Les politiques familiales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

Deux rapports d'experts réalisés à la demande du Comité d'experts sur les politiques sociales pour les familles et les enfants

Juin 2009

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Les politiques familiales dans les États membres du Conseil de l'Europe

Deux rapports d'experts réalisés à la demande du Comité d'experts sur les politiques sociales pour les familles et les enfants

- **Conseil de l'Europe – Questionnaire sur les politiques familiales Rapport d'analyse comparative**
  Karin Wall avec Lia Pappámikaail, Mafalda Leitão et Sofia Marinho
  Institut des Sciences sociales, Université de Lisbonne, Portugal

- **Politiques familiales : Développements et dynamique dans certains États membres du Conseil de l'Europe**
  Fred Deven
  Département du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille,
  Kenniscentrum WVG, Bruxelles, Belgique

- **Annexe : Sélection de normes juridiques du Conseil de l'Europe dans le domaine de la politique familiale**

juin 2009

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Couverture : Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, juin 2009

Avant-propos

“La famille a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée,” comme le déclare la Charte sociale européenne révisée. Les politiques familiales contribuent grandement à garantir ces droits, notamment dans les domaines social et économique. Mais que font exactement les Etats membres du Conseil de l'Europe afin de protéger les droits des familles? Et comment réagissent-ils à tous les changements auxquels font face les sociétés européennes contemporaines: une faible natalité et le vieillissement des populations, un nombre croissant de modes de vie non conventionnels et désinstitutionnalisés et, dans beaucoup de pays, des difficultés économiques et un fossé qui se creuse entre les riches et les pauvres?

La recherche de réponses à ces questions était une des missions du Comité d’experts sur les politiques sociales pour les familles et les enfants, un sous-comité du Comité européen pour la cohésion sociale. Grâce aux compétences des membres de ce comité et aux échanges d'informations, à la collecte de statistiques détaillées et à l'analyse de bonnes pratiques, réalisés en 2008 et en 2009, les experts ont réussi à identifier de nouvelles initiatives intéressantes pour les pouvoirs publics.

Afin de combler le manque de données récentes et comparables sur les politiques familiales (notamment pour les pays non membres de l'Union européenne ou de l'OCDE), le Comité a élaboré un questionnaire détaillé sur les politiques familiales nationales, et a compilé les informations contenues dans les 39 réponses nationales, qui constituent désormais une vaste base de données contenant des données quantitatives et qualitatives détaillées sur tous les domaines pertinents des politiques familiales. En outre, deux rapports d'experts ont été établis par Mme Karin Wall *et al*. (Portugal) et par M. Fred Deven (Belgique). Même s'ils suivent des méthodologies différentes, ces deux rapports permettent de mieux comprendre les tendances actuelles dans les politiques familiales de l'Europe élargie.

Le Rapport d'analyse comparative de Karin Wall fait l'analyse et la synthèse de la masse considérable de données collectées grâce au questionnaire susmentionné. Ce rapport fournit certes une vue d'ensemble de toutes les catégories de données demandées, mais il concentre l'attention sur les mesures des pouvoirs publics permettant de concilier plus facilement l'emploi et la vie de famille. Ce thème est une priorité de pratiquement tous les gouvernements d'Europe, et les observations finales de Karin Wall (chapitre 4 de son rapport) font ressortir des conclusions intéressantes sur le dilemme auquel les gouvernements sont confrontés dans ce domaine.

Le rapport de Fred Deven, “Evolution et dynamique des politiques familiales de quelques Etats membres du Conseil de l'Europe”, complète cette analyse quantitative par des études de cas approfondies. Pour illustrer les différentes approches dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, le rapport décrit notamment comment les politiques familiales nationales réagissent aux changements structurels majeurs et souligne le nombre croissant d'objectifs et de parties prenantes dans ce domaine.

Nous souhaitons exprimer toute notre gratitude envers les auteurs de ces deux rapports, les membres du Comité d’experts sur les politiques sociales pour les familles et les enfants et les nombreux fonctionnaires et chercheurs qui ont contribué à cette entreprise.

Alexander Vladychenko

Directeur Général de la Cohésion Sociale

Bjørn Bredesen

Président du Comité d'experts sur les politiques sociales pour les familles et les enfants

Conseil de l'Europe – Questionnaire sur les politiques familiales

Rapport d'analyse comparative

Karin Wall avec Lia Pappámikail, Mafalda Leitão et Sofia Marinho

Institut des Sciences sociales de l'Université de Lisbonne

juin 2009

Table des matières

1. Introduction 9

2. Première approche et analyse comparative des indicateurs structurels et des sections 1, 2 et 311

2.1. Indicateurs structurels 11

2.2. Politique familiale : cadre institutionnel et objectifs 21

2.3. Politiques financières du gouvernement à l'égard des familles 29

2.4. Conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale 31

Protection des mères sur le lieu de travail 32

Congé de maternité 34

Congé parental 39

Total du congé postnatal rémunéré 42

Congé pour les pères 46

« Congé rémunéré réservé aux pères » 50

Interruption de travail pour prendre soin d'un enfant malade 53

Interruption de travail pour prendre soin d'un adulte dépendant/une personne âgée membre de la famille 57

Taux de couverture des services agréés de garde d'enfants 61

3. Vues d'ensemble résumées des sections 4, 5 et 6 du questionnaire 63

4. Commentaires en guise de conclusion 66

Annexe 1 – Correspondants nationaux coordonnant les réponses apportées au questionnaire du Conseil de l'Europe sur la politique familiale 68

Annexe 2 - Structure du questionnaire 74

Références 82

1. Introduction

Le questionnaire du Conseil de l'Europe sur la politique familiale constitue une tentative pour réunir un volume important d'informations de qualité sur des thèmes intéressant les décideurs et les experts en matière de politique familiale.

Quarante[1] pays ont relevé le défi lancé par le Conseil de l'Europe, ce qui a permis d'étendre la collecte de données relatives aux politiques familiales à un large éventail de pays européens, dont certains, tels les pays d'Europe orientale, avaient rarement été inclus auparavant dans des études comparatives sur la politique familiale. Les réponses au questionnaire reflètent la manière dont chaque gouvernement national aborde les politiques sociales relatives à la famille et à l'enfant, et offrent donc une grande diversité de perspectives en vue d'une comparaison et d'une analyse politique d'envergure internationale.

Entre mai 2008 et avril 2009, un groupe d'experts, de membres et de consultants du CD-SPFC et du CDCS ont préparé un questionnaire général sur les politiques familiales, compilé les réponses nationales, analysé les données et demandé aux personnes interrogées de valider les informations[2].

Les données recueillies ont permis de créer une base de données et d'élaborer l'analyse comparative générale figurant dans le présent rapport. La base de données, conçue sous Excel, reprend la structure thématique du questionnaire (voir Annexe 2). C'est la raison pour laquelle elle comporte sept sections (chacune d'entre elles correspondant à une feuille Excel distincte) :

- Indicateurs structurels ;
- Politique familiale : cadre institutionnel et objectifs ;
- Politiques financières du gouvernement à l'égard des familles ;
- Conciliation de la vie professionnelle et familiale ;
- Politique sociale et droit de la famille : mariage, divorce et enfants ;
- Politiques traitant des pressions et des problèmes au sein de la famille ;
- Politiques visant à renforcer la vie familiale et l'épanouissement personnel des parents et des enfants.

Les informations relatives à chaque pays ont été intégrées séparément et, n'ont, d'une manière générale, fait l'objet que de modifications mineures. Dans tous les cas, les questionnaires ont été vérifiés et validés par des experts issus des ministères responsables des politiques familiales (on trouvera, à l'Annexe 1, les noms des personnes chargées de répondre au questionnaire).

Seules quatre sections du questionnaire ont été incluses dans l'analyse comparative, à savoir : indicateurs structurels ; politique familiale : cadre institutionnel et objectifs ; politique financière du

[1] Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Belgique, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Moldova, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine, Royaume-Uni. Il nous a été possible d'inclure 39 pays dans l'analyse comparative effectuée dans le présent rapport. Le Monténégro n'est pas inclus dans cette analyse (il a toutefois été intégré dans la base de données).

[2] D'une manière générale, les informations qualitatives couvrent la période 2007-2008, même si des renseignements avaient été demandés à propos des changements attendus dans les politiques. Certains de ceux qui ont répondu ont, toutefois, mis à jour les informations pour l'année en cours. S'agissant des indicateurs structurels, bien que certains pays aient fourni des chiffres plus récents, des données antérieures ont été utilisées, dans quelques cas, pour faciliter la comparaison.

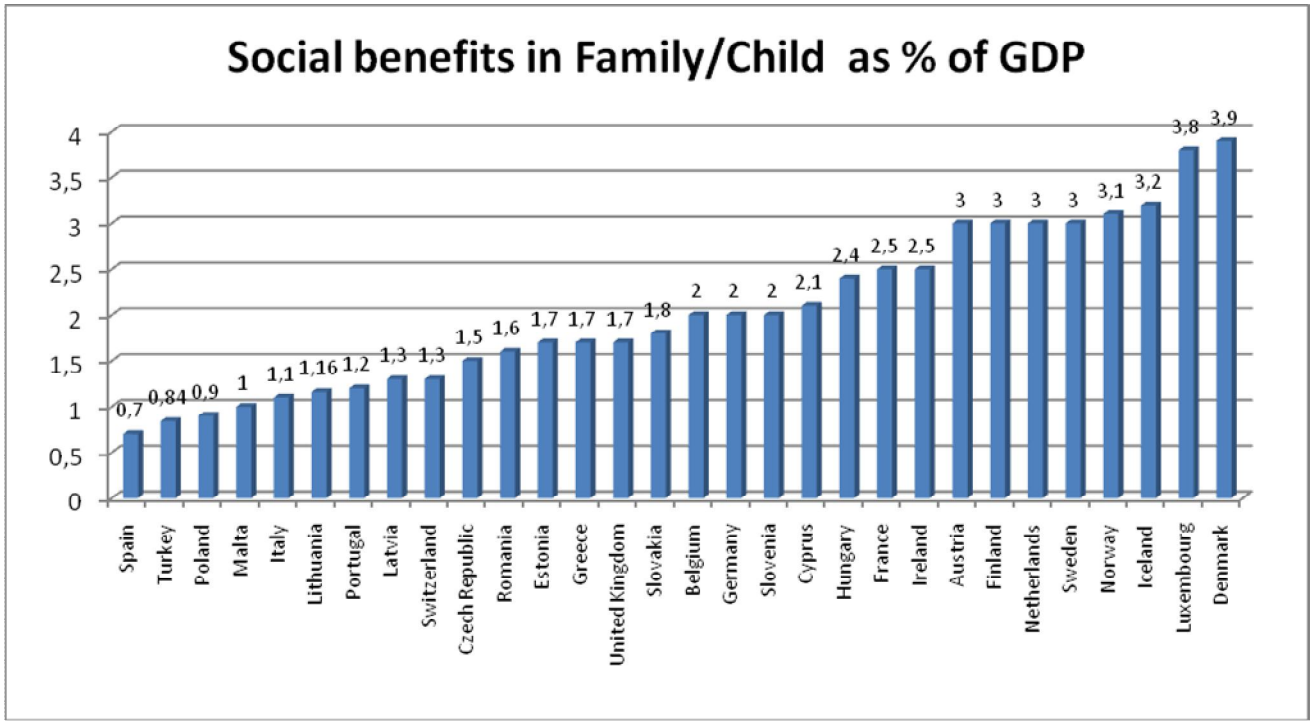
gouvernement à l'égard de la famille ; conciliation de la vie professionnelle et familiale). Les sections restantes ne font l'objet que d'un aperçu résumé. Le rapport se compose de trois parties principales : une analyse comparative des indicateurs structurels et des sections 1, 2, et 3 ; des vues d'ensemble résumées des sections 4, 5 et 6 ; et quelques observations finales.

2. Première approche et analyse comparative des indicateurs structurels et des sections 1, 2 et 3

2.1. Indicateurs structurels

La première section du questionnaire/base de données, qui constitue la toile de fond pour l'analyse de la politique familiale, comprend un aperçu quantitatif de certaines questions choisies, mais néanmoins fondamentales, touchant à la démographie de chaque pays ; à la structure familiale et à la structure par sexe ; au fonctionnement du marché de l'emploi ; à la protection sociale et aux services sociaux. Certains de ces indicateurs structurels ont été transformés en graphiques pour en faciliter la lecture.[3] Ces graphiques nous ont permis de présenter une vue d'ensemble générale comparative de la situation dans chaque pays pour ce qui concerne certains aspects fondamentaux de la politique familiale, d'une part, et de la vie professionnelle et familiale, de l'autre. Le Graphique n° 1 illustre la répartition des pays pour ce qui concerne le pourcentage du PIB investi dans les aides sociales à l'intention des familles et/ou des enfants. Afin de faciliter l'interprétation du graphique, les pays sont présentés par taux croissant. La majorité des pays consacrent entre 1 et 2 % du PIB aux aides sociales. Seuls 12 pays (Chypre, Hongrie, France, Irlande, Autriche, Finlande, Pays-Bas, Suède, Norvège, Islande, Luxembourg et Danemark) y consacrent plus de 2 %.

Graphique n° 1
Aides sociales à l'intention des familles/enfants en pourcentage du PIB

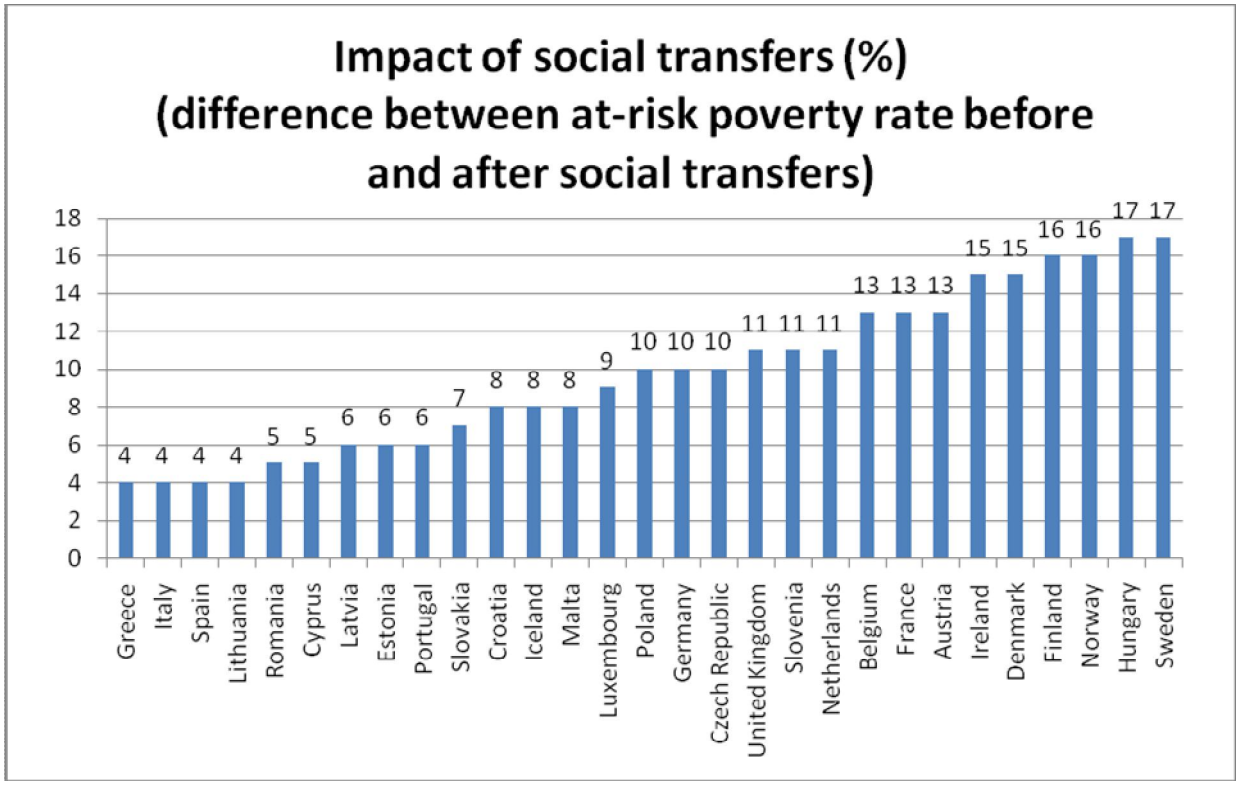


* Petrásová, A. (2007), Protection sociale dans l'Union européenne, Statistiques en bref – Population et conditions sociales, 99/2007: 2004 (à l'exception de la Suède, de la Slovénie et de Chypre – données pour 2005; de la Lituanie et de la République tchèque – données pour 2006; de la Turquie, données reprises du questionnaire du CE sur la politique familiale).

[3] L'ensemble des indicateurs n'étant pas disponible pour les 40 pays ayant répondu au questionnaire, le nombre de pays varie selon les graphiques.

Bien que nous ne disposions pas de mesures directes de l'impact des aides sociales sur le budget des familles et sur leur niveau de vie en général, il est intéressant d'examiner le comportement du taux 'de risque de pauvreté' avant et après les transferts sociaux[4].

Graphique n° 2
Impact des transferts sociaux (différence entre le taux de risque de pauvreté avant et après les transferts sociaux)



* Eurostat, 2007 (hormis les chiffres pour la Croatie, tirés du questionnaire du CE sur la politique familiale) : calcul propre (taux de risque de pauvreté avant les transferts sociaux (–), taux de risque de pauvreté après les transferts sociaux).

Selon les pays, les transferts sociaux ont un impact différent sur la réduction du taux de pauvreté, ce qui semble être lié à l'importance de l'investissement public (pourcentage du PIB) dans les transferts sociaux (Graphique n° 2). En fait, la différence entre les taux de risque de pauvreté avant et après les transferts sociaux montre que l'incidence enregistrée en matière de réduction de la pauvreté est proportionnelle au degré d'investissement, en pourcentage du PIB, consenti par les pays. Le Graphique n° 2 montre, par exemple, que, si en Grèce, en Italie ou en Espagne, les transferts sociaux

[4] Conformément à la base de données de concepts et définitions d'Eurostat (CODED) "le taux de risque de pauvreté est mesuré comme étant la part des personnes disposant d'un revenu équivalent disponible inférieur au seuil de risque de pauvreté. Ce seuil est fixé à 60 % du revenu équivalent disponible médian du pays de résidence. Le revenu équivalent est défini comme le revenu total du ménage divisé par sa "taille équivalente" – afin de prendre en compte la taille et la composition du ménage – et est attribué à chaque membre du ménage (le revenu total du ménage est divisé par sa taille équivalente en utilisant ce qu'on appelle l'échelle d'équivalence "OCDE modifiée". Cette échelle donne un poids de 1,0 au premier adulte, de 0,5 aux autres membres du ménage âgés de 14 ans ou plus et de 0,3 à chaque enfant)". L'indicateur du 'taux de risque de pauvreté après les transferts sociaux" est défini comme étant "la part de personnes disposant, après transferts sociaux, d'un revenu équivalent net total (revenu total) inférieur à 60 % du revenu médian national. Le revenu net est le revenu total provenant de toutes les sources moins l'impôt sur le revenu. Le médian est la valeur qui sépare la répartition du revenu en deux parties de taille égale ; la moitié exactement des personnes se situent en-dessous de cette valeur et l'autre moitié se situe au-dessus".

ne représentent qu'une réduction de 4 % du taux de risque de pauvreté, en Hongrie et en Suède, cette réduction atteint 17 %, ce qui indique, d'une part, que dans ces pays, les transferts sociaux ont une incidence plus importante et, de l'autre, qu'ils disposent de davantage de ressources et d'autres particularités structurelles.

