



# LES POLITIQUES FAMILIALES : Y A-T-IL UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE ?

**Julien Damon**

Professeur associé à Sciences Po (Master Urbanisme)  
www.eclairs.fr

**En France, la famille constitue un domaine bien ciblé de l'action publique. L'ensemble des dispositifs destinés aux familles représentent près de 4 % du PIB, le niveau le plus élevé des pays de l'OCDE. Mais, contrairement à de nombreuses politiques publiques dont les coûts sont souvent jugés excessifs par rapport à leur efficacité, les politiques familiales bénéficient d'un regard positif, aussi bien dans le cadre national qu'à l'extérieur des frontières. Cette appréciation est à mettre en relation avec les taux de fécondité relativement élevés de l'Hexagone. S'il existe dans tous les pays développés des mesures destinées à soutenir les familles, le périmètre et les modalités d'intervention diffèrent fortement. Julien Damon met en évidence les spécificités de la France.**

**C. F.**

L'ensemble institutionnel et financier constitué par les politiques familiales ne dispose pas, en France, et *a fortiori* dans le contexte international, de délimitation organique indiscutable. L'expression est une facilité de langage destinée à rassembler des dispositifs nés à diverses époques, conçus avec des objectifs variés, appuyés sur des conceptions différentes et qui désignent désormais un mécanisme socio-fiscal plus ou moins consistant selon les pays.

Concrètement, les politiques familiales sont des programmes publics qui identifient les familles comme cibles d'actions mises en œuvre pour modifier les ressources des ménages, la vie quotidienne des enfants et des parents, les partages et les équilibres domestiques, la dynamique démographique d'un pays, voire les structures familiales elles-mêmes.

La France tient la famille en haute considération symbolique, politique et économique. Les politiques familiales françaises sont très denses (ne serait-ce que sur un plan financier), expressément formulées (même

si incarnées par un assortiment composite d'institutions et de prestations), soutenues, dans leur principe général, par toutes les formations politiques.

Elles bénéficient d'un regard positif, aussi bien à l'échelon national qu'à l'étranger, en raison d'un niveau de fécondité relativement élevé au sein des économies avancées. Il s'agit assurément d'une spécificité. Mais il en est d'autres, qu'un retour sur la diversité des politiques familiales dans les pays riches permet de délimiter.

## **Le pluriel des politiques familiales**

### **Pluralité des familles et des modalités de l'action publique**

Le pluriel est de rigueur pour les politiques familiales françaises car il signe l'évolution même de ce pan de l'intervention publique et de la conception sous-jacente de la famille. Alors qu'originellement, la politique familiale portait sur *la* famille, ce sont désormais *les* familles qui sont concernées. Il n'y a pas seulement là

un jeu, au fond assez classique, de mots et d'écriture. En France, la famille est depuis très longtemps envisagée comme une institution intermédiaire, cruciale, à la charnière des domaines public et privé. Aussi, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les interventions sociales en direction spécifique de la famille, et ce jusqu'aux années 1960, se sont-elles surtout intéressées à une forme particulière de famille : celle du père employé et de son épouse au foyer pour élever leurs enfants. Désormais, la palette des prestations, dispositifs et établissements sociaux cherche à s'adapter à la diversification des structures familiales. Les disputes terminologiques ont été longues, mais c'est le pluriel qui s'est imposé pour les familles. En témoigne le passage, pour un ensemble normatif des plus importants, d'un Code de la famille et de l'aide sociale, à un Code de l'action sociale et des familles.

Le pluriel se justifie plus encore si l'on considère les politiques familiales au niveau international. Il n'existe pas dans tous les pays de l'Union européenne (UE) et de l'OCDE une politique familiale cohérente et explicite. L'expression, d'ailleurs, n'a dans certains pays même pas de traduction possible. Et ils n'ont pas tous un département ministériel pour la famille, ni même une structure administrative dédiée. Néanmoins, un consensus s'est progressivement dégagé quant à la légitimité d'une intervention publique en direction des familles en difficulté et, dans un contexte démographique préoccupant, en faveur de la natalité. On trouve donc partout un cadre juridique et des moyens pour réguler la vie privée (mariage, héritage, etc.), réduire les inégalités entre ménages avec et sans enfants et faciliter le quotidien des familles. Cependant, les options divergent sur les formes, le contenu et l'étendue des actions. Les politiques familiales diffèrent grandement selon la distribution des responsabilités et des obligations à l'égard des membres de la famille, entre les pouvoirs publics, les familles elles-mêmes, le marché et la société civile (Églises, associations).

