossier d'Étude n° 43, avril 2003