L'orientation et la définition de la politique familiale sont fortement influencées par l'évolution des tendances démographiques, des modèles familiaux, des indicateurs du marché de l'emploi et des questions d'égalité entre les sexes. Les données relatives à ces tendances, enregistrées dans chaque contexte national, constituent donc un outil fort précieux pour analyser la politique familiale dans un aussi grand nombre de pays. Les graphiques ci-dessous font apparaître les données relatives au taux de fécondité[5], de nuptialité[6] et de divortialité[7] pour chaque pays (Graphiques n° 3 à 5), le pourcentage d'enfants nés hors mariage (Graphique n° 6), les taux d'emploi[8] et de chômage[9], ventilés par sexe (Graphiques n° 7 à 8) ainsi que le taux d'emplois à temps partiel[10], également ventilé par sexe (Graphique n° 9).

[5] Conformément à la base de données de concepts et définitions d'Eurostat (CODED), "le taux de fécondité total correspond au nombre moyen d'enfants nés vivants d'une femme qui traverserait ses années de vie féconde en se conformant aux taux de fécondité par âge d'une année donnée. Il s'agit donc de la descendance finale d'une génération fictive, calculée en cumulant les taux de fécondité par âge des femmes pour l'année considérée (les effectifs de femmes à chaque âge étant supposés égaux). L'indicateur total de fécondité est également utilisé pour indiquer la fécondité de remplacement. Dans les pays les plus développés, le taux de 2,1 est considéré comme étant ce niveau de remplacement."

[6] Conformément à la base de données de concepts et définitions d'Eurostat (CODED) , "le taux brut de nuptialité représente un taux sommaire fondé sur le nombre de mariages contractés au sein d'une population au cours d'une période donnée, habituellement une année civile, par ex. le nombre de mariages contractés au cours d'une année au sein de la population d'une zone géographique donnée exprimé par 1 000 habitants de la population totale que comptait à la fin du premier semestre, cette zone géographique au cours de la même année"

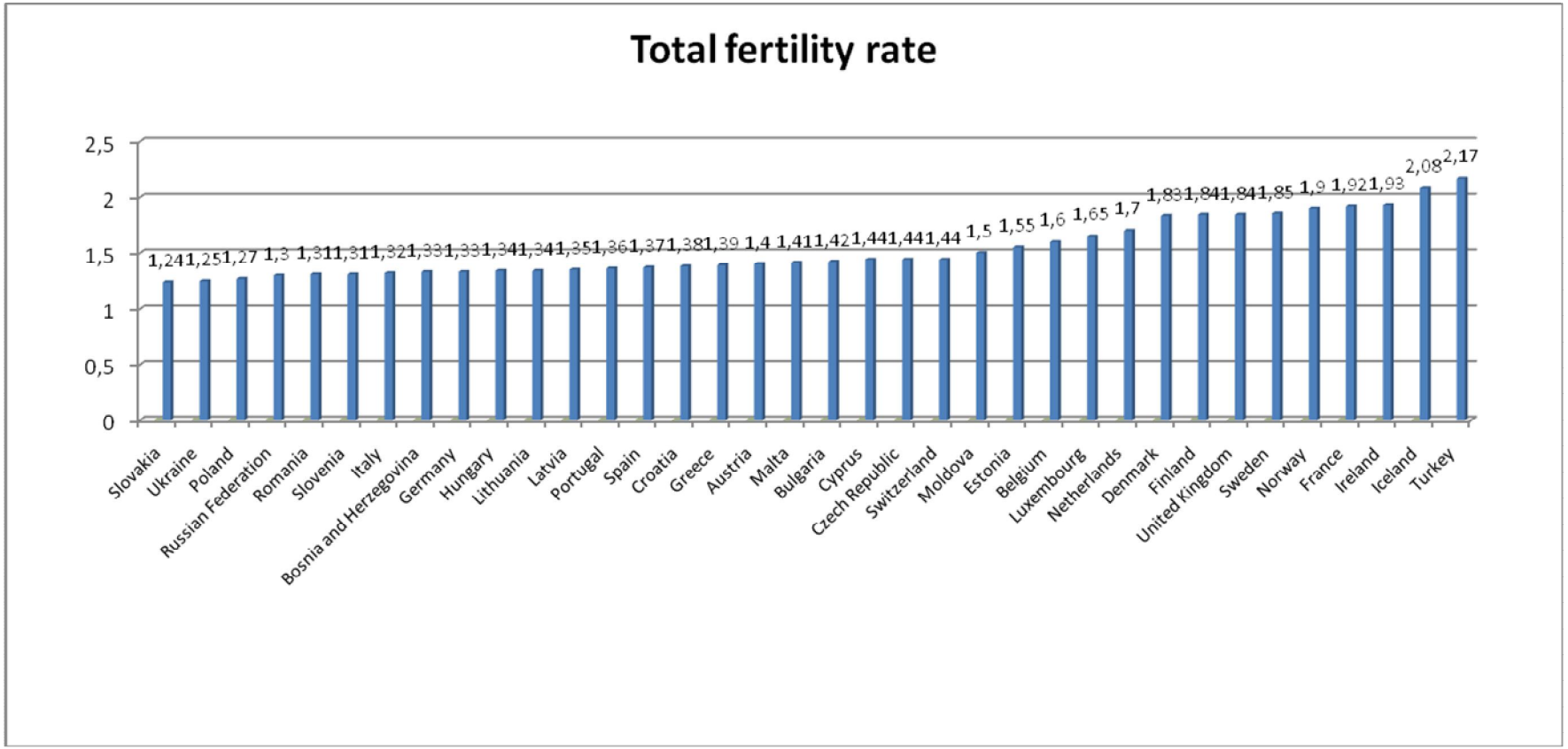
[7] Conformément à la base de données de concepts et définitions d'Eurostat (CODED), "le taux brut de divortialité représente un taux sommaire fondé sur le nombre de divorces prononcés au sein d'une population au cours d'une période donnée, habituellement une année civile, par ex. le nombre de divorces prononcés au sein de la population d'une zone géographique donnée au cours d'une année exprimé par 1 000 habitants de la population totale que comptait, à la fin du premier semestre, cette zone géographique au cours de la même année".

[8] Conformément à la base de données de concepts et définitions d'Eurostat (CODED) "le taux d'emploi représente les personnes occupées en pourcentage de la population en âge de travailler (15-64 ans)".

[9] Conformément à la base de données de concepts et définitions d'Eurostat (CODED), "le taux de chômage représente les personnes au chômage en pourcentage de la population active (15-64 ans)".

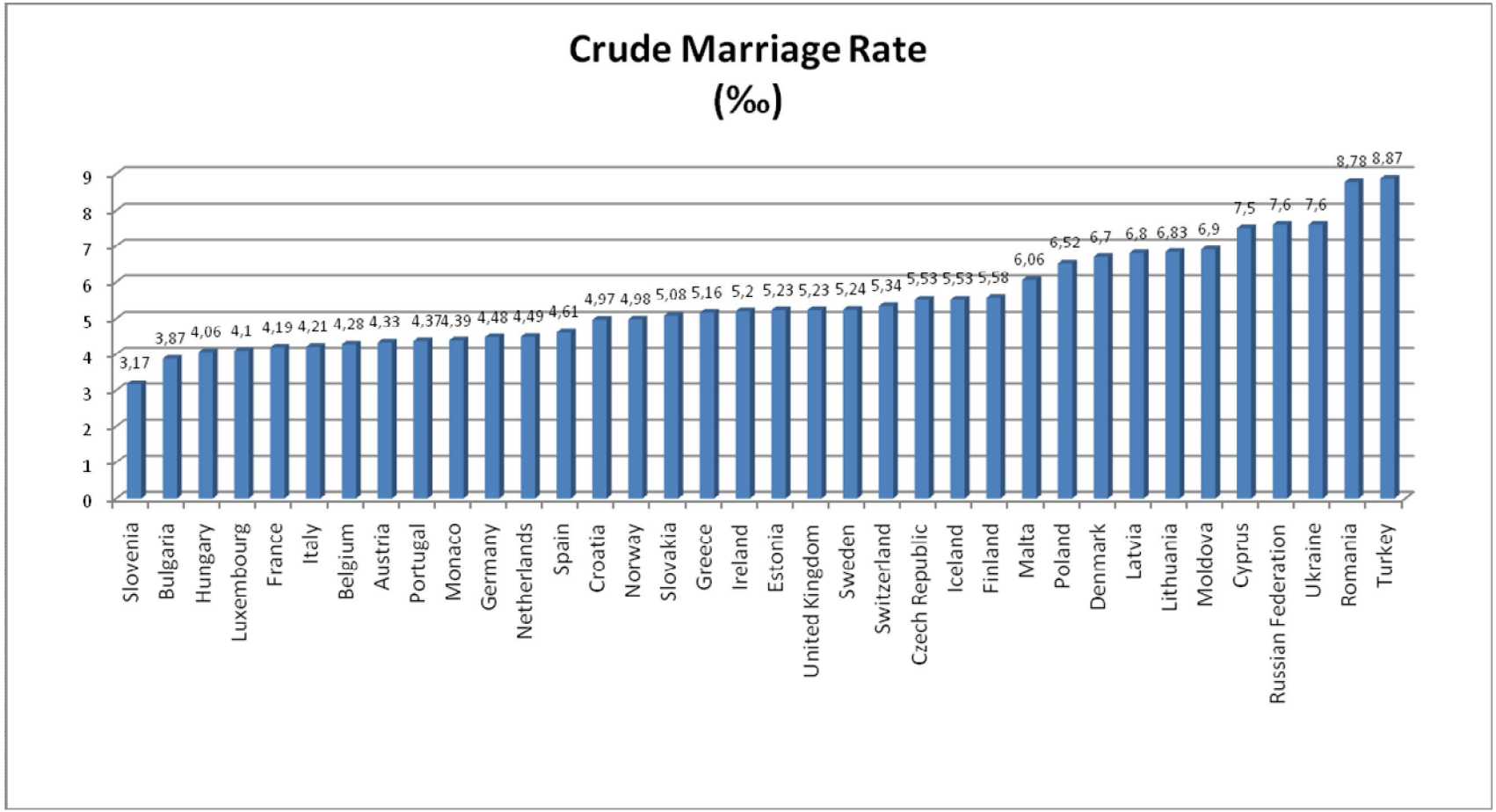
[10] Conformément à la base de données de concepts et définitions d'Eurostat (CODED), " les travailleurs à temps partiel sont des personnes dont la durée de travail régulière est inférieure à la durée de travail usuelle." Cette définition englobe toutes les formes de travail à temps partiel (demi-journée, horaire 3/4, horaire 4/5, etc.). Ce chiffre peut être établi aux échelons national, régional, de l'industrie ou de l'entreprise. Il convient de noter que, alors que la catégorie des "employés à plein temps" est relativement homogène, on ne peut en dire de même s'agissant de celle des "employés à temps partiel" puisque cette dernière peut couvrir toutes les durées de travail se situant entre 20 % ou moins à 80 % ou plus de la durée habituelle du travail de l'entreprise employant ces travailleurs. Il est impossible d'établir une distinction exacte entre le travail et temps partiel et le travail à plein temps en raison des variations observées entre les pratiques pertinentes d'un pays membre à l'autre et d'une industrie à l'autre.

Graphique n° 3
Taux de fécondité total



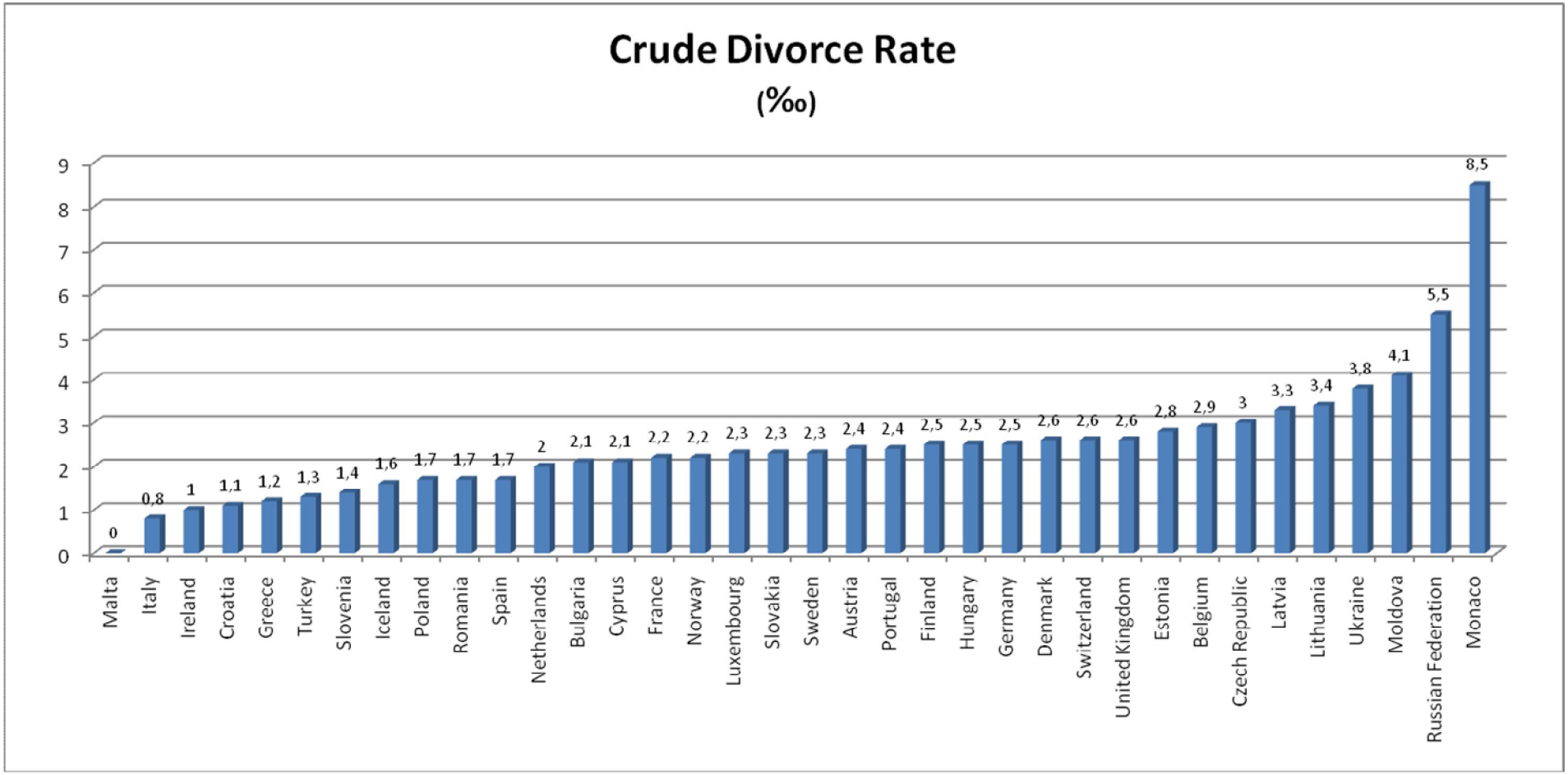
* Eurostat (Indicateurs structurels): 2006 (excepté pour l'Autriche, l'Italie, la Moldova et la Fédération de Russie – chiffres 2005 ; ainsi que pour la République tchèque, la Lituanie, la Norvège et la Turquie – chiffres 2007 tirés du questionnaire du Conseil de l'Europe sur la politique familiale.

Graphique n° 4
Taux brut de nuptialité



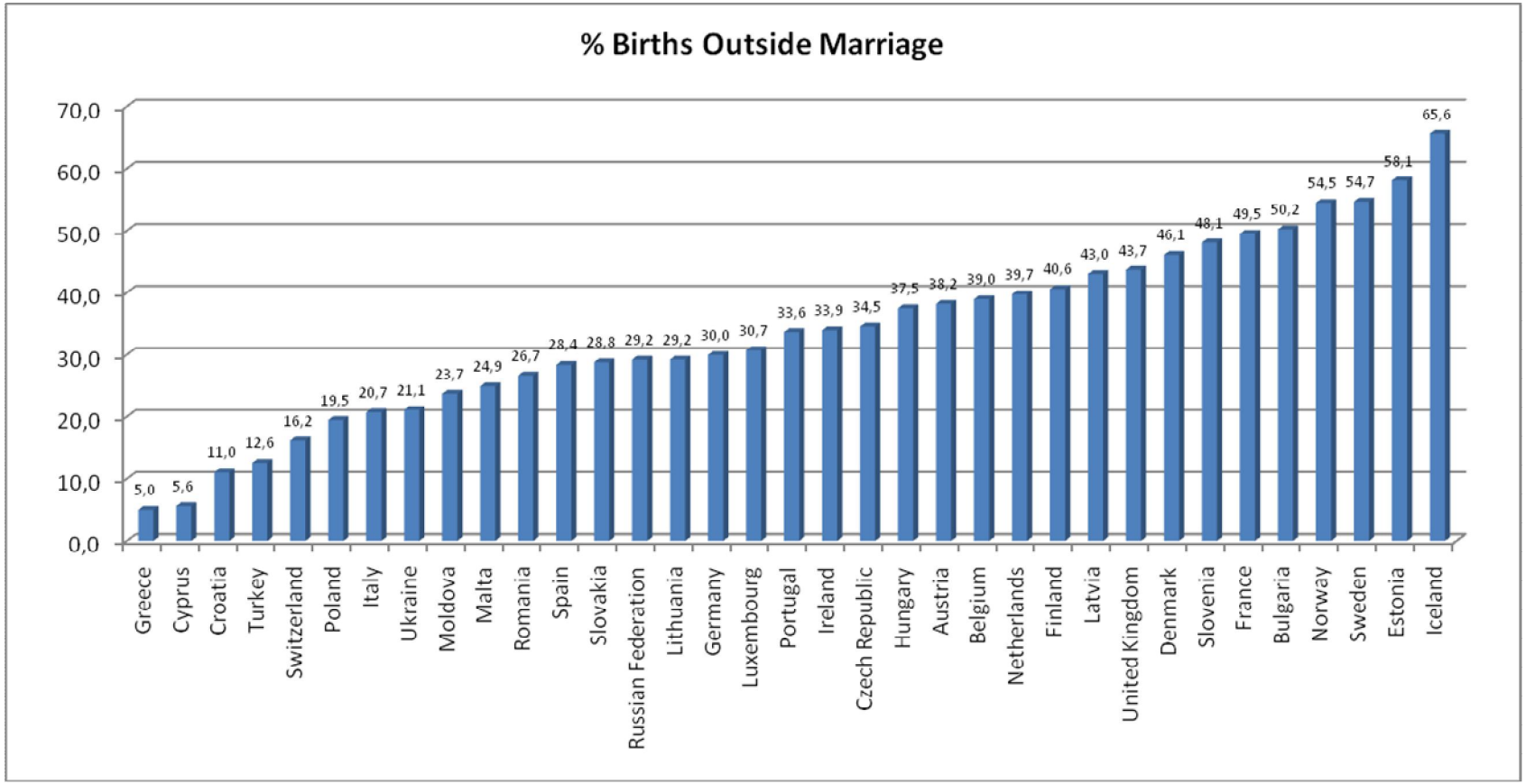
* Eurostat (Indicateurs structurels): 2007 (excepté pour l'Ukraine, la Croatie, l'Irlande et l'Espagne – chiffres 2006 – et pour le Royaume-Uni – chiffres 2005). Conseil de l'Europe, Evolution démographique récente en Europe, Strasbourg 2004 : Moldova et Fédération de Russie – chiffres 2003. Monaco, chiffres 2000 et la Turquie, chiffres 2008, tirés du questionnaire du Conseil de l'Europe sur la politique familiale.