### **La diversité des politiques familiales dans les économies avancées**

#### *Architectures des dispositifs*

Tous les gouvernements n'identifient pas explicitement la famille comme cible. Dans les pays du Sud de l'Europe, et plus largement dans les pays de tradition catholique, il s'agit d'intervenir en direction de la famille. Mais dans les pays du Nord, majoritairement protestants, les prestations correspondent plutôt à des droits dirigés individuellement vers les enfants.

Qu'il y ait ou non une politique explicitement familiale, on trouve désormais dans tous les pays de l'UE des mesures et programmes développés autour de trois grands types d'objectifs :

- la redistribution des revenus,
- le soutien à la natalité,
- la promotion de l'égalité entre hommes et femmes.

Certains États poursuivent simultanément les trois objectifs ; d'autres se concentrent sur un seul d'entre eux. Avec le temps et les événements, l'objectif principal peut évoluer.

La Belgique et la France ont historiquement développé une politique familiale à visée nataliste. L'Italie, le Portugal et l'Espagne, après leur accès à la démocratie, se sont au contraire longtemps refusé à investir expressément en ce sens, associant cette démarche à leur passé totalitaire et patriarcal. Dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) qui ont rejoint l'UE en 2004, les problèmes de déclin démographique ont justifié la promotion de mesures familiales. Pour autant, dans ces pays qui ont fait l'expérience d'une conception de la famille annexée à l'État, l'aversion à l'intervention étatique dans l'espace privé peut être forte. Il en va de même, en dehors de l'Europe, dans des pays comme le Japon ou la Corée du Sud, frappés par de très faibles niveaux de fécondité et marqués par des conceptions très traditionnelles des rôles masculin et féminin, n'appelant pas de politique publique (ou seulement résiduelle).

Dans les pays scandinaves et en France, la politique familiale est hautement structurée et légitimée. À l'inverse, au Sud et à l'Est, les mesures renvoyant à la politique familiale sont souvent hésitantes, sans cohérence et parfois contestées. Entre ces deux pôles, on trouve des pays, comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, où la rhétorique pro-familiale est désormais très présente, mais où les acteurs politiques demeurent souvent réticents à l'idée d'intervenir dans la vie privée. Dans le cas anglais, les très hauts niveaux de pauvreté chez les enfants ont conduit les gouvernements à investir massivement à partir de la fin des années 1990 dans le soutien aux familles défavorisées, en se fixant même l'objectif ambitieux d'éradiquer la pauvreté infantile d'ici 2020. En Allemagne, ce sont les préoccupations démographiques qui ont amené les pouvoirs publics à mettre en place des mesures visant à aider les femmes à mieux concilier désir d'enfant et aspirations profes-



sionnelles. Il est même prévu qu'à l'horizon 2013, tous les enfants allemands disposent d'un droit personnel – à faire valoir – pour un mode de garde.

Les législations nationales reflètent des particularités historiques, philosophiques et religieuses. Il en ressort des normes juridiques comprenant des dispositions très variées pour ce qui relève des droits et devoirs respectifs des conjoints, de l'autorité parentale, ou encore des obligations réciproques des membres de la famille.

#### *Montants et règles d'attribution des prestations*

Les différences en matière de montants et de règles d'attribution des prestations familiales illustrent cette diversité dans le domaine social. On trouve des points communs dans la mesure où pour déterminer le niveau des prestations, le rang de l'enfant dans la fratrie, le nombre des enfants et leur âge sont très généralement pris en considération. Les paramètres sont cependant disparates. En Autriche, en Belgique, au Danemark, en France, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Portugal, les prestations augmentent avec l'âge de l'enfant. L'âge limite pour le service des prestations familiales est de 16 ans en Irlande, au Portugal, en Suède et au Royaume-Uni, de 17 ans aux Pays-Bas, de 20 ans en France, et 18 ans ailleurs.