Graphique n° 5
Taux brut de divortialité



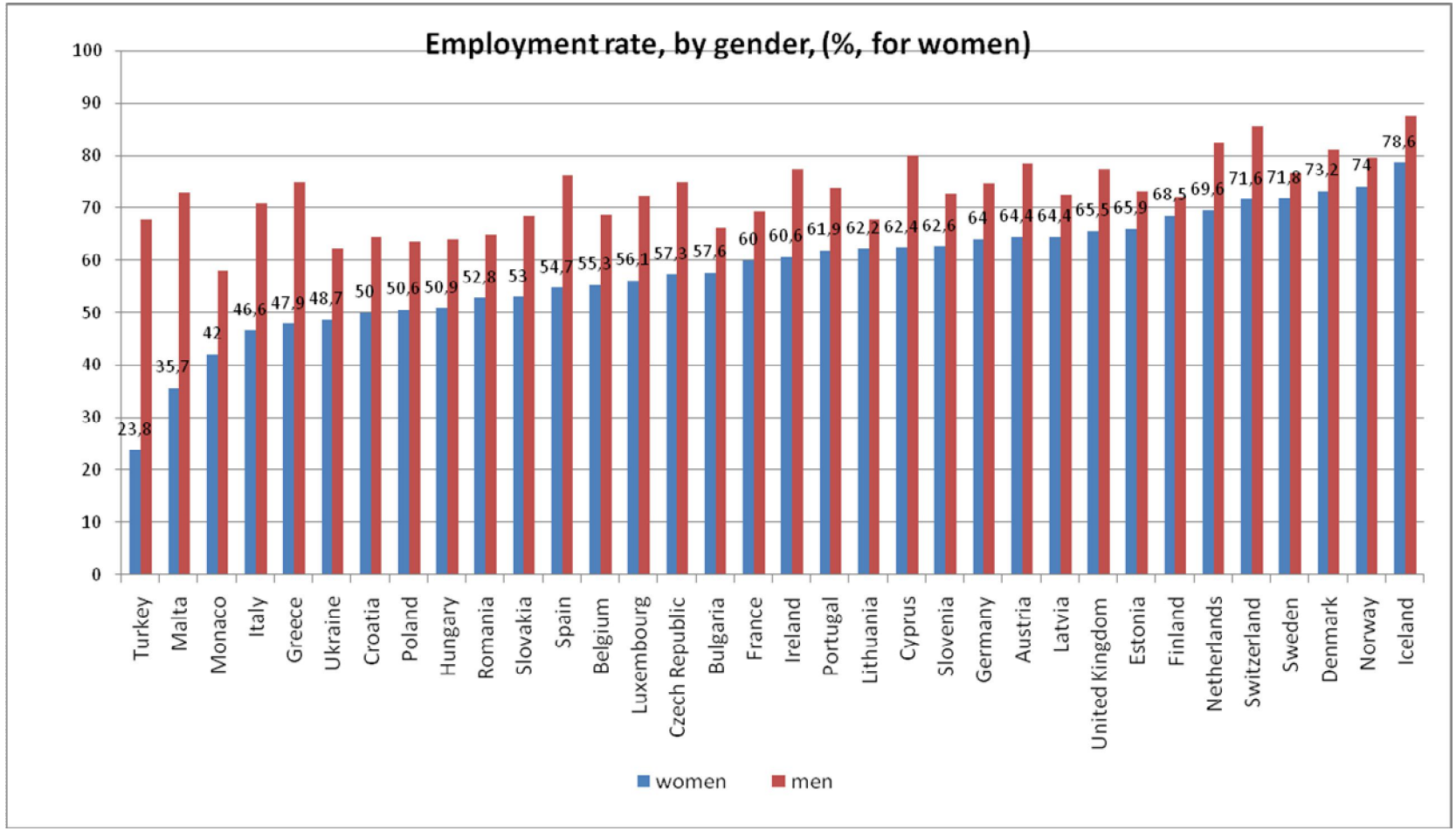
* Eurostat (Indicateurs structurels): 2007 (excepté pour l'Ukraine, la Croatie, l'Islande, la Turquie, l'Irlande et la France – chiffres 2006 et pour le Royaume-Uni, l'Allemagne, Malte et l'Espagne – données pour 2005).
Conseil de l'Europe, Evolution démographique récente en Europe, Strasbourg, 2004: Moldova et Fédération de Russie – chiffres 2003.

Graphique n° 6
Pourcentage de naissances hors mariage



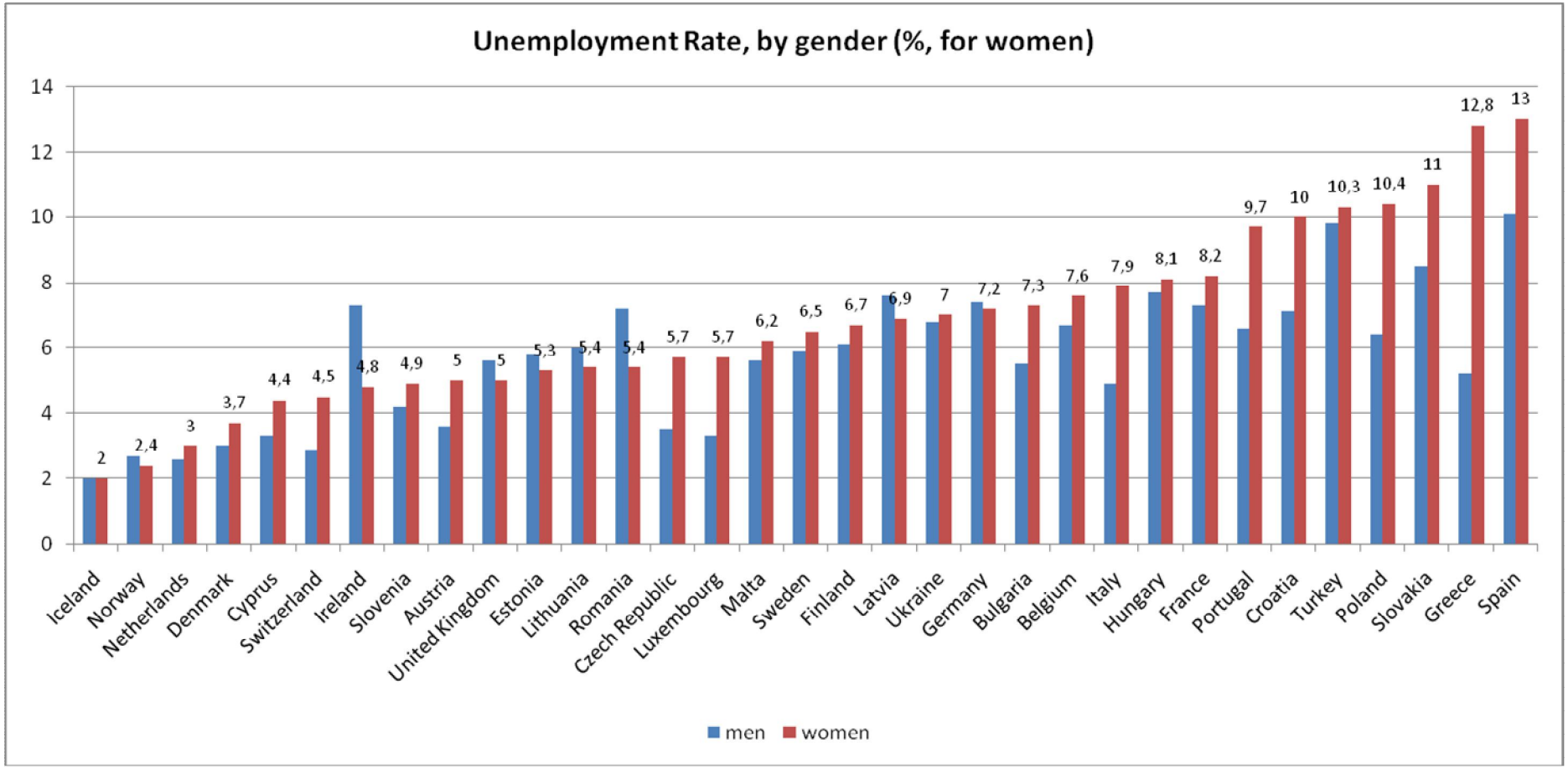
* Eurostat (Indicateurs structurels): 2007 (excepté pour la Croatie, Chypre, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Royaume-Uni – chiffres 2006).
Conseil de l'Europe, Evolution démographique récente en Europe, Strasbourg, 2004: Moldova, Turquie et Fédération de Russie – chiffres 2003.

Graphique n° 7
Taux d'emploi par sexe (%, pour les femmes)



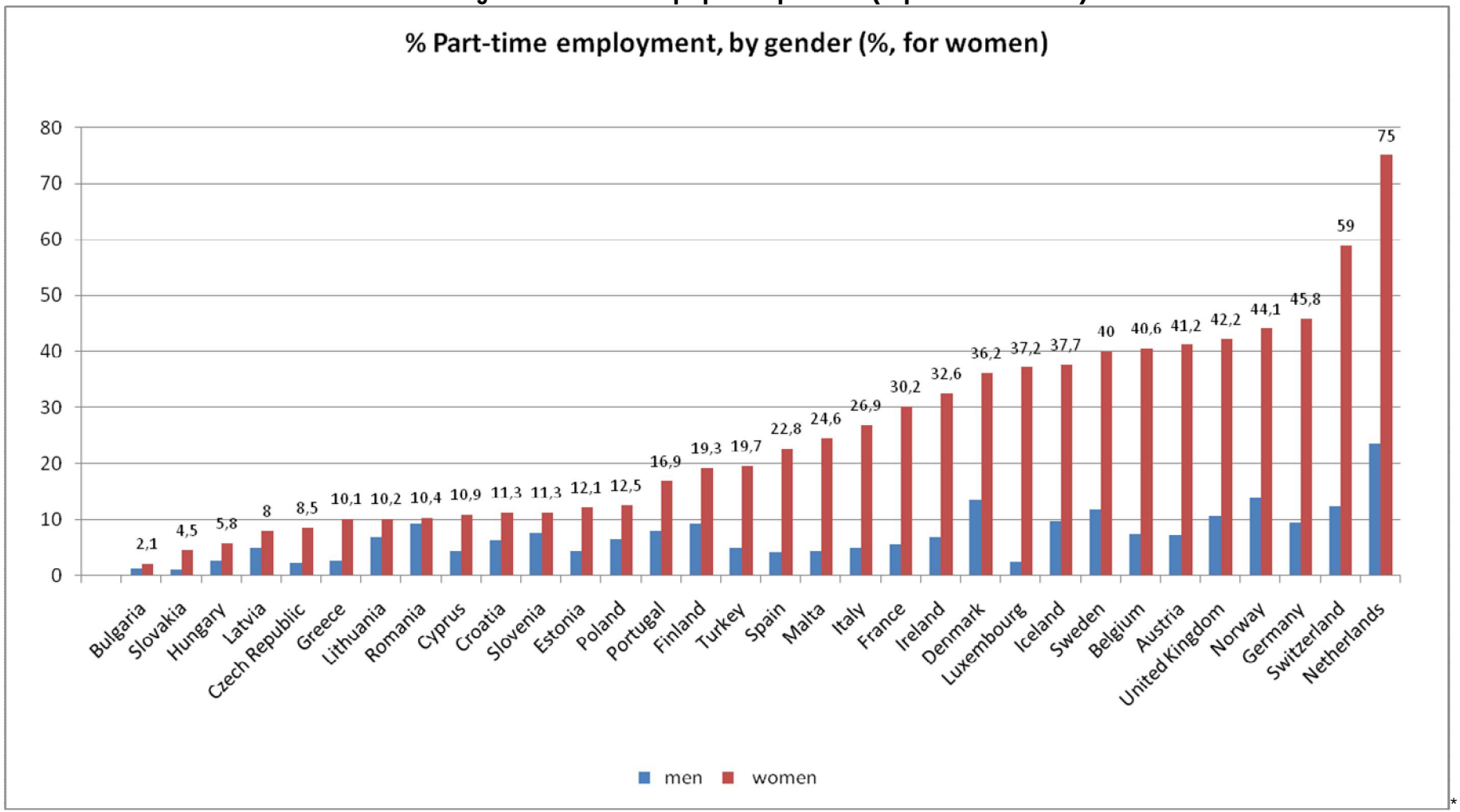
* Eurostat (Indicateurs structurels): 2007 (excepté pour l' Ukraine – chiffres 2006 et Monaco, chiffres 2000 tirés du questionnaire du Conseil de l'Europe sur les politiques familiales)

Graphique n° 8
Taux de chômage par sexe (%, pour les femmes)



* Eurostat (Indicateurs structurels): 2008 (excepté pour la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, la Roumanie, la Suisse, la Turquie et le Royaume-Uni – chiffres 2007 et l'Ukraine – chiffres 2006 tirés du questionnaire du Conseil de l'Europe sur les politiques familiales).

Graphique n° 9
Pourcentage de travail à temps partiel par sexe (% pour les femmes)



*

Eurostat (Indicateurs structurels): 2006 (excepté pour la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, la Lituanie, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie – chiffres 2007, certains tirés du questionnaire du Conseil de l'Europe sur les politiques familiales)

2.2. Politique familiale : cadre institutionnel et objectifs

Le Tableau 1 présente une synthèse des descriptions du cadre institutionnel de la politique familiale fournies par chaque pays. Nous avons constaté que, dans la plupart des pays (33), la politique familiale est coordonnée par une institution de tutelle (souvent un ministère), même si les mesures pertinentes peuvent être élaborées et mises en œuvre par plusieurs départements au sein ou en collaboration avec d'autres ministères. Dans sept pays (Belgique, Croatie, Danemark, Grèce, Irlande, Lettonie et Fédération de Russie), le cadre institutionnel de la politique familial est interministériel.

Tableau 1 – Cadre institutionnel des politiques familiales

Pays	Coordination par une institution de tutelle (n: 33)	Différentes institutions (n: 7)
Autriche	Ministère fédéral de l'économie, de la famille et de la jeunesse (+ les services de la famille des provinces - Länder)	
Azerbaïdjan	Commission d'Etat pour les affaires familiales, les femmes et les enfants	
Belgique*		Gouvernement fédéral + ministère du Bien-être, de la Santé et de la Famille (=WvG) au nom du gouvernement flamand + ministère de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances de la région wallonne.
Bosnie- Herzégovine	Institution chargée de la coordination: Ministère des Affaires civiles de la Bosnie-Herzégovine (niveau étatique) Niveau des entités: 1. Ministère du Travail et des Affaires sociales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (+ d'autres ministères dans les cantons) 2. Ministère de la Santé et de la Politique sociale de la Républika Srpska 3. Division de la Santé du District de Brčko of B-H	
Bulgarie	Ministère du Travail et de la politique sociale	
Croatie		Ministère de la Famille, des Anciens combattants et de la Solidarité intergénérationnelle et ministère de la Santé et de la Protection sociale
Chypre	Ministère du Travail et de l'Assurance sociale (services sociaux placés sous l'égide du Ministère et 6 autres services s'occupant des politiques familiales)	
République tchèque	Ministère du Travail et des Affaires sociales	
Danemark		Ministère des Affaires sociales, ministère de l'Emploi, ministère de la Justice
Estonie	Ministère des Affaires sociales (Emploi, santé et Affaires sociales). Service de la politique familiale placé sous l'égide de la Division de l'Egalité des sexes	
Finlande	Ministère des Affaires sociales et de la Santé	
France	Secrétariat d'Etat à la famille auprès du Ministère du travail, des relations sociales de la famille, de la solidarité et de la ville.	
Allemagne	Ministère fédéral des Affaires familiales, des personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse (+ les ministères de la Famille dans les Länder)	

Pays	Coordination par une institution de tutelle (n: 33)	Différentes institutions (n: 7)
Grèce		Secrétariat général à la sécurité sociale (ministère de l'Emploi et de la Protection sociale), Secrétariat général à la protection sociale (ministère de la Santé et de la Solidarité sociale), Secrétariat général à la santé publique (ministère de la Santé et de la Solidarité sociale), Secrétariat général à l'éducation des adultes (ministère de l'Education nationale et des Cultes) et Secrétariat général à la parité (ministère de l'Intérieur)
Hongrie	Ministère des Affaires sociales et du travail	
Islande	Le Ministère des Affaires sociales et de la Sécurité sociale est chargé des politiques familiales	
Irlande		Ministère des Affaires sociales et de la famille (responsable de l'Agence de soutien familial, ministère de la Santé et de l'Enfant (y compris le Bureau du ministre chargé de l'Enfance et de la Jeunesse), ministère de la Justice, de l'Egalité et des Réformes juridiques et ministère de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi
Italie	Ministère de la politique familiale sous l'égide de la Présidence du Conseil des Ministres	
Lettonie		Ministère de l'Enfance et des Affaires familiales et ministère des Affaires sociales
Lituanie	Ministère de la Sécurité sociale et du Travail (2 services principaux)	
Malte	Ministère de la politique sociale (secondé par plusieurs services, commissions et agences)	
Moldova	Ministère de la Protection sociale, de la Famille et de l'Enfance	
Monaco	Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé.	
Monténégro	Ministère de la Santé et des Affaires sociales – service de la protection sociale et de l'enfance	
Pays-Bas	Programme interministériel pour la jeunesse et la famille (travaille en étroite coopération avec le Ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports, le Ministère de la Justice, le Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi et le Ministère de l'Education, de la Culture et des Sciences)	
Norvège	Ministère de l'Enfance et de l'Egalité	
Pologne	Ministère de l'Emploi et de la Politique sociale	
Portugal	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	
Roumanie	Ministère du Travail, de la Famille et de l'Egalité des chances	
Fédération de Russie *		Ministère de la Santé et du développement social, ministère du développement économique, ministère de l'Education et de Sciences, ministère du Sport, du tourisme et de la politique de Jeunesse, ministère de la Culture, ministère des finances, Agence fédérale aux Affaires de jeunesse (+ unités administratives régionales chargées de la politique familiale)

Pays	Coordination par une institution de tutelle (n: 33)	Différentes institutions (n: 7)
Serbie	Ministère de l'Emploi et de la Politique sociale	
Slovaquie	Ministère de l'Emploi, des Affaires sociales et de la Famille	
Slovénie	Direction des Affaires familiales sous l'égide du Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales	
Espagne*	Le Ministère de l'Education, de la Politique sociale et du sport est le principal responsable au niveau national. Au sein de ce Ministère travaille le Secrétariat d'Etat à la politique sociale et à la famille qui inclut la Direction générale de la famille et de l'enfance.	
Suède	Ministère de la Santé et des Affaires sociales	
Suisse *	Domaine Famille, Générations et Société de l'Office Fédéral des assurances sociales au sein du Département (Ministère) fédéral de l'intérieur (au niveau de la Confédération) + diverses institutions dans les cantons	
Turquie	Ministère d'Etat responsable de la Femme, de la famille, de l'enfance et des personnes handicapées (abritant plusieurs directions)	
Ukraine	Ministère de la Famille, de la Jeunesse et du Sport (Département de la Famille, de la Politique d'égalité entre les femmes et les hommes et de l'évolution démographique et département de l'enfance)	
Royaume-Uni	Ministère de l'Enfance, des écoles et de la famille (Angleterre)	

*Etats fédéraux

Le Tableau 2 présente la synthèse d'une première analyse des divers objectifs de la politique familiale mentionnés dans les réponses apportées à la question 1.2 du questionnaire. Il s'agissait d'une question « ouverte » dans laquelle on demandait aux personnes interrogées d'énumérer **les objectifs et les moteurs politiques considérés comme occupant actuellement une place élevée sur le calendrier.** Ces objectifs et moteurs ont été groupés en cinq catégories principales, auxquelles on en a ajouté une sixième, dans laquelle l'accent est mis sur **les références explicites aux objectifs pronatalistes**. Cela signifie qu'il existe peut-être d'autres pays dont les politiques sont liées à un paradigme pronataliste de la politique familiale, mais que, dans leur réponse, ils n'en ont pas fait explicitement mention en tant qu'objectif. En d'autres termes, lorsqu'un objectif n'est pas inclus dans le tableau, cela peut tout simplement signifier qu'il n'a pas été indiqué par celui qui a répondu au questionnaire parce qu'il ne compte pas actuellement au nombre des principales priorités politiques. En fait, cela peut se produire soit parce qu'il s'agit déjà d'un important domaine politique soit parce que les gouvernements investissent davantage dans d'autres domaines-clés. Il importe également de noter que ce tableau renvoie à de grandes catégories d'objectifs, même si les orientations et les mesures des politiques nationales peuvent être rattachées à différents contenus idéologiques (notamment pour ce qui concerne l'interprétation du rôle de la famille dans la société ainsi que pour ce qui concerne la manière d'aborder les questions touchant à l'égalité des sexes). Ce tableau n'en reste pas moins représentatif des priorités et des préoccupations politiques actuelles de ces gouvernements nationaux et peut s'avérer utile en vue de cartographier les politiques familiales, les traditions et les orientations politiques en Europe. Les réponses recueillies contribuent également à mettre en lumière les tendances et les changements qui se font jour dans ce domaine.

Les cinq grandes catégories comprennent :

(i) **Le soutien financier** apporté aux familles sous forme de prestations, d'allocations, de bourses ou d'aides complémentaires. Une attention particulière a été accordée aux objectifs spécifiques mentionnés dans les réponses concernant ces soutiens, à savoir s'ils sont destinés aux familles en général ou si la pauvreté des familles ou le fait d'être une famille nombreuse constitue des critères particuliers. La majorité des pays (au moins 22) ont cité le soutien financier comme occupant une priorité élevée sur l'ordre du jour actuel relatif à la politique familiale.

(ii) La **conciliation de la vie professionnelle et familiale,** que les personnes ayant répondu au questionnaire relient souvent à la politique en matière d'égalité des sexes. Il apparaît que la plupart des pays (30) soulignent cet objectif général (ce dernier a été inclus dans une catégorie baptisée « conciliation + équilibre des sexes » puisqu'il couvre également la promotion de l'égalité entre les sexes en matière d'accès à l'emploi et la création de conditions permettant aux parents qui travaillent, notamment aux mères, d'améliorer leur vie quotidienne). L'analyse s'est également attachée à identifier les pays ayant mentionné, dans leurs objectifs politiques, le rôle du père, dont ils s'efforcent de promouvoir la participation dans toutes les situations de la vie familiale (au sein du couple, mais également dans le partage des devoirs parentaux suite à un divorce). Toutefois, treize pays seulement on mentionné le rôle du père comme occupant un rang élevé dans l'ordre des priorités du calendrier politique actuel. D'autre part, nous n'avons trouvé que peu de références aux objectifs politiques visant à faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale lorsque les familles prennent soin des personnes âgées dépendantes. Cette catégorie a toutefois été maintenue précisément pour montrer que la question émergente des soins à une population vieillissante n'est pas explicitement mentionnée au nombre des principaux objectifs politiques.

(iii) Bien que la **prestation de services** soit, à bien des égards, liée aux politiques visant à concilier vie professionnelle et vie familiale, elle s'est imposée en tant que catégorie à part entière incluant des références aux investissements effectués par les gouvernements dans de nouvelles infrastructures et/ou dans l'amélioration de la prestation de services aux familles en vue d'accroître les taux de couverture. Comme auparavant, on a établi une distinction entre prestation de services en faveur des enfants et prestation de services en faveur des personnes âgées. La création de structures destinées aux enfants s'avère être un objectif majeur des politiques familiales nationales (dans 25 pays).

(iv) La définition de politiques visant au **renforcement de la vie familiale** constitue la quatrième catégorie d'objectifs. Cette catégorie comprend un vaste éventail d'objectifs liés à la parentalité elle-même (en matière de relations entre les parents et les enfants), mais également à l'institution de la famille en général et son rôle dans la société (par exemple, la lutte contre le taux croissant de divortialité dans la Fédération de Russie est l'un des exemples des préoccupations générales à l'égard de la famille en tant qu'institution). Enfin, bon nombre des personnes ayant répondu au questionnaire ont

également mentionné l'existence d'objectifs politiques en vue de la lutte contre la violence domestique. Dans ces cas, ce ne sont pas les changements dans le cadre juridique qui sont promus, mais principalement la prévention de comportements violents au sein de la famille.

(v) La dernière grande catégorie qui ressort des données recueillies a trait aux **mesures législatives et/ou politiques visant à protéger les femmes et les enfants**. Celles-ci incluent notamment l'amélioration de la législation existante ou l'adoption de nouvelles lois en vue de renforcer la protection des enfants vivant en institution. D'autre part, bien que les politiques relatives à l'égalité des sexes soient étroitement liées à la lutte contre la violence domestique, il apparaît que l'adoption d'une législation fondamentale (visant à protéger les enfants et les femmes), constitue, notamment dans les pays où les politiques d'égalité des sexes sont encore très récentes, une tâche essentielle à laquelle plusieurs gouvernements se sont engagés à s'attaquer, conformément aux réponses au questionnaire (Bosnie-Herzégovine, Moldova, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie et Turquie, par exemple).

Tableau 2 – Objectifs de la politique familiale occupant un rang élevé dans l'agenda politique actuel

Pays	Objectif pronataliste explicite	Soutien financier				Conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale			Prestation de services		Renforcement de la vie familiale		Législation et autres mesures	
		Pauvreté des familles	Aide financière aux familles en général	Familles nombreuses	Types spécifiques de familles*	Conciliation + équilibre des sexes	Rôle du père	Soins aux personnes dépendantes	Pour les enfants	Pour les personnes âgées	Parentalité	Violence domestique (enfants et/ou femmes)	Protection des enfants en général (et notamment les enfants en institution)	Protection des femmes
Autriche														
Azerbaïdjan														
Belgique (les deux communautés)														
Bosnie-Herzégovine														
Bulgarie														
Croatie														
Chypre														
République tchèque														
Danemark														
Estonie														
Finlande														
France														
Allemagne														
Grèce														
Hongrie														

Tableau 2 – Objectifs de la politique familiale occupant un rang élevé dans l'agenda politique actuel

Pays	Objectif pronataliste explicite	Soutien financier				Conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale			Prestation de services		Renforcement de la vie familiale		Législation et autres mesures	
		Pauvreté des familles	Aide financière aux familles en général	Familles nombreuses	Types spécifiques de familles*	Conciliation + équilibre des sexes	Rôle du père	Soins aux personnes dépendantes	Pour les enfants	Pour les personnes âgées	Parentalité	Violence domestique (enfants et/ou femmes)	Protection des enfants en général (et notamment les enfants en institution)	Protection des femmes
Islande														
Islande														
Italie														
Lettonie														
Lituanie														
Luxembourg														
Malte														
Moldova														
Monaco														
Pays-Bas														
Norvège														
Pologne														
Portugal														
Roumanie														
Fédération de Russie														
Serbie														

Tableau 2 – Objectifs de la politique familiale occupant un rang élevé dans l'agenda politique actuel

Pays	Objectif pronataliste explicite	Soutien financier				Conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale			Prestation de services		Renforcement de la vie familiale		Législation et autres mesures	
		Pauvreté des familles	Aide financière aux familles en général	Familles nombreuses	Types spécifiques de familles*	Conciliation + équilibre des sexes	Rôle du père	Soins aux personnes dépendantes	Pour les enfants	Pour les personnes âgées	Parentalité	Violence domestique (enfants et/ou femmes)	Protection des enfants en général (et notamment les enfants en institution)	Protection des femmes
Slovaquie														
Slovénie														
Espagne														
Suède														
Suisse														
Turquie														
Ukraine														
Royaume-Uni														
TOTAL	**13**	**24**	**19**	**8**	**18**	**32**	**14**	**4**	**27**	**9**	**24**	**13**	**22**	**9**

*(familles monoparentales, familles ayant des enfants handicapés, etc.)

2.3. Politiques financières du gouvernement à l'égard des familles

Bien qu'il s'agisse là d'un sujet plutôt complexe en raison de la très grande diversité des modalités, des désignations, des mécanismes et des règles de fonctionnement des diverses prestations et subventions en espèces, le Tableau 3 tente de mettre en lumière quelques-unes de leurs caractéristiques principales et d'identifier l'existence (ou l'absence) de subventions ou prestations spécifiques qui permettent de comprendre la nature et l'ampleur du soutien financier que l'Etat apporte aux familles.

Suivant un système binaire élémentaire (oui/non)[11], la première colonne tente de déterminer, pour chaque pays, si les prestations enfant/famille ont une portée « universelle », c'est-à-dire si elles visent à inclure tous les résidents (dans le cas contraire, elles sont « dépendantes de la catégorie » – c'est-à-dire réservées à une certaine catégorie de citoyens) et /ou si elles sont soumises à conditions de ressources, ce qui exclut les familles aux revenus plus importants. Il est également nécessaire de déterminer si les familles monoparentales et celles qui ont des enfants handicapés bénéficient de prestations complémentaires et si le nombre d'enfants est pris en compte (ce qui se traduit habituellement par des taux plus élevés pour les familles nombreuses). Enfin, le tableau indique les limites d'âge pour prétendre aux allocations familiales ou pour enfant à charge.

La deuxième colonne indique les cas dans lesquels certaines subventions ou allocations sont accordées. Considéré comme une importante mesure pronataliste, le versement d'une somme forfaitaire à la naissance du premier enfant (et/ou à la naissance des enfants suivants) est l'une des stratégies mises en œuvre dans certains pays pour venir en aide aux familles. Les allocations destinées à couvrir les frais afférents à la garde d'enfants (à domicile ou dans des structures réglementées), mais toujours par une tierce partie, c'est-à-dire pour permettre aux mères d'entamer ou de reprendre une vie professionnelle (les dispositions relatives aux congés n'ont pas été prises en compte dans ce tableau) sont beaucoup moins courantes en Europe. L'existence d'allocations et/ou d'allocations complémentaires (indépendamment de leur montant) en vue d'indemniser les familles qui prennent soin de leurs membres âgés dépendants a également été recherchée pour chaque pays (à l'exclusion des régimes de pensions réguliers, contributifs ou non).

[11] Pour faciliter la lecture du Tableau, on a employé des couleurs: bleu pour OUI et rose pour NON. Lorsque les caractéristiques des dispositions financières ne sont pas déterminées ou lorsqu'elles sont mixtes, la case reste blanche.

Pays	Tableau 3 – Soutien financier						
	Allocations familiales				Primes et autres allocations		
	Universelles, tous les résidents	Conditions de ressources	Compléments pour des types spécifiques de familles (familles monoparentales, familles avec enfants handicapés, familles nombreuses, etc.)	Limites d'âge : enseignement normal et supérieur	Prime de naissance	Allocation de garde d'enfants par des tiers	Allocation pour la prise en charge de personnes âgées dépendantes (à l'exclusion du régime régulier de pensions)
Autriche				18/26			
Azerbaïdjan				?			
Belgique				18/25			
Bosnie-Herzégovine	Ressortissants uniquement			15			?
Bulgarie	Ressortissants uniquement			20			
Croatie				15/19			
Chypre				18/23			
République tchèque				15			
Danemark				17			
Estonie				15/19			
Finlande				17			
France				20			
Allemagne				18/25			
Grèce	Salariés uniquement			18/22			
Hongrie				18/23			
Italie	Salariés uniquement			18			
Irlande		Les deux régimes		18			
Islande				16/19			
Lettonie		A l'échelon local		15/20			A l'échelon local
Lituanie				18			
Luxembourg		Les deux régimes		18/27			
Monaco				21			
Malte	Ressortissants uniquement			16/21			
Pays-Bas				17			
Norvège				18			
Pologne				18/24			

Pays	Tableau 3 – Soutien financier						
	Allocations familiales				Primes et autres allocations		
	Universelles, tous les résidents	Conditions de ressources	Compléments pour des types spécifiques de familles (familles monoparentales, familles avec enfants handicapés, familles nombreuses, etc.)	Limites d'âge : enseignement normal et supérieur	Prime de naissance	Allocation de garde d'enfants par des tiers	Allocation pour la prise en charge de personnes âgées dépendantes (à l'exclusion du régime régulier de pensions)
Portugal				18/24			
Roumanie				18/?			
Fédération de Russie	?			16/18			
Serbie	Ressortissants uniquement			19/26			
Slovaquie				16/25			
Slovénie				18/26			
Espagne				18			
Suède				16			
Suisse	Plusieurs régimes	Plusieurs régimes	Plusieurs régimes	Plusieurs régimes	Plusieurs régimes	Plusieurs régimes	
Turquie	Fonctionnaires uniquement			25			
Ukraine				18/23			
Royaume-Uni				16/20			

OUI NON

2.4. Conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale

Une première comparaison des politiques de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale sera menée dans les 39 pays en se fondant sur 9 indicateurs principaux :

- Protection des mères sur le lieu de travail
- Congé de maternité
- Congé parental
- Total du congé postnatal rémunéré
- Congé pour les pères
  - Congé de paternité
  - "Congé payé réservé aux pères "
- Interruption de travail pour prendre soin d'un enfant malade
- Interruption de travail pour prendre soin d'un adulte dépendant/d'une personne âgée membre de la famille
- Taux de couverture des services agréés de garde d'enfants

Protection des mères sur le lieu de travail

La protection des mères sur le lieu de travail existe dans les 38[12] pays. Toutes les femmes titulaires d'un contrat de travail permanent sont protégées contre le licenciement au cours de leur grossesse, le congé de maternité et le congé parental (lorsqu'il existe). Certains pays ont mis en place des périodes de protection supplémentaires de protection après le congé de maternité et le congé parental, lesquelles peuvent s'étendre de un à trois mois. D'une manière générale, les licenciements intervenant au cours de la grossesse et du congé de maternité peuvent uniquement être dus à un comportement illégal de la part de la salariée ou à des difficultés financières de l'employeur (forte chute de la production, fermeture ou faillite de l'entreprise, par exemple). Les restrictions au licenciement au cours des périodes de congé parental ou de congé pour soigner un enfant sont plus diversifiées.

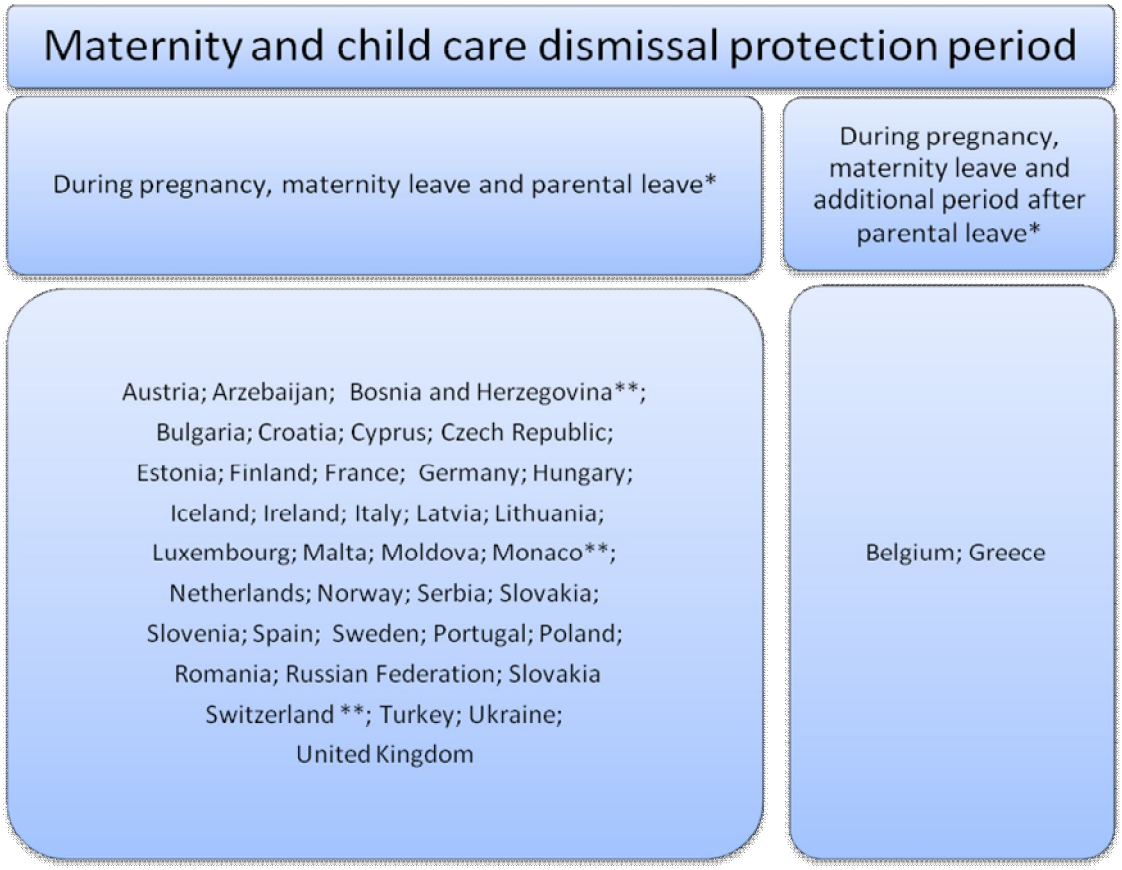
Dans certains pays, il existe également une protection « spéciale maternité » contre le licenciement pour les femmes travaillant sous contrat à durée déterminée. C'est le cas, par exemple, de la Norvège et des Pays-Bas, qui protègent toutes les femmes au cours de la grossesse et du congé de maternité en suspendant le préavis de licenciement ; de la Fédération de Russie, qui protège les femmes contre le licenciement au moins jusqu'au début du congé de maternité ; et de la Serbie, où la durée du contrat de travail est suspendue jusqu'à la fin du congé parental. Il convient également de mentionner que dans 36 pays[13] les pères sont également protégés contre le licenciement durant le congé de paternité ou le partage, avec la mère, du congé de maternité ou encore du congé parental ou du congé pour soigner un enfant.

Le diagramme ci-après donne une vue d'ensemble générale de la protection totale des femmes contre le licenciement au cours de la grossesse et les périodes de congés, pour le premier enfant[14]:

[12] Le Danemark et le Monténégro ne sont pas inclus parce qu'ils n'ont pas répondu à cette partie du questionnaire.
[13] La Turquie et la Suisse n'ont pas indiqué s'il existait dans le pays des dispositions juridiques relatives au congé des pères. Le Danemark et le Monténégro n'ont pas répondu à cette partie du questionnaire.
[14] Nous avons uniquement examiné les cas de protection totale contre le licenciement des femmes titulaires d'un contrat de travail permanent: dans lesquels la femme est certaine de garder son emploi après l'accouchement et après le congé.

Diagramme n° 10

Période de protection contre le licenciement durant le congé de maternité et le congé pour soigner un enfant



* Quelles que soient les différences de durée des congés.
** Pays où existe uniquement le congé de maternité (sans congé parental).