Les logiques, l'organisation et les instruments des politiques familiales se composent à partir d'un

ensemble d'outils que n'utilisent pas tous les pays (prestations sociales, équipements, allègements fiscaux, congés parentaux, etc.). Les États mettent plus ou moins l'accent sur des prestations monétaires ou sur des équipements et services. La France, en particulier pour ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants, se situe parmi les pays qui privilégient ce mode d'intervention par rapport aux prestations en nature (services et équipements). Pour la seule branche famille de la Sécurité sociale, 95 % des dépenses sont constituées de dépenses directes vers la famille, 5 % sont consacrées au financement des équipements et des services. Mis à part la Suède et le Danemark, et depuis 2000 l'Espagne et la Finlande, tous les États membres de l'ancienne UE à 15 utilisent majoritairement ce vecteur des prestations monétaires.

Les clivages sont également prononcés pour ce qui relève des prestations sous condition de ressources. Les pays d'Europe du Nord à tradition universaliste s'opposent au Royaume-Uni où la majorité des prestations familiales sont sous conditions de ressources. Autre dissemblance, le montant des prestations varie de 1 à 15, entre les pays les plus généreux, comme le Luxembourg, et les pays du Sud qui accordent les allocations les plus faibles.

Tous ces contrastes relatifs aux montants et à l'organisation des dépenses en direction des familles

ne s'expliquent pas simplement par l'histoire, la prégnance des problèmes démographiques ou le niveau de richesse des pays. Ils reflètent aussi les choix et la volonté politiques des gouvernements.

Malgré les expériences et les tendances communes, il y a encore un monde de différences entre les politiques familiales des pays riches. Reste que le rapprochement avance, d'abord par la concordance des données et des analyses qui montrent, par exemple, combien fécondité et travail féminin sont positivement liés et, partant, par la résonance dans tous les pays du thème de la conciliation vie familiale/vie professionnelle.

## Dix spécificités des politiques familiales en France

Après le balayage de la diversité des politiques familiales, on peut mettre en lumière dix spécificités françaises. Cet exercice permet de recenser certains traits qui distinguent totalement la France (comme le fait d'être le seul pays dans l'UE à ne pas servir d'allocations familiales au premier enfant), et d'autres traits qui sont tout simplement plus prononcés que dans la plupart des autres pays (comme l'adhésion même de la population à l'idée qu'il faut soutenir les familles).

### Un niveau élevé de dépenses

Dans le concert international, la France se distingue d'abord par l'ampleur de son investissement dans les politiques familiales. Si les nomenclatures et paramètres

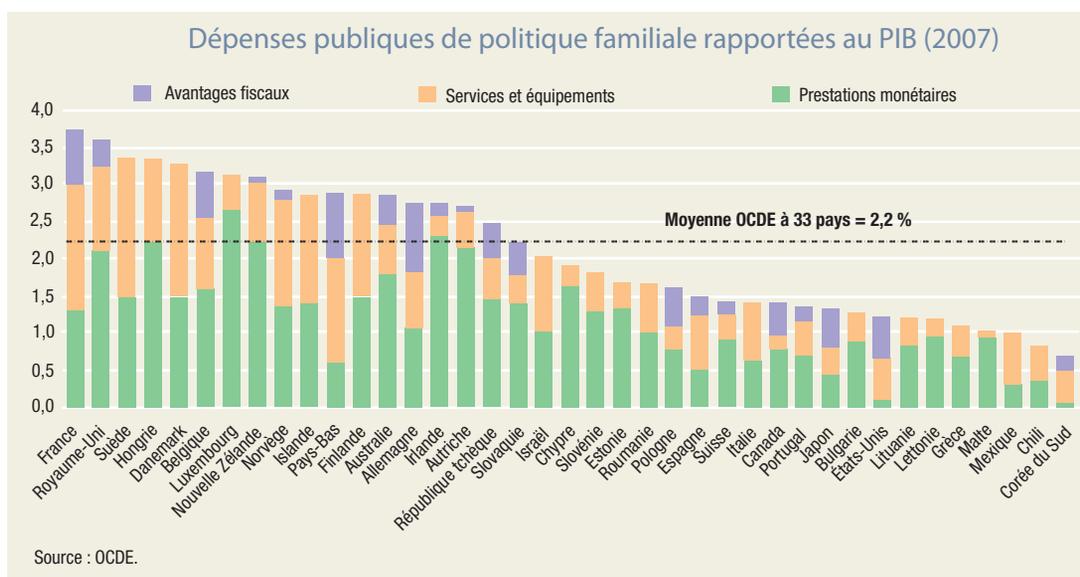
peuvent être longuement discutés, les comparaisons établies par l'OCDE sont claires : c'est en France que la dépense, rapportée au PIB, est la plus importante, avec près de 4 % de son PIB affectés à la politique familiale<sup>(1)</sup>.