Congé de maternité

Le droit au congé de maternité est juridiquement établi dans les 39 pays (Graphique n° 11). Ce qui les distingue, c'est la diversité pour ce qui concerne l'éligibilité, la durée, la période obligatoire avant/après l'accouchement, la rémunération, etc. D'une manière générale, le congé de maternité est un congé court d'une durée moyenne de cinq mois (20,5 semaines) ; dans la plupart des cas, il est bien rémunéré, le plus souvent à hauteur de 80 % ou plus du salaire moyen.[15]

Dans quatre pays, le congé après la naissance d'un enfant n'est plus appelé « congé de maternité », mais « congé parental » (Norvège, Suède), « congé parental initial » (Portugal) et « congé de naissance » (Islande). Dans ces cas, les mères ont droit à un congé postnatal qui leur est réservé (3 mois en Islande, 9 semaines en Norvège, 6 semaines au Portugal, 8 semaines en Suède) et peuvent également prendre les semaines restantes considérées comme un droit parental que les deux parents peuvent convenir de partager.[16] Même si le congé postnatal garde son appellation de « congé de maternité », dans cinq pays (Bulgarie, Croatie, République tchèque, Pologne et Espagne)[17], le père a également le droit de prendre ce congé à la place de la mère suite à une décision conjointe des deux parents (après une courte période de congé réservé aux mères).[18]

Dans 15 pays – Belgique, République tchèque, Danemark, France, Finlande[19], Islande, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Espagne, Suède, Suisse, Roumanie, Fédération de Russie – il existe soit un plafond soit une autre restriction à la compensation pour perte de revenus. Dans 23 pays – Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monaco, Pologne, Portugal Serbie, Slovénie, Turquie, Royaume-Uni et Ukraine – il n'existe ni plafond ni restriction. Dans 18 de ces pays – Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Slovénie, Allemagne, Grèce, Italie (uniquement pour le secteur public), Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte (dernière semaine non rémunérée), Pologne, Portugal, Serbie, Turquie et Ukraine – le congé de maternité est indemnisé à hauteur de l'intégralité du salaire, sans

[15] Dans 34 pays (Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre (en fonction du nombre d'enfants à charge), Danemark, Estonie, Finlande (les dix premières semaines), France, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande (sur un total de 42 semaines de congé de maternité, seules 26 sont rémunérées), Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte (sauf la dernière semaine), Monaco, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovénie, Espagne, Suisse, Suède, Turquie, Royaume-Uni (les six premières semaines), Ukraine), le congé de maternité est rémunéré à hauteur d'au moins 80 % du salaire moyen). Dans les quatre pays suivants, le congé de maternité est rémunéré à un taux inférieur : République tchèque, 69 % ; Hongrie, 70 % ; Slovaquie, 55 % ; Bosnie-Herzégovine (dans une entité, la Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'allocation de maternité varie considérablement selon les cantons – entre 50 et 90 % – et n'est pas payée dans quatre d'entre eux; dans l'autre entité, la Republika Srpska ainsi que dans le District de Brčko, le congé de maternité s'étend sur 12 mois et semble être rémunéré à hauteur de 100 % du salaire, sans plafond). En Moldova, il n'a pas été possible de déterminer le montant de l'indemnisation du congé de maternité.

[16] Dans le diagramme n° 11 nous avons pris en compte le congé "réservé aux mères" dans ces quatre pays.

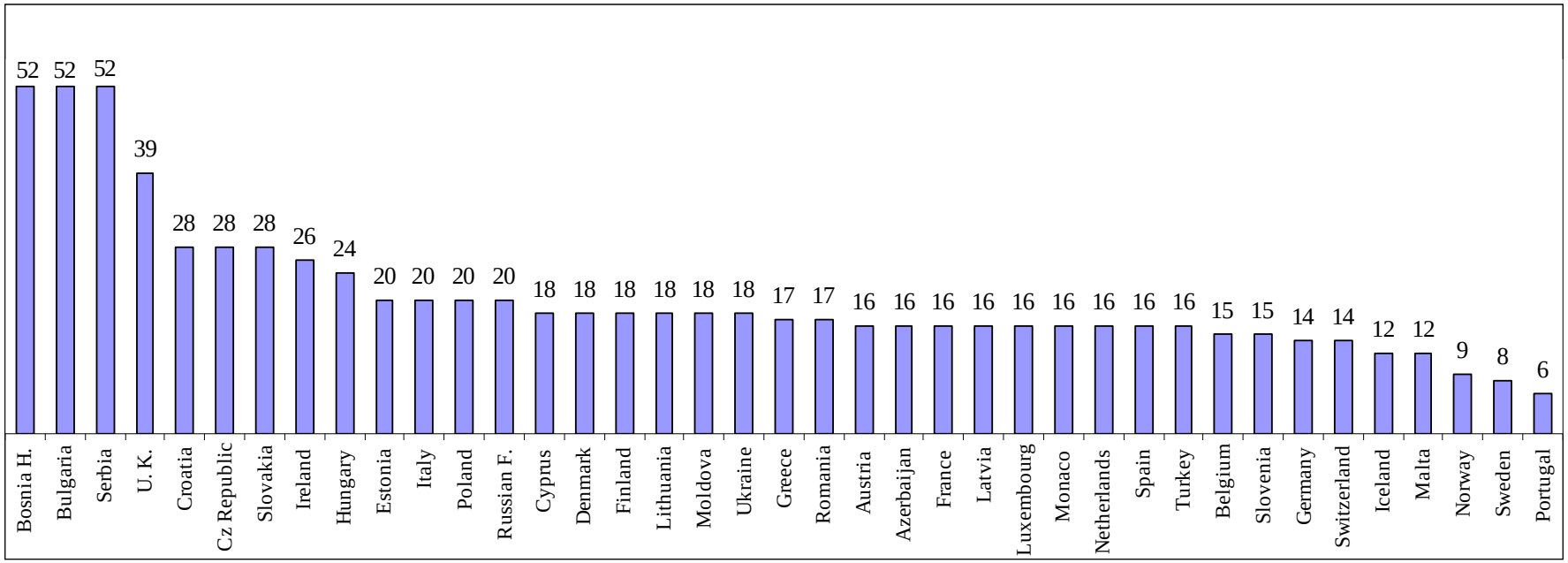
[17] La mère peut reprendre le travail après une période de congé maternel obligatoire, dont la durée se situe généralement entre 6 et 14 semaines et qui débute immédiatement après l'accouchement, les congés restants pouvant être pris par le père aux mêmes conditions que la mère, y compris pour ce qui concerne les indemnités : à partir du moment où l'enfant atteint l'âge de six mois en Bulgarie ; 42 jours après la naissance en Croatie ; 7 semaines après la naissance en République tchèque ; 14 semaines après la naissance en Pologne ; 6 semaines après la naissance en Espagne ; il convient également de mentionner que, dans une entité de Bosnie-Herzégovine, à savoir la Republika Srpska, le congé de maternité peut être transféré au père, en vertu d'une décision prise par les parents, à partir du moment où l'enfant a atteint l'âge de 60 jours, le père bénéficiant des mêmes droits que la mère.

[18] En Serbie, à l'issue du congé de maternité obligatoire de 3 mois, le père peut prendre les 9 mois restants de congé de maternité au lieu de la mère, mais uniquement si cette dernière n'est pas engagée dans une relation de travail.

[19] En Finlande, au cours des 56 premiers jours de congé (environ 9 semaines), les indemnités égalent 90 % d'un salaire annuel jusqu'à 46 207 euros, le taux étant moindre pour les salaires plus élevés ; après cette période initiale de congé, les indemnités sont versées à hauteur de 70 % des salaires ne dépassant pas 30 033 euros, là encore les taux sont moindres pour les salaires plus élevés.

aucun plafond. Nous n'avons pas été en mesure d'identifier le montant des indemnités versées en Moldova au titre du congé de maternité.

Graphique n° 11 – Total du congé de maternité rémunéré (en semaines, y compris avant/après la naissance)



Un examen de la durée totale du congé dans tous les pays fait apparaître que, dans la majorité d'entre eux (25 pays), le congé de maternité rémunéré s'étend de 14 semaines (environ trois mois et demi) à 20 semaines (cinq mois). Dans cinq pays, le congé de maternité rémunéré s'étend de 24 à 28 semaines. Quatre pays (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Serbie et Royaume-Uni) se distinguent des autres par le fait qu'ils rémunèrent le congé de maternité pendant une période plus longue. Toutefois, en Bosnie-Herzégovine, on observe des variations considérables : sur les dix cantons que compte la Fédération de Bosnie-Herzégovine, quatre n'indemnisent pas le congé de maternité et, dans les six autres, le montant de l'allocation se situe entre 50 et 90% du salaire ; dans la Republika Srpska et dans le District de Brčko, le congé de maternité peut bénéficier d'une indemnisation intégrale durant 12 mois. Au Royaume-Uni le congé de maternité, bien rémunéré (90 % du salaire moyen, sans plafond), n'est que de six semaines, la durée restante étant indemnisée forfaitairement. C'est pourquoi la Serbie (indemnisation totale durant l'année qui suit la naissance) et la Bulgarie (12 mois à hauteur de 90 % du salaire[20]) figurent parmi les pays les plus généreux pour de ce qui concerne la durée du congé de maternité bien indemnisé.

Dans trois pays[21], le congé de maternité est rallongé à partir du troisième enfant : 10 semaines en France et à Monaco et un an en Serbie. D'autre part, certains pays accordent un congé de maternité plus long aux mères célibataires et aux mères qui allaitent. En Slovaquie, celles-ci bénéficient d'une extension de neuf semaines du congé de maternité (la République tchèque et la Grèce accordaient une prolongation d'une semaine, qu'elles ont toutefois abolie en 2008). Au Luxembourg, le congé de maternité passe de 16 à 20 semaines en cas d'allaitement. Il est intéressant de noter qu'un pays – le Portugal – offre aux parents la possibilité de prolonger le congé postnatal rémunéré si le père y participe également ; ainsi, le partage du congé postnatal entre le père et la mère permet aux parents de bénéficier d'une période rémunérée plus longue[22].

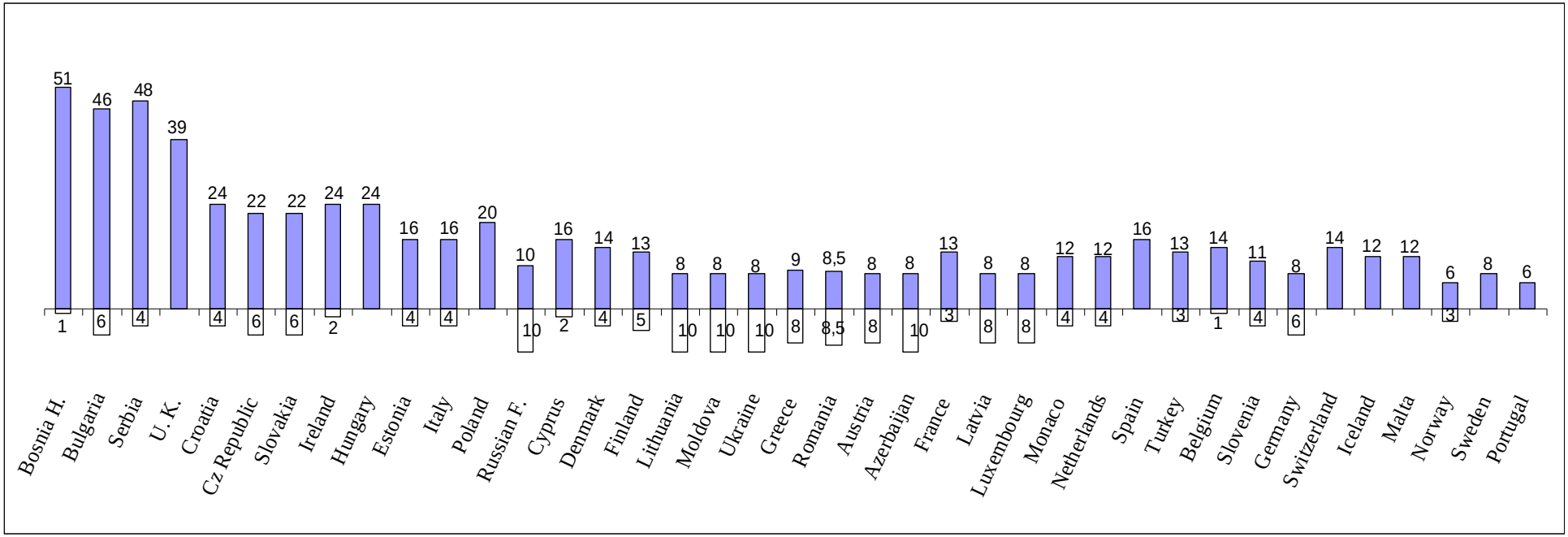
Comme le montre le Graphique n° 12 ci-après, dans la majorité des pays – 30 – le congé de maternité doit obligatoirement commencer quelques semaines avant le terme prévu, généralement entre deux et huit semaines. Dans neuf pays (Hongrie, Islande, Malte, Portugal, Pologne, Suède, Suisse, Espagne et Royaume-Uni) il n'existe pas une telle obligation. Toutefois, dans ces pays (à l'exception de la Suisse), les femmes peuvent, si elles le souhaitent, prendre leur congé de maternité plus tôt (de deux semaines à un ou deux mois).

[20] En Bulgarie, seules les femmes justifiant de 12 mois d'activité professionnelle durant lesquels elles ont été assurées peuvent prétendre aux 12 mois de congé de maternité.

[21] De même, dans une des Entités de Bosnie-Herzégovine – la Republika Srpska – le congé de maternité passe de 12 à 18 mois à partir du troisième enfant.

[22] Au Portugal, lorsque le père prend 30 jours de congé au moins (ou deux périodes de 15 jours consécutifs) seul (sans la mère) après les six semaines obligatoires qui doivent être prises par la mère immédiatement après la naissance, le congé parental initial est prolongé d'un mois (assorti d'une rémunération allant de 83 à 100 % du salaire).

Graphique n° 12 – Total du congé de maternité rémunéré avant et après la naissance * (en semaines)



* Le congé de maternité avant la naissance est uniquement pris en compte pour les pays dans lesquels ce dernier doit être pris avant l'accouchement.

Lorsque la femme reprend son activité professionnelle à l'issue du congé de maternité, près de la moitié les pays (et plus précisément 18 pays[23], à savoir : l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal, la Roumanie, la Fédération de Russie, l'Espagne, la Suède et la Turquie) ont instauré un droit à des pauses d'allaitement – en général sous forme d'une réduction de deux heures du temps de travail quotidien ou d'une pause d'une demi-heure toutes les trois heures – jusqu'à ce que le bébé ait atteint l'âge d'un an ou d'un an et demi.[24]

Congé parental

Après le congé de maternité, il est possible de prendre un congé parental (sauf en Bosnie-Herzégovine, à Monaco et en Suisse où le congé parental n'existe pas). La durée et la rémunération du congé parental varient de manière significative d'un pays à l'autre (Tableau 4).

Tableau 4 – Total du congé parental (rémunéré et non rémunéré) *

Pays	Durée totale (en mois)	Congé rémunéré	
Autriche a)	22	oui	forfait
Azerbaïdjan	34	oui	forfait
Belgique b)	6	oui	forfait
Bulgarie c)	25,5	13,5:oui 12: non	(salaire minimum)
Croatie d)	6	oui	Proportionnel au salaire (100 %) avec plafond bas
Chypre e)	6,5	non	-
République tchèque	30,5	oui	forfait
Danemark	8	oui	proportionnel au salaire (100%) avec plafond
Estonie	31,5	oui	14,5: proportionnel au salaire (100%) avec plafond; 17: forfait
Finlande	27 (6:congé parental + 27: congé pour soins)	oui	6: proportionnel au salaire (70-75 %) pourcentage moindre si revenus plus importants 27: allocation de garde d'enfant

[23] Bien qu'elle ne figure pas dans ce groupe de pays, il est à noter que dans une entité de Bosnie-Herzégovine, la Republika Srpska, les femmes ont droit à une pause d'allaitement de 60 minutes, à condition de reprendre le travail avant l'expiration de leur congé de maternité (le congé de maternité n'est obligatoire que durant les 60 jours suivant immédiatement la naissance).

[24] En Irlande, les mères qui allaitent peuvent aménager leurs horaires de travail ou bénéficier de pauses d'allaitement si le lieu de travail dispose d'une infrastructure adaptée. En Hongrie, le temps de travail journalier est réduit de deux heures au cours des premiers six mois, puis d'une heure jusqu'à la fin du neuvième mois. Au Portugal, pour les mères qui allaitent leur enfant au sein, le "congé" s'étend sur toute la durée de l'allaitement; en cas d'allaitement au biberon, il est prévu une réduction du temps de travail de deux heures par jour, à partager éventuellement entre les parents, jusqu'au premier anniversaire de l'enfant. En Espagne, les mères salariées ont droit à une heure quotidienne d'absence durant les neuf premiers mois de l'enfant (12 mois dans le secteur public) ; si les deux parents travaillent, la mère peut transférer ce droit au père; la mère peut également prendre ces pauses sous forme d'un congé à plein temps et prolonger ainsi le congé de maternité de deux à quatre semaines.

Pays	Durée totale (en mois)	Congé rémunéré	
France	33 (à partir du 2e enfant)	oui	forfait
Allemagne f)	34	12: oui 22: non	proportionnel au salaire (67 %)
Grèce g)	7 + 6	7: non 6: oui	forfait
Hongrie	30	oui	18: proportionnel au salaire (70 %) avec plafond 12: forfait
Islande h)	6	oui	proportionnel au salaire (80 %) avec plafond
Irlande i)	7	non	-
Italie	10	oui	proportionnel au salaire (30 %)
Lettonie	18	oui	12: proportionnel au salaire (70 %) 6: forfait
Lituanie	34	22: oui 12: non	10: proportionnel au salaire (100 %) 12: (85 %)
Luxembourg	12	oui	forfait
Malte	6	non	-
Moldova	34	oui	forfait
Pays-Bas j)	6,5	non	-
Norvège	34,5	oui	10,5: proportionnel au salaire (80-100 %) avec plafond 24: forfait
Pologne	36	24 ou 36 si > 1 enfant: sous conditions de ressources	forfait
Portugal k)	30	10,5: oui 24:non	4,5:proportionnel au salaire (83 %) 6: proportionnel au salaire (25 %)
Roumanie	21,5	oui	forfait
Fédération de Russie	33,5	13,5: oui 20: non	proportionnel au salaire (40 %) avec plafond
Serbie l)	25	non	-
Slovaquie	30,5	oui	forfait
Slovénie m)	9	oui	proportionnel au salaire (100 %) avec plafond
Espagne n)	32	non	-

Pays	Durée totale (en mois)	Congé rémunéré	
Suède o)	16	14:oui 2: non	11: proportionnel au salaire (80 %) avec plafond 3: forfait
Turquie p)	6	non	-
Royaume-Uni e)	6,5	non	-
Ukraine	34	oui	forfait

* Dans ce tableau, nous n'avons pris en compte que les congés dont bénéficient, sur un pied d'égalité, les mères et les pères après le congé de maternité. Dans les pays où le congé postnatal est appelé congé parental (Portugal et Norvège, 6 semaines, et Suède, 60 jours), nous avons soustrait le congé obligatoire réservé aux mères. Pour les autres pays, nous avons pris en compte non seulement le congé parental mais aussi d'autres types de congés auxquels les parents ont droit, tels que les congés pour soins, les congés pour soigner un enfant, les congés d'éducation, etc.

a) En Autriche, les parents peuvent rester en congé parental jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant, mais les prestations parentales/allocations de garde d'enfant sont rémunérés sur une durée plus longue.

b) En Belgique, le congé parental peut faire l'objet d'un supplément d'indemnisation par les autorités régionales ; le congé peut être pris sous la forme de trois mois à temps complet, de six mois à temps partiel ou de 15 mois à 1/5e du temps (les durées sont rallongées pour les parents seuls qui prennent leur congé parental à 1/5e du congé à temps plain) ; l'indemnité est réduite proportionnellement (712 euros par mois pour un congé à temps plein de trois mois). Il convient également de mentionner le « système de crédit-temps » qui s'applique aux salariés du secteur privé. Tous les travailleurs éligibles disposent d'un droit fondamental à un congé de ce type d'une année rémunérée. Cette période peut être portée à cinq ans sur la base d'une convention collective négociée à l'échelon du secteur ou de l'entreprise. Les bénéficiaires prolongeant leur congé continuent d'être rémunérées durant toute la durée de ce dernier.