### Une large palette d'instruments

Une palette très développée d'instruments (prestations, fiscalité, travail social, etc.) autorise des interventions universelles ouvertes à tous (les allocations familiales), des prestations contributives (notamment pour les personnes ayant travaillé ou exerçant actuellement une activité – c'est le cas de la prestation d'accueil du jeune enfant – PAJE), et des mesures ciblées (avec des barèmes tenant compte de la structure familiale dans le cas des minima sociaux). Parmi ces instruments, la France se singularise, entre autres, par l'importance accordée au mécanisme du quotient familial, visant à tenir compte de la taille du foyer pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Le montant de cette dépense fiscale – très discutée sur le plan des principes, notamment en qu'elle favoriserait les plus aisés – est de l'ordre de 0,6 point de PIB<sup>(2)</sup>.

(1) En fonction d'autres délimitations, plus larges, du périmètre des politiques familiales, on peut aboutir à des estimations significativement plus élevées.

(2) Sur le quotient familial, voir les deux articles de points de vue opposés, signés par Noam Leandri et Louis Maurin, pour l'un et Henri Sterdyniak pour l'autre, dans *Les Cahiers français*, n° 369, 2012, p. 71.



### **Un haut degré de structuration et d'institutionnalisation**

La politique familiale à la française – qui conserve parfois ce singulier de grandeur – présente un haut degré de structuration et d'identification dans l'architecture administrative, avec, de surcroît, l'institutionnalisation d'opérateurs particuliers : les associations familiales fédérées au sein de l'Union nationale des associations familiales (UNAF). Ces associations ont un rôle d'opérateurs mais aussi une fonction reconnue par le législateur de représentation des intérêts familiaux. Aucun autre pays n'a institué une représentation de ce type avec une telle force.

### **Une forte légitimité**

Les politiques familiales bénéficient, en France, d'un fort consensus politique quant à la légitimité des interventions, même si la direction des réformes à entreprendre soulève toujours des polémiques. La politique familiale, dans son essence, appelle, au moins, le compromis. Mais dès qu'il s'agit des grands principes, des périmètres financiers, et, surtout, des priorités, les choses deviennent plus discutées. Soumise à des attentes et des objectifs à certains égards contradictoires, hésitant entre politique dite familiale et politique dite sociale, oscillant entre politiques des revenus, de l'emploi, du handicap, du logement, de lutte contre les exclusions, les éléments qui composent les politiques familiales font depuis longtemps l'objet d'âpres affrontements – aujourd'hui un peu moins vivaces. Gauche et droite, conservateurs et progressistes des deux camps ne s'affrontent plus véritablement sur la légitimité et les fondements des politiques familiales, mais sur leurs curseurs, leurs paramètres et leurs moyens.

### **Une politique nataliste**

Traditionnellement, les politiques familiales françaises se concentrent sur les familles nombreuses par la progressivité des prestations sociales et du quotient familial. Plus le nombre d'enfants est important, plus les mécanismes sont favorables. L'orientation est clairement, depuis l'origine, nataliste. Une illustration criante est donnée par les allocations familiales : rien au premier enfant, 127 euros par mois au deuxième, 290 au troisième. D'autres pays font ce choix de la progressivité ou de la prime selon le nombre d'enfants. La France est, rappelons-le, le seul État membre de l'UE à ne pas verser d'allocations familiales au pre-

mier enfant.

### **Des opérateurs multiples**

La gouvernance des politiques familiales apparaît très éclatée entre de multiples opérateurs. Classiquement, la branche famille de la Sécurité sociale (les caisses d'allocations familiales – CAF) se trouve au cœur des dispositifs. Mais elle est de plus en plus concurrencée par l'État qui détient le monopole de la norme, et par les collectivités territoriales qui participent de façon croissante aux politiques sociales. Surtout, malgré la présence, dans la plupart des gouvernements constitués depuis une quinzaine d'années, d'un ministre de la Famille, celui-ci doit toujours davantage composer avec ses collègues chargés du Budget, de l'Éducation ou encore de l'Emploi. Si les politiques familiales à la française semblent dotées d'une forte cohésion, elles se révèlent de plus en plus dispersées.

### **Un financement assis sur le travail**

D'abord développée pour les salariés de l'industrie et du commerce comme un risque de Sécurité sociale, la politique familiale française est très liée à l'emploi de par son histoire, notamment dans son financement, qui repose sur des cotisations patronales. Généralisées depuis 1978, il n'y a plus forcément de raison de financer les prestations familiales par des charges pesant sur le coût du travail. Cette singularité, liée à un État-providence de tradition bismarckienne, s'atténue avec la fiscalisation progressive des outils relevant de la politique familiale. Il est possible qu'à terme – en témoignent les débats autour de la TVA sociale – la plus grande partie des politiques familiales soit financée par le biais de la fiscalité.

### **Des effets redistributifs en « U »**

Concernant leurs effets, les politiques familiales à la française sont, comparativement, plus défavorables aux classes moyennes. La courbe de leurs effets redistributifs (prestations et fiscalité) suit, en effet, le profil d'un « U ». Les moins favorisés bénéficient des prestations ; les plus favorisés bénéficient des allègements fiscaux. Au milieu, les « classes moyennes » ne bénéficient pas aussi nettement que les plus modestes des prestations, et pas aussi fortement des avantages fiscaux que les plus aisés. Ce profil en « U » est dis-

cuté<sup>(3)</sup>. Pour certains, la mesure des performances de la politique familiale ne saurait se faire qu'en fonction de la compensation de la perte de niveau de vie occasionnée par la présence d'enfants. Il n'en reste pas moins que cette courbe est bien la description d'une réalité des incidences du système socio-fiscal sur le revenu des ménages, distinguant assez nettement la France de nombreux autres pays riches.

### Un succès en matière de fécondité

Sur le plan des réussites, le taux relativement élevé de fécondité – situant la France au deuxième rang européen derrière l'Irlande, avec plus de deux enfants par femme – est très souvent avancé comme le principal succès des politiques familiales à la française. Le constat est discutable car la corrélation entre niveau de dépenses familiales et niveau de fécondité n'a rien d'évident. Il n'en reste pas moins que la France, dans les instances européennes ou dans d'autres cercles internationaux (comme l'OCDE) fait valoir cet argument, avec une situation démographique bien moins dégradée que nombre de pays riches.

### Des lacunes du côté de la pauvreté des enfants et des familles monoparentales

Sur le plan des échecs et des insuffisances, de très nettes faiblesses sont mises en avant pour ce qui relève du traitement efficace de la monoparentalité et de la pauvreté des enfants. Des critiques soulignent également le caractère paradoxal des mesures en faveur des

(3) Pour une critique de cette représentation en « U » voir les travaux de Henri Sterdyniak, par exemple, « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116, 2011.

mères, conduisant à soutenir à la fois le maintien en activité et le maintien au foyer. Il est vrai que ce ne sont pas là les visées originelles des politiques françaises. Il s'agit pourtant probablement de chantiers de très grande importance pour l'avenir.



Au final, on ne saurait donc ériger une unique spécificité des politiques familiales en France, mais bien des caractéristiques singulières qui distinguent, plus ou moins profondément, ce pan particulier de l'action publique française, par rapport aux autres pays riches. Il n'en reste pas moins que dans tous les pays, les défis sont similaires. Il en va ainsi de l'adaptation des politiques familiales au vieillissement de la population, aux transformations des familles et aux tensions budgétaires. C'est probablement sur ce dernier point que le sujet est le plus lourd en France, car il porte sur des montants considérables et sur des mécanismes toujours difficilement réformables car touchant à une matière jugée cruciale et sensible, celle de la famille.

## BIBLIOGRAPHIE

- **Damon J.** (2007), *Les politiques familiales*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? ».
- **Skinner Q.** (dir.) (2012), *Families and States in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- **Ben Jelloul M. et Schaff C.** (2012), « Réformer la politique familiale. Pourquoi et pour qui », *Revue de l'OFCE*, n° 122. [www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/122/revue-122.pdf](http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/122/revue-122.pdf).
- **Thévenon O.** (2008), « Les politiques familiales des pays développés : des modèles contrastés », *Population et sociétés*, n° 448. [www.ined.fr/fichier/t\\_publication/1368/publi\\_pdf1\\_448.pdf](http://www.ined.fr/fichier/t_publication/1368/publi_pdf1_448.pdf)
- **OCDE** (2011), *Doing Better for Families*, Paris, OCDE.