c) En Bulgarie, le congé de maternité est suivi d'un congé supplémentaire jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant. Par la suite, chacun des deux parents dispose d'un congé parental non rémunéré de six mois, à prendre jusqu'au huitième anniversaire de l'enfant, si ce dernier n'est pas placé dans un service public de garde d'enfants (12 mois dans le cas d'un parent seul).

d) En Croatie, le congé parental rémunéré peut être prolongé de deux mois si le père prend au moins trois des six mois de congé parental ; à partir du troisième enfant, les six mois de congé parental rémunéré sont prolongés à trente mois.

e) Quatre semaines de congé par an au maximum.

f) En Allemagne, les 12 mois de congé parental rémunéré peuvent être étendus à 24 mois, avec réduction proportionnelle de la somme versée (33 % du salaire au lieu de 67 %) ; quatre Länder versent des indemnités (sous condition de ressources) au cours de la deuxième ou de la troisième année de congé parental.

g) A l'issue du congé de maternité, les mères travaillant dans le secteur privé ont droit à 6 mois de « congé payé de garde maternelle » (indemnité forfaitaire). Dans le secteur public, le congé parental est rémunéré pendant 3 mois à partir du troisième enfant. A compter du troisième enfant, le congé parental est allongé de deux mois.

h) L'Islande possède également système de congé pour garde d'enfant dans lequel chacun des parent peut prendre 13 semaines de congé non rémunéré jusqu'au huitième anniversaire de l'enfant.

i) En Irlande, chacun des parents a droit à 14 semaines de congé parental ; le congé n'est pas transférable entre les parents.

j) Aux Pays-Bas, la durée du congé parental est égale à treize fois le nombre d'heures de travail hebdomadaire (le travail à temps complet est de 38 heures par semaine) par parent et par enfant, à prendre avant le huitième anniversaire de l'enfant. Ce congé est indemnisé sous forme d'un crédit d'impôt de 50 % du salaire minimum obligatoire (c'est-à-dire 650 euros par mois) en cas de congé à plein temps et uniquement pour les parents disposant d'un programme d'épargne permanent. Nous avons donc estimé que la durée totale du congé parental aux Pays-Bas est de 26 semaines, soit environ six mois et demi.

k) Au Portugal, le « congé parental initial » peut être pris (après les six semaines de congé réservé à la mère) durant six mois en cas de partage du congé entre les deux parents, dans le cas contraire, il a une durée de 5 mois. A l'issue du congé parental initial, il est possible de prendre un « congé parental supplémentaire » de six mois (chacun des parents ayant droit à trois mois rémunérés à hauteur de 25 % du salaire), à la suite de quoi l'un des parents peut encore bénéficier d'un congé d'éducation non rémunéré de deux ans maximum (trois ans à compter du troisième enfant).

l) En Serbie, le congé de maternité peut être rémunéré jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant à compter du troisième enfant. La mère ou le père peut prendre un congé non rémunéré jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant.

m) En Slovénie, le congé parental peut être pris sur la base d'un temps partiel. Dans ce cas, le congé est prolongé (520 jours calendaires au lieu de 260 jours calendaires) et l'allocation est réduite en conséquence.

n) En Espagne, certaines sommes sont versées par les gouvernements régionaux.

o) En Suède, certaines municipalités (volontaires) peuvent verser aux parents une nouvelle allocation d'éducation (forfaitaire) jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Toutefois, étant donné qu'il ne s'agit pas là d'un droit universel, nous ne l'avons pas pris en compte. Si on soustrait donc les deux mois de congé postnatal réservés à la mère, le congé parental rémunéré a une durée de 16 mois.

p) Un an pour les fonctionnaires.

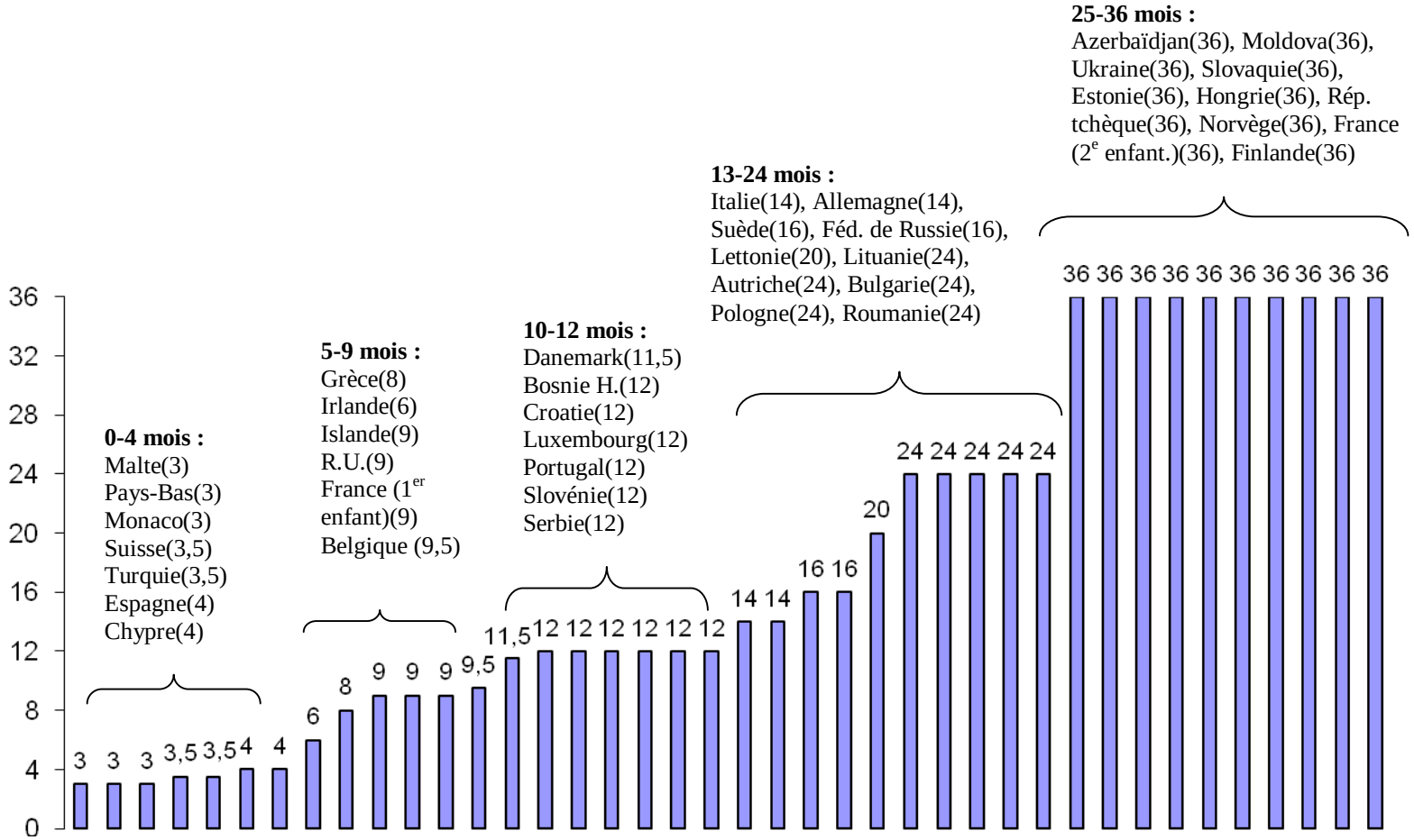
Le congé parental n'est pas rémunéré dans les pays suivants : Chypre, Irlande, Malte, Pays-Bas, Serbie, Espagne[25], Turquie et Royaume-Uni. En Pologne, seules les familles à faibles revenus (inférieurs à 128 € par mois) bénéficient d'un congé parental rémunéré. Compte tenu des informations fournies par les 39 pays, on peut donc conclure à l'existence dans 28 d'entre eux,[26] d'un congé parental rémunéré, avec néanmoins des écarts importants pour ce qui concerne le montant des sommes versées.

Total du congé postnatal rémunéré

Au lieu d'examiner séparément le congé de maternité et le congé parental, nous avons estimé qu'il était plus intéressant de faire porter notre analyse sur la durée totale rémunérée du congé postnatal. Cet indicateur correspond à la période totale de congé rémunéré à laquelle les parents ont droit après la naissance d'un enfant. Dans certains pays, la période totale de congé rémunéré peut également inclure le congé d'éducation dont peuvent disposer les parents après le congé parental. Selon ce critère et compte tenu de la durée totale de congé postnatal rémunéré, indépendamment du montant des sommes versées, nous avons classé les 39 pays en cinq groupes principaux (Graphique n° 13).

[25] En Espagne, chacun des parents peut bénéficier d'un congé parental non rémunéré jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Toutefois, certains gouvernements régionaux ont instauré un droit à une indemnisation forfaitaire.
[26] Y compris la Pologne où le congé parental rémunéré est soumis à conditions de ressources.

Graphique n° 13 – Total du congé postnatal rémunéré (en mois)

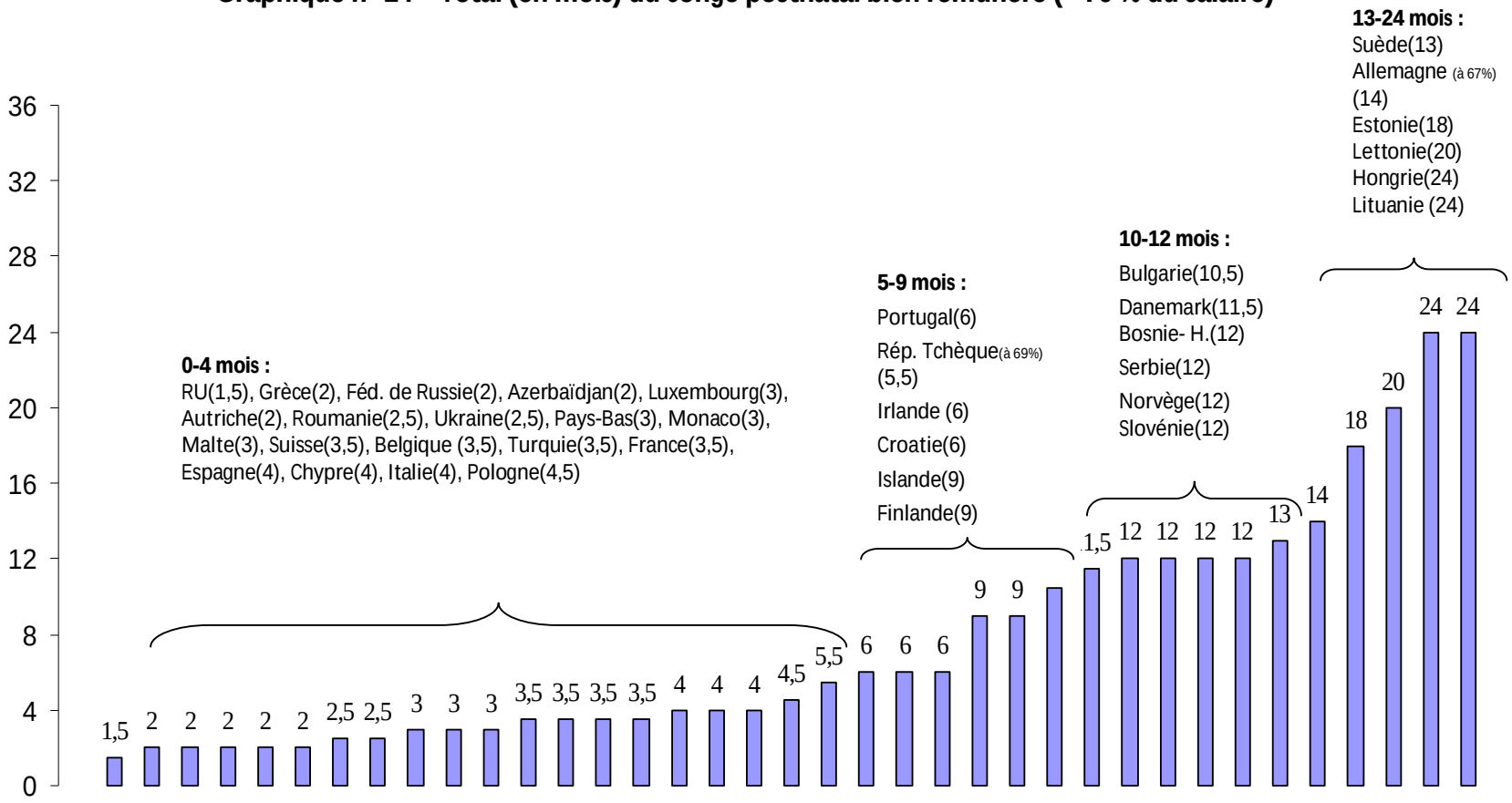


Sept pays seulement (Chypre, Malte, Monaco, Pays-Bas, Espagne, Suisse et Turquie) prévoient une durée de congé postnatal rémunéré inférieure ou égale à quatre mois, ce qui correspond en fait à un congé de maternité court et bien rémunéré (dans deux d'entre eux – Monaco et la Suisse – il n'existe pas de congé parental ; les autres en proposent un, mais non rémunéré). La Belgique, la France (1er enfant), la Grèce, l'Irlande, l'Islande et le Royaume-Uni ont instauré un système de congé postnatal intermédiaire dont la durée varie de six à neuf mois et demi. Vingt-six[27] pays prévoient un congé postnatal rémunéré qui couvre au moins la première année de la vie de l'enfant ; de ces 26 pays, 10 (Azerbaïdjan, République tchèque, Estonie, Finlande, France - à partir du 2e enfant, Hongrie, Moldova, Norvège, Slovaquie et Ukraine) prévoient un congé rémunéré jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant.

Toutefois, si on approfondit l'analyse en considérant à la fois la durée du congé et le congé bien rémunéré (c'est-à-dire les congés rémunérés à plus de 70 % du salaire mensuel moyen), on obtient une image totalement différente (Graphique n° 14).

[27] Sauf la Bosnie-Herzégovine où les allocations de maternité varient de manière significative selon les cantons et ne sont pas versées dans quatre cantons.

Graphique n° 14 – Total (en mois) du congé postnatal bien rémunéré (> 70 % du salaire)



En Bosnie-Herzégovine, le congé de maternité bien rémunéré n'existe pas dans tous les cantons et le montant des indemnités versées dans ceux où il existe varie de 50 à 90 % du salaire ; nous ne disposons pas d'informations sur le montant des sommes versées en Moldova; la Slovaquie n'a pas été prise en compte parce que le revenu de substitution est inférieur à 70 % du salaire (55 %).

A partir de cet indicateur, on constate que la répartition des 39 pays change du tout au tout. Le groupe des pays qui font désormais partie de la tranche 0-4 mois de congé postnatal bien rémunéré total passe de 7 à 19, alors que la catégorie de ceux qui se situent à l'opposé (25-36 mois), qui comprenait auparavant 10 pays, disparaît complètement.

Ainsi, en examinant la période de congé que les parents peuvent prendre après la naissance d'un enfant sans perdre une part importante de leurs revenus mensuels, on peut identifier dix pays particulièrement généreux (Danemark, Estonie, Allemagne, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Norvège, Serbie, Slovénie et Suède) qui prolongent ce droit au moins jusqu'au premier anniversaire de l'enfant, quatre d'entre eux prévoyant une période bien plus longue de congé bien rémunéré (Estonie, Hongrie, Lettonie et Lituanie).

Parmi ces 10 pays, quatre seulement (Hongrie (24), Lituanie (24), Lettonie (20), Serbie (12)) n'ont pas fixé de plafond pour les indemnisations. Dans les six pays restants (Danemark, Estonie, Allemagne, Norvège, Slovénie et Suède), qui offrent également une période de congé postnatal bien rémunérée d'au moins un an, les revenus de substitution sont plafonnés.

On peut introduire une autre variable dans cette analyse, à savoir l'existence de pays où il est possible de prendre un congé parental rémunéré de manière souple (réduction du nombre d'heures de travail, travail à temps partiel sur une base hebdomadaire, voire quotidienne). En d'autres termes, dans ces pays les allocations parentales peuvent coexister avec les revenus tirés du travail, à condition que ce dernier n'excède pas un nombre maximum d'heures hebdomadaires ou que les revenus annuels ne dépassent pas un certain plafond. En se penchant sur les 10 pays que nous avons identifiés comme étant les plus généreux, même s'ils ont fixé un plafond ou s'ils ont mis d'autres restrictions aux revenus, il apparaît que, dans la majorité d'entre eux – Danemark, Estonie, Allemagne, Lettonie, Norvège, Slovénie et Suède –, il est possible de prendre un congé parental à temps partiel assorti toutefois d'une réduction proportionnelle des allocations parentales.

Congé pour les pères

Congé de paternité

Sur les 39 pays qui ont répondu au *Questionnaire du Conseil de l'Europe sur la politique familiale*, la moitié seulement prévoit un congé de paternité juridiquement établi, lequel doit être pris peu de temps après la naissance d'un enfant parallèlement aux congés de la mère. 24 pays (Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monaco, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovénie, Espagne[28], Suède, Turquie et Royaume-Uni) ont institué un droit statutaire au congé de paternité (si on définit ce dernier comme un congé de courte durée à prendre peu de temps après la naissance de l'enfant et parallèlement aux congés de la mère).

D'une manière générale, le congé de paternité est un congé de courte durée – deux semaines et demie en moyenne, à prendre après la naissance de l'enfant (Graphique n° 15). Dans 8 pays, le congé de paternité est plus court : 2 jours en Grèce, à Malte, aux Pays-Bas et au Luxembourg ; 3 jours en Turquie (5 jours pour les fonctionnaires); 1 semaine en Hongrie et en Roumanie[29]; une semaine et demie en Lettonie (10 jours calendaires) et en Serbie (7 jours ouvrés). Dans dix pays (Azerbaïdjan,

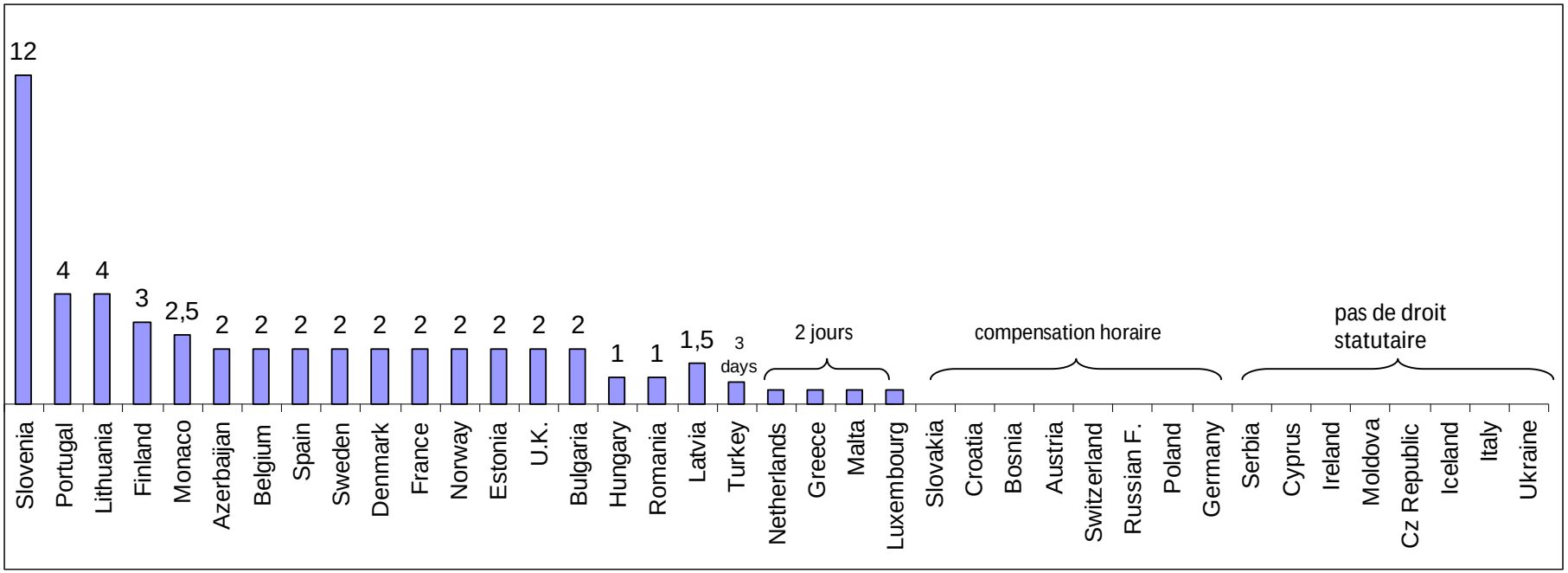
[28] En Espagne, le congé de paternité peut être pris pendant ou après le congé de la mère.
[29] En Roumanie, si le père est titulaire d'un certificat de puériculture, la durée du congé est prolongée de dix jours ouvrables.

Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, France, Norvège, Espagne[30], Suède et Royaume-Uni) la durée du congé de paternité est de deux semaines. D'autres pays se distinguent par le fait qu'ils prévoient les congés de paternité les plus longs, dont la durée peut atteindre près de trois semaines (Finlande et Monaco[31]), un mois (Lituanie et Portugal), voire trois mois (Slovénie).[32]

Le congé de paternité est généralement bien rémunéré (70 à 100 % du salaire) dans la plupart des pays, avec ou sans plafond, les revenus de substitution étant égaux ou très proches de ceux du congé de maternité. Font exception l'Azerbaïdjan, où le congé de paternité n'est pas rémunéré, le Royaume-Uni, où les deux semaines de congé de paternité sont rémunérées forfaitairement (alors que le premier mois et demi du congé de maternité est rémunéré à 90 % du salaire), la Norvège où les deux semaines de congé de paternité sont payées par l'employeur, la Serbie où les 7 jours ouvrés sont payés par l'employeur, le Luxembourg[33] et les Pays-Bas où les deux jours de congé de paternité sont également payés par l'employeur. Dans onze pays - Belgique[34], Danemark, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Slovénie (les quinze premiers jours)[35] et l'Espagne – le congé de paternité est rémunéré à 100 % du salaire ; dans cinq d'entre eux (Grèce, Hongrie, Lituanie, Pays-Bas[36] et Portugal) il n'y a pas de plafond. La Bulgarie et Monaco rémunèrent le congé de paternité à 90 % du salaire et la Lettonie verse 80 % du salaire, également sans plafond, alors que la Finlande (70 %) et la Suède (80 %) ont institué soit un plafond soit des restrictions pour les revenus les plus élevés. Somme toute, en étudiant les 24 pays ayant institué un congé de paternité, 8 (Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, France, Slovénie, Espagne et Suède) ont soit fixé un plafond, soit mis quelque restriction à la rémunération du congé de paternité. En Roumanie, nous n'avons pas été en mesure d'identifier le niveau de rémunération.

[30] En Espagne, les fonctionnaires employés par le pouvoir central de l'Etat disposent de 23 jours de congé de paternité.
[31] Monaco prévoit 12 jours de congé de paternité, lequel peut être porté à 19 jours en cas de naissance multiple ou de la naissance d'un troisième enfant.
[32] Il n'apparaît pas clairement si les pères peuvent rester au domicile avec les mères pendant la totalité des trois mois.
[33] Au Luxembourg, le ministère de la Famille a proposé d'accroître la durée du congé de paternité de 2 jours à 2 semaines, à prendre par les pères à l'occasion de la naissance d'un enfant.
[34] L'intégralité du salaire pour trois jours avec un plafond de 82 % pour les sept jours suivants, également avec un plafond.
[35] En Slovénie, les 15 premiers jours de congé de paternité sont obligatoires et rémunérés à 100 % avec un plafond, les 75 jours restants faisant l'objet d'une indemnisation forfaitaire.
[36] Excepté pour les deux premiers jours qui sont payés par l'employeur.

Graphique n° 15 – Congé de paternité (en semaines)



Il est intéressant de noter que dans deux pays (Portugal et Slovénie), une partie du congé de paternité est obligatoire : deux semaines au Portugal, à prendre dans le mois qui suit la naissance (dont une doit être prise immédiatement après la naissance), et 15 jours (sur un total de trois mois) en Slovénie à prendre dans les six mois qui suivent la naissance. En Espagne il est possible de prendre un congé de paternité sur la base d'un temps partiel.

Dans les 15 pays restants[37], il n'existe pas de droit statutaire à un congé de paternité tel que défini ci-dessus (Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, République tchèque, Allemagne, Islande, Irlande, Italie, Moldova, Pologne, Fédération de Russie, Slovaquie, Suisse et Ukraine). Toutefois, 8 d'entre eux (Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Allemagne, Pologne, Fédération de Russie, Slovaquie et Suisse) ont indiqué que, dans certaines circonstances particulières – par exemple, en cas de naissance ou pour accompagner leur épouse durant l'accouchement – les pères peuvent prendre quelques jours de congé, qui peuvent ou non être rémunérés.

S'agissant des 7 pays restants (Chypre, République tchèque, Islande, Irlande, Italie, Moldova et Ukraine), qui n'ont pas évoqué la possibilité d'un congé de paternité ou de quelques jours de congé en relation directe avec la période suivant immédiatement la naissance, la Croatie et la République tchèque offrent aux pères la possibilité de prendre un congé à la place de la mère en concertation avec cette dernière.[38] D'autre part, il importe de mentionner les quatre pays – Autriche, Croatie, Allemagne et Islande – dans lesquels le droit statutaire à un congé de paternité, tel que défini plus haut, n'existe pas mais qui s'efforcent de faire profiter les pères d'une partie des congés, à savoir : l'Islande, au moyen de trois « mois du père » (perdus s'ils ne sont pas pris par le père) et les trois autres pays par le biais de l'introduction d'un congé supplémentaire (d'un ou deux mois au moins) lorsque le père prend une partie du congé.

[37] Toutefois, dans certains cas, tels que le décès de la mère ou l'abandon de l'enfant par la mère, les pères peuvent prendre le congé de maternité à la place de la mère. Nous n'avons pas tenu compte de ces cas, mais uniquement de ceux où il existe un droit au congé de paternité à prendre peu de temps après la naissance de l'enfant parallèlement au congé de maternité.

[38] Il convient également de mentionner que, dans une des Entité de la Bosnie-Herzégovine, la Republika sprpska, les parents peuvent décider de transférer le congé de maternité au père à partir du 60e jour suivant la naissance de l'enfant, les droits étant les mêmes que ceux de la mère. En Allemagne et en Croatie, le père peut bénéficier d'un congé parental en même temps que la mère.

« Congé rémunéré réservé aux pères »

Parmi les 39 pays que nous avons analysés, onze (Autriche, Belgique, Croatie, Finlande, Allemagne, Italie, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Portugal et Suède) offrent aux pères un droit individuel à un congé payé (à prendre lorsque la mère n'est pas en congé) (même si certains pays sont flexibles à cet égard)[39]. Il peut être appelé « congé rémunéré réservé aux pères » car il s'agit d'un droit individuel généralement non transférable aux mères, ce qui signifie que la période de congé est perdue si les pères n'en profitent pas (tableau 5)

Plusieurs motivations sous-tendent cette stratégie visant à faire participer les pères, « de leur propre initiative », au congé parental : renforcer l'égalité des genres dans l'éducation des enfants et faire en sorte que les femmes ne soient pas exclues en permanence du marché du travail. C'est pourquoi la stratégie « réservée aux pères » en matière de congé parental rémunéré est généralement présentée comme un aspect de la politique de congé directement liée aux politiques d'égalité des genres.

Cependant, en étudiant les montants versés, nous constatons que dans six pays seulement (Finlande, Allemagne, Islande, Norvège, Portugal et Suède) le congé rémunéré réservé aux pères est un congé bien rémunéré, avec un montant versé supérieur ou proche de 70 % du salaire.

Selon ce critère, deux groupes de pays sont à distinguer :

1 - Le premier groupe comprend les pays proposant un « congé rémunéré réservé aux pères » dont le montant versé est inférieur à 70 % du salaire ou forfaitaire. Il s'agit des pays suivants : Autriche, Belgique, Croatie, Italie et Luxembourg. En Autriche, les parents peuvent prendre un congé parental jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant (législation du travail). Cependant, les allocations parentales (prestations en espèces/allocations pour garde d'enfants) peuvent couvrir une période plus longue si les parents demandent alternativement l'allocation. Trois options sont envisageables pour les allocations pour garde d'enfants : jusqu'aux 18 mois de l'enfant (15 + 3, rémunérés 800 euros par mois) si l'autre parent perçoit l'allocation pendant au moins trois mois ; jusqu'aux 24 mois de l'enfant (20 + 4 rémunérés 624 euros par mois) si l'autre parent perçoit l'allocation durant au moins quatre mois ; jusqu'aux 36 mois de l'enfant (30 + 6 rémunérés 436 euros par mois) si l'autre parent perçoit l'allocation durant au moins six mois. Tout en percevant l'allocation pour garde d'enfants, le parent peut néanmoins toucher un revenu complémentaire dans la limite d'un plafond annuel. Si les parents ne touchent pas alternativement l'allocation, la période d'indemnisation est réduite. En d'autres termes, le congé parental rémunéré peut être plus long (même si c'est sur une base forfaitaire) à condition de le partager entre les deux parents. En Belgique les pères peuvent bénéficier d'un congé parental à plein temps de trois mois rémunéré sur une base forfaitaire (712,60 euros par mois En Croatie, le congé parental est censé être partagé également entre les deux parents ; la rémunération est proportionnelle au salaire avec un plafond très bas (entre 227 et 364 euros), mais si le père prend un congé d'au moins trois mois, ce congé est prolongé de deux mois[40]. En Italie, les pères ont la possibilité de prendre un congé parental de six mois, rémunéré à hauteur de 30 % de leur salaire. Au Luxembourg, les pères ont droit à six mois de congé parental rémunéré (droit individuel de chaque parent), qui ne peut être transféré aux mères. Par ailleurs, les deux parents ne peuvent être en congé parental à plein temps rémunéré en même temps. Au lieu de six mois de congé parental à plein temps, les pères (et les mères) peuvent prendre douze mois de congé parental à temps partiel ou sur une autre base.

[39] En Espagne, il existe des différences régionales concernant les droits des pères : par exemple, en Catalogne, les fonctionnaires ont droit à un mois supplémentaire de congé de paternité qu'ils peuvent prendre à l'issue du congé de maternité.

[40] Si un seul parent prend les six mois de congé parental, l'autre parent doit fournir un consentement écrit.

2 – Le second groupe comprend les pays proposant un « congé bien rémunéré réservé aux pères » avec une indemnisation supérieure ou proche de 70 % du salaire (avec ou sans plafond). Il s'agit des pays suivants : Finlande, Allemagne, Islande, Norvège, Portugal, et Suède. En Finlande, les pères ont droit à 18 jours ouvrés de congé de paternité, plus un bonus de 12 jours (à prendre avant les 16 mois de l'enfant) à condition de prendre les deux dernières semaines de congé parental (« mois du père »). L'Allemagne a récemment introduit un « congé rémunéré réservé aux partenaires » permettant de prolonger le congé parental de 2 mois (12+2 rémunérés à hauteur de 67 % du salaire, avec un minimum de 300 euros et un maximum de 1.800 euros, à condition que ces 2 mois de congé soient pris par l'autre parent. Les pères peuvent également prendre les 12 mois de congé parental rémunéré si la mère demande une période de congé parentale réduite en conséquence. L'Islande a instauré un « congé bien rémunéré réservé aux pères » de 3 mois (rémunéré à 80 % du salaire moyen, avec un plafond). Cependant le pays ne propose pas de congé de paternité postnatal à prendre simultanément au congé de maternité de la mère. La Norvège propose 2 semaines de congé de paternité (à la charge de l'employeur) immédiatement après la naissance, plus 6 semaines de « congé rémunéré réservé aux pères » dans le cadre du congé parental, à prendre avant les 3 ans révolus de l'enfant. Au Portugal, les pères ont droit à 20 jours ouvrés de congé de paternité (10 sont obligatoires et doivent être pris durant le premier mois après la naissance) et à un autre mois de congé bien rémunéré qui leur est réservé à condition d'exercer ce droit en dehors des congés de la mère (n'importe quand après les 6 semaines obligatoires pour la mère mais dans les 6 premiers mois de l'enfant), pendant le « congé parental initial »[41]. Le pays a également instauré un droit individuel de 3 mois de congé parental rémunéré (25 % du salaire) non transférable à la mère (à prendre immédiatement après le « congé parental initial »). La Suède combine une période exclusive réservée aux pères (dix « journées du père ») à utiliser dans les 60 jours après la naissance, et 60 autres jours de « congé rémunéré réservé aux pères » dans le cadre du congé parental. Ces derniers sont à prendre avant le huitième anniversaire de l'enfant (la moitié du congé parental rémunéré restant étant également destiné au père, même si dans ce cas de figure ce congé est transférable à la mère, avec le consentement écrit du père).

[41] Au Portugal, le congé parental se compose : 1) du « congé parental initial », qui doit être pris à la naissance et qui est un droit parental (à l'exception des six premières semaines suivant immédiatement la naissance, qui sont obligatoires pour les mères). Si le père prend un congé d'un minimum de 30 jours consécutifs (ou deux périodes de 15 jours consécutifs) en dehors du congé de la mère après les six premières semaines suivant immédiatement la naissance qui doivent être prises par les mères, le congé parental initial est prolongé d'un mois (rémunéré entre 83 % et 100 % des revenus). S'il n'y pas de partage du congé entre les parents, le congé dure soit quatre mois rémunérés à 100 % des revenus, soit cinq mois rémunérés à 80 % des revenus, au lieu de six mois rémunérés à 83% des revenus ; 2) du « congé parental supplémentaire » : le droit individuel de chaque parent de bénéficier d'un congé rémunéré de 3 mois (25 % des revenus) à prendre avant la fin du congé parental initial.

Tableau 5 – Congé de paternité et « congé rémunéré réservé aux pères »

PAYS	Congé de paternité	« Congé rémunéré réservé aux pères »
Azerbaïdjan	X	-
Belgique	X	(3 mois)
Bulgarie	X*	-
Danemark	X	-
Estonie	X	-
Finlande	X	(1 mois – mois du père)
France	X	-
Grèce	X	-
Hongrie	X	-
Lettonie	X	-
Lituanie	X	-
Luxembourg	X	(6 mois)
Malte	X	-
Monaco	X	-
Pays-Bas	X	-
Norvège	X	(1,5 mois)
Portugal	X	(4 mois)
Roumanie	X	-
Serbie	X	-
Slovénie	X	-
Espagne	X*	-
Suède	X	(2 mois)
Turquie	X	-
R.-U.	X	-
Autriche	*Interruption de carrière*	(3/4/6 mois)
Bosnie H.	*Interruption de carrière**	-
Croatie	*Interruption de carrière**	**
Allemagne[42]	*Interruption de carrière*	(2 mois)
Pologne	*Interruption de carrière**	-
Féd. de Russie.	*Interruption de carrière*	-
Slovaquie	*Interruption de carrière*	-
Suisse	*Interruption de carrière*	-
Chypre	Non	-
République tchèque	Non*	-
Islande	Non	(3 mois)
Irlande	Non	-
Italie	Non	(6 mois)
Moldova	Non	-
Ukraine	Non	-

[42] Afin de suivre les mêmes critères que ceux utilisés dans d'autres pays, pour l'Allemagne, nous avons pris en considération les deux mois du « congé rémunéré réservé au partenaire ». Le père peut également prendre jusqu'à douze mois de congé rémunéré si la mère demande un congé réduit en conséquence.

* Dans ces pays, il est possible pour les pères de prendre une partie du congé de maternité à condition que les deux parents en conviennent. Ce transfert doit être intervenu après un certain délai postnatal.

** En Croatie, le congé parental est un droit parental, qui est censé être réparti de manière égale entre les deux parents ; si le père prend un total de 3 mois de congé parental rémunéré (rémunération proportionnelle au salaire, plafond très bas), ce congé est prolongé de 2 mois.

En conclusion, il convient de souligner que dans ce groupe de six pays, seuls quatre - Finlande, Norvège et Portugal et Suède - combinent à la fois un droit universel au congé de paternité et un « congé bien rémunéré réservé aux pères ». De ce point de vue, il est indéniable que ces pays accordent davantage de poids à l'égalité des genres dans leurs politiques de congé.

Interruption de travail pour prendre soin d'un enfant malade

A l'exception de l'Azerbaïdjan et de l'Islande,[43] tous les autres pays ayant répondu ont confirmé l'existence du droit de s'absenter du travail pour prendre soin d'un enfant malade (graphique n° 16). Néanmoins, dans quatre pays (Danemark, Moldova, Turquie et Ukraine), cette possibilité n'est pas clairement énoncée car les personnes ayant répondu au questionnaire ne mentionnent pas le nombre de jours durant lesquels les parents peuvent s'absenter de leur travail pour prendre soin d'un enfant malade, l'âge de l'enfant et si cette interruption donne lieu à une compensation financière ou engendre une perte de revenus. Voici les variables qui différencient les pays.

S'agissant du **nombre de jours** d'absence accordés aux parents pour prendre soin d'un enfant malade, on constate que :

- Dans certains pays, cette période s'étend de sept jours/une semaine par an (Chypre, France[44], Grèce et Slovaquie) à 14 jours/deux semaines par an (Autriche, Belgique, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas) ;

  Un groupe de pays se montre plus généreux, dont : la Suède (120 jours par an et par enfant de moins de 15 ans) ; la Bulgarie (60 jours par an pour les enfants de moins de 18 ans) ; la Pologne (60 jours par an pour les enfants de moins de 14 ans) ; la Roumanie (45 jours maximum par an pour prendre soin d'un enfant de moins de 7 ans) ; la Bosnie-Herzégovine[45] (par cas de maladie avec compensation intégrale pour les 42 premiers jours) ; Monaco (35 jours par an) ; l'Allemagne (25 jours maximum par an pour les enfants de moins de 12 ans) ; la Norvège (10 jours pour prendre soin d'un enfant de moins de 12 ans); la Suisse (trois jours par cas de maladie), la Finlande (quatre jours par cas de maladie pour un enfant de moins de 10 ans) et le Royaume-Uni (1-2 jours par cas de maladie).[46]

[43] Cependant l'Islande mentionne l'obligation faite de par la loi aux employeurs de prendre des dispositions pour permettre aux femmes et aux hommes de concilier vie familiale et vie professionnelle, en l'occurrence des dispositions concernant la flexibilité du travail et l'octroi de congé aux parents en cas de circonstances familiales graves ou inhabituelles. En Islande chaque parent a droit à 13 semaines d'Interruption de travail pour garder son enfant, jusqu'au huitième anniversaire de ce dernier. Ce congé n'est pas rémunéré.

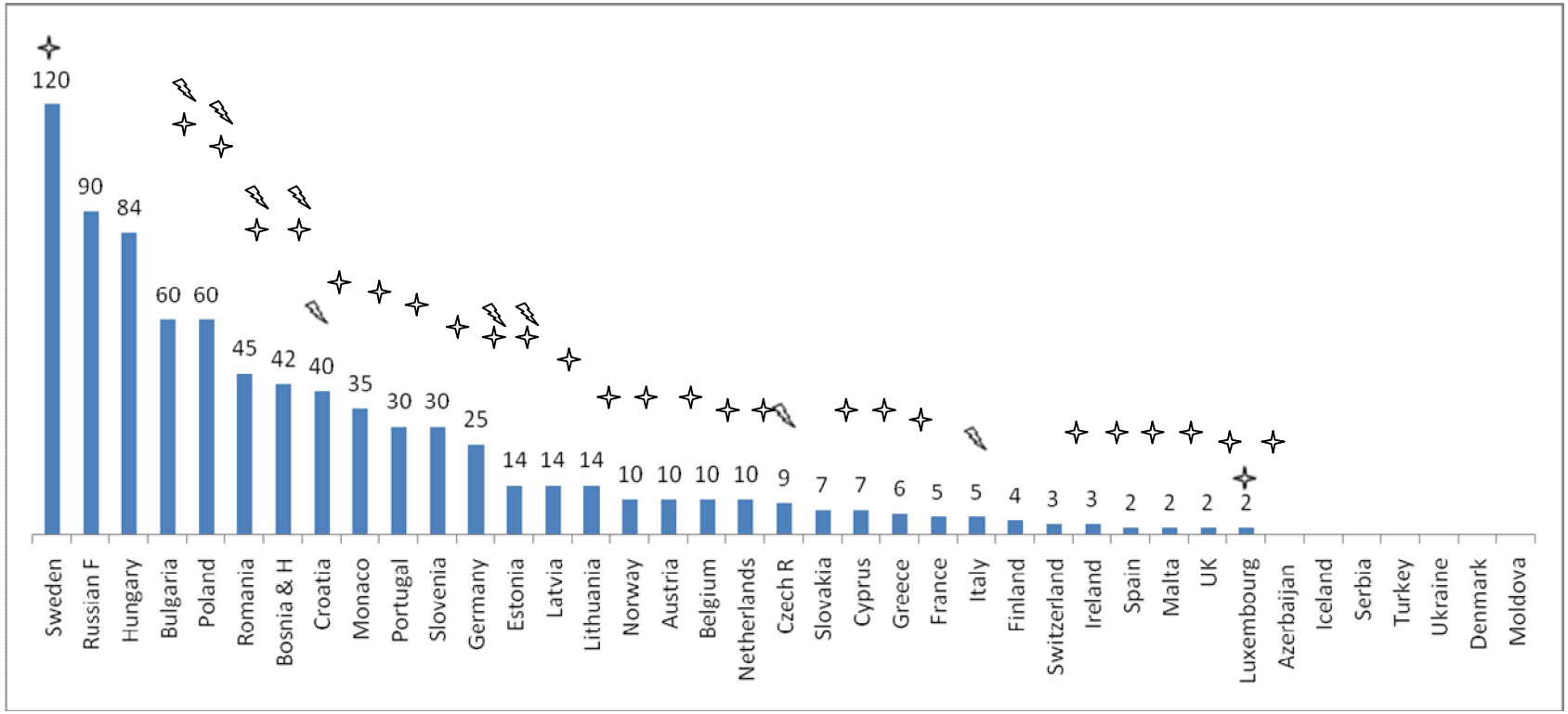
[44] En cas de maladie très grave d'un membre de la famille de moins de 20 ans, il est possible de bénéficier d'un congé rémunéré durant 310 jours.

[45] Cependant, dans une entité de Bosnie-Herzégovine, la República Srpska, cinq jours au moins de congé rémunéré sont prévus pour les parents s'occupant d'un enfant malade. Dans une autre entité, le district de Brčko, deux-trois jours maximum par an sont prévus.

[46] Egalement la Serbie qui indique que les absences pour s'occuper d'un enfant malade ne sont pas limitées (le congé est rémunéré et le médecin précise la durée du congé en fonction de la nature de la maladie).

Un autre groupe de pays favorise les enfants plus jeunes, établissant un droit plus étendu pour les parents de s'absenter du travail pour prendre soin d'un jeune enfant âge malade : l'Italie (sans limitation jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant, 5 jours par an si l'enfant a entre 3 et 8 ans ; la Hongrie (sans limitation jusqu'au premier anniversaire de l'enfant, 84 jours si l'enfant a entre 12 et 35 mois et 42 jours si l'enfant a entre 36 et 71 mois) ; la République tchèque (pas de limitation pour les enfants de moins de 10 ans, neuf jours rémunérés par cas de maladie jusqu'aux 16 ans de l'enfant) ; la Croatie (40 jours par cas de maladie si l'enfant a moins de 7 ans, 20 jours s'il est plus âgé) ; le Portugal (30 jours par an pour les enfants de moins de 12 ans, puis 15 jours par an pour les enfants de plus de 12 ans) ; la Slovénie (15 jours ouvrés par cas de maladie pour les enfants de moins de sept ans, sept jours ouvrés par cas de maladie pour les enfants de plus de sept ans, extension possible à 14 ou 30 jours) ; la Fédération de Russie (60 à 90 jours par an pour les enfants de moins de sept ans et 45 jours pour les enfants entre sept et 15 ans) ;

Graphique n° 16 – Interruption de travail (jours) pour prendre soin d'un enfant malade



✧ Rémunérée

Varie en fonction de l'âge de l'enfant (voir ci-dessous).

L'Irlande[47], le Luxembourg[48], Malte et l'Espagne[49] sont les pays les moins généreux, n'autorisant qu'un maximum de 2/3/4 jours d'absence au travail par an aux parents prenant soin d'un enfant malade.

Le nombre de jours de congé peut également varier :

a) En fonction du nombre d'enfants du ménage

Dans certains pays (Grèce, Norvège, et Portugal) les ménages avec deux enfants ou plus de moins de 12/14 ans ont droit à des jours de congé supplémentaires en cas de maladie de l'un d'eux. Ainsi, en Grèce, les parents peuvent s'absenter de leur travail pour s'occuper d'un enfant malade à raison de 6 jours par an et par parent (non rémunéré). Ce nombre passe à huit ou 12 s'ils ont respectivement deux ou trois enfants. La Norvège étend de 10 à 15 jours le droit d'absence au travail pour enfant malade si la famille a au moins deux enfants de moins de 12 ans. Au Portugal, les 30 jours d'absence pour prendre soin d'un enfant malade de moins de 12 ans ou les 15 jours pour les enfants de plus de 12 ans sont rallongés d'un jour pour chaque enfant supplémentaire.

b) Selon le type de famille

Dans quatre pays (République tchèque, Grèce, Hongrie et Norvège), une discrimination positive a été mise en place pour les familles monoparentales. En République tchèque, les parents isolés sont rémunérés durant 16 jours, au lieu de neuf si l'enfant malade est âgé de moins de 16 ans et suit l'enseignement obligatoire. En Grèce, les parents isolés bénéficient de six jours supplémentaires de congé rémunéré pour s'occuper d'un enfant malade de moins de 12 ans. De même, en Hongrie, les 42 jours de congé accordés pour prendre soin d'un enfant malade âgé de 36 à 71 mois sont doublés (84 jours) pour les familles monoparentales. Il en va de même des 14 jours prévus pour s'occuper d'un enfant malade âgé de six à 12 ans, qui passent à 28 jours pour les familles monoparentales. En Norvège, les 10 jours par cas de maladie pour les enfants de moins de 12 ans sont étendus à 20-30 jours pour les familles monoparentales.

c) Selon qu'il s'agisse du secteur privé ou public

Des différences notoires apparaissent entre les secteurs privé et public, les fonctionnaires bénéficiant parfois d'une indemnisation pour les revenus perdus et d'un nombre de jours de congé plus élevés (en France les 3-5 jours non rémunérés passent à 14 jours dans le secteur public ; à Monaco, les 35 jours durant lesquels les parents peuvent s'absenter de leur travail sont rémunérés à hauteur de 50 pour cent des revenus dans le secteur public et ne sont pas rémunérés dans le secteur privé, bien qu'une indemnisation soit possible selon les régimes sociaux) ; en Espagne le congé de deux jours par salarié passe à trois jours pour les employés du secteur public).

Concernant **l'âge de l'enfant** : parmi les pays définissant l'âge de l'enfant, on constate que la Roumanie a retenu l'âge de sept ans ; l'Italie a retenu l'âge de huit ans ; trois pays (République tchèque, Finlande, Slovaquie) prennent en compte les enfants de moins de 10 ans ; sept pays

[47] L'Irlande octroie un maximum de trois jours sur une période de 12 mois consécutifs ou de cinq jours sur 36 mois consécutifs.

[48] Au Luxembourg, si un enfant de moins de 15 ans est gravement malade, le congé est rémunéré à 100 % du salaire et peut aller jusqu'à 52 semaines.

[49] En Espagne, le congé de deux jours accordé à chaque travailleur est étendu à quatre jours si un déplacement est nécessaire (si le lieu de travail se trouve dans une autre municipalité).

(Autriche, Estonie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Portugal et Norvège) ont fixé une limite à 12 ans alors que les sept autre pays (Bulgarie, France, Lettonie, Lituanie, Lettonie, Luxembourg, Pologne et Fédération de Russie) ont une limite plus élevée, jusqu'à 14 ans au moins.

Dans la majorité des pays, le nombre de jours de congé auxquels les parents ont droit pour prendre soin d'un enfant est limité au plan annuel. Cependant, 10 pays (Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, Italie, Serbie, Slovénie, Suisse et Royaume-Uni) n'ont soit pas fixé de limite en nombre de jours, soit établi un nombre maximum de jours par cas de maladie, plutôt que par an. Par ailleurs, il est intéressant de noter que dans certains pays, le droit de s'absenter du travail n'est pas uniquement reconnu en cas d'enfant malade, mais également pour rester auprès de l'enfant en cas de maladie de la personne qui s'en occupe généralement (République tchèque, Estonie, Norvège, Pologne, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni) ou de fermeture de l'école (République tchèque, Pologne et Royaume-Uni).

Concernant la rémunération :

Ce congé n'est pas rémunéré dans les pays suivants : Belgique, Chypre, France, Grèce (sauf en cas de famille monoparentale), Turquie et Royaume-Uni.

Les pays suivants ont mis en place un revenu de substitution à hauteur d'au moins 60-70 % du salaire (avec ou sans plafond) : l'Autriche (100%), la Bosnie-Herzégovine (100 % pour les 42 premiers jours), la Croatie (70-100%), la République tchèque (69%), l'Estonie (80-100%), la Finlande[50] (100 %), l'Allemagne (80%), la Hongrie (70%), l'Irlande (100%), l'Italie (100%), la Lettonie (80%), la Lituanie (60-100%), le Luxembourg (100%), les Pays-Bas (70-100%), la Pologne (80-100%), le Portugal (65%), la Roumanie (85 %), la Fédération de Russie (60-100%), la Slovénie (80%), la Suède (80%), la Suisse (dans certains cas) (100%).

Le congé semble également rémunéré en Bulgarie, au Danemark, en Italie, à Malte, en Serbie, en Slovaquie, en Espagne et en Ukraine (mais il n'a pas été possible d'identifier le niveau d'indemnisation).

Interruption de travail pour prendre soin d'un adulte dépendant/une personne âgée membre de la famille

Comparativement au congé et au droit de s'absenter du travail pour s'occuper d'un enfant malade de moins de 10, 12 ou 14 ans, les 39 pays sont en général moins généreux concernant ce même droit lorsqu'il s'agit de prendre soin d'un adulte ou d'un membre âgé de la famille (graphique 17)

Parmi les 39 pays, nous avons constaté que :

a) 6 pays n'évoquent pas le droit de s'absenter du travail pour prendre soin d'un adulte/d'une personne âgée dépendante membre de la famille (Lituanie, Monaco et Roumanie) ou n'ont pas établi ce droit (Lettonie, Norvège, Ukraine) ;

[50] En Finlande, l'indemnisation dépend des accords collectifs, de sorte qu'il peut exister des variations entre les salariés (par ex, le nombre de jours couverts par l'indemnisation), mais le montant de l'indemnisation correspond souvent à l'intégralité du salaire.

b) 3 pays – Luxembourg, Moldova[51] et Serbie – mentionnent uniquement soit des conventions collectives au niveau des entreprises ou des secteurs d'activité, soit la possibilité d'un accord entre l'employeur et le salarié concernant des modalités de travail flexible ou de travail journalier/hebdomadaire à temps partiel ;

c) 25 pays disposent d'une forme de congé permettant de s'absenter du travail durant quelques jours pour prendre soin d'un adulte dépendant/d'une personne âgée : la Suède (60 jours par an), la Bulgarie (60 jours par an), la Bosnie-Herzégovine[52] (par cas de maladie avec revenu de substitution assuré pour les 42 premiers jours), la Fédération de Russie (7 jours consécutifs avec un maximum de 30 jours par an), le Portugal (15 jours par an pour s'occuper d'un membre de la famille plus 15 jours par an pour prendre soin d'un conjoint gravement malade ou handicapé), la Croatie[53] (15 jours par an), l'Azerbaïdjan (14 jours par an), la Pologne (14 jours par an), la Grèce (six à 12 jours par an), l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique (10 jours par an), la Slovaquie (sept jours par an), la Slovénie (sept jours consécutifs, avec possibilité d'extension à 14-30 jours), l'Estonie (sept jours), Chypre (7 jours par an), l'Autriche (une semaine par an), la République tchèque (neuf jours), l'Italie, l'Irlande et la Suisse (trois jours par an), l'Espagne (deux jours)[54], le Royaume-Uni (un/deux jours), Malte (minimum 15 heures par an), la Finlande[55]. Parmi ces 25 pays, sept n'indemnisent pas ces congés de courte durée destinés à prendre soin d'un membre adulte/âgé et dépendant de la famille : l'Azerbaïdjan, la Belgique, Chypre, l'Allemagne, la Grèce, le Portugal (rémunéré uniquement dans le secteur public) et le Royaume-Uni. Dans les dix-huit autres pays, ce congé donne droit à un revenu de substitution ;

d) Cinq pays (Danemark, France, Hongrie, Islande et Turquie)[56] prévoient une période de congé plus longue (plusieurs mois) pour prendre soin d'une personne gravement malade ou en phase terminale.

Il est important de mentionner également que certains pays prévoient, parallèlement à l'interruption de travail pour s'occuper d'une personne âgée malade, un congé pour soins de longue durée :

---

[51] Egalement mentionné par la Finlande et l'Espagne bien que, dans ces pays, il soit aussi possible de s'absenter pendant quelques jours pour s'occuper d'un membre de la famille malade ou accidenté. En Serbie, il est possible d'avoir un horaire de travail allégé en cas de maladie grave d'un membre de la famille ; dans ce cas, il est possible de bénéficier d'une indemnité proportionnelle au salaire.

[52] Cependant, dans une entité de Bosnie-Herzégovine, la República Srpska, cinq jours au moins de congé rémunéré sont prévus pour les parents s'occupant d'un enfant malade. Dans une autre entité, le district de Brčko, deux-trois jours maximum par an sont prévus.

[53] 15 jours par cas de maladie pour prendre soin du conjoint ; pas de droit à congé dans le cas d'une personne âgée malade.

[54] En Espagne, le congé de deux jours par salarié est étendu à quatre jours si un déplacement est nécessaire (si le lieu de travail se situe dans une autre municipalité).

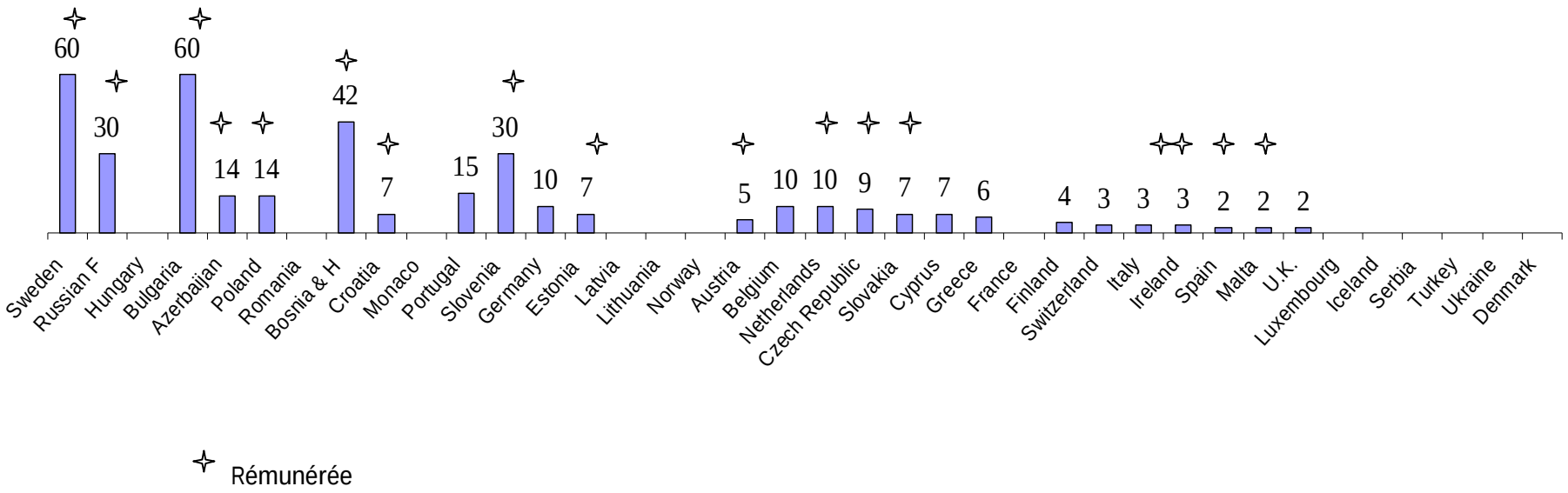
[55] En Finlande, un membre de la famille a la possibilité de s'absenter du travail durant plusieurs jours pour des raisons familiales impérieuses. Les salariés ont droit à s'absenter temporairement du travail si leur présence immédiate est nécessaire pour des raisons impérieuses et imprévisibles en raison d'une maladie ou d'un accident dont serait victime un membre de leur famille. L'employeur n'est pas tenu de rémunérer le salarié pendant la durée de son absence. Cependant, en cas de soins informels apportés à un membre de la famille (une personne âgée, une personne handicapée ou malade à la maison), les municipalités peuvent venir en aide aux membres de la famille, en versant une prestation de soins et/ou en mettant à disposition de divers services sociaux et de santé à l'appui de ces soins.

[56] Congé pours soins de longue durée avec allocation de soins au Danemark, en France et en Islande (au moins six mois consécutifs), en Hongrie, il existe une prime de soins à l'appui des services de soins ; Turquie : jusqu'à six mois de congé rémunéré.

l'Autriche et l'Allemagne (congé non rémunéré de 6 mois maximum [57]), la Belgique (entre un et 12 mois de congé à temps plein, à fractionner par tranches de un à trois mois, 24 mois si le congé est pris à temps partiel ou jusqu'à deux mois de congé à temps plein ou à temps partiel si le membre de la famille est en phase terminale et en l'absence de cohabitation, mais à prendre uniquement par tranches d'un mois ; voir également le système de crédit temps évoqué précédemment, dans la section consacrée au congé parental), l'Italie (jusqu'à deux ans de congé pour prendre soin d'un parent gravement malade, même en l'absence de cohabitation) ; l'Irlande (entre 13 semaines et deux ans), les Pays-Bas[58] (jusqu'à six fois le nombre d'heures de travail hebdomadaire – une semaine à plein temps équivaut à 38 heures), l'Espagne (jusqu'à deux ans de congé).

[57] En Autriche, les familles à faibles revenus peuvent demander une aide si le congé pour soins entraîne une situation financière difficile.
[58] Le montant de l'indemnisation dépend des revenus de la famille.

Graphique n° 17 – Interruption de travail (jours) pour prendre soin d'un adulte dépendant/d'une personne âgée membre de la famille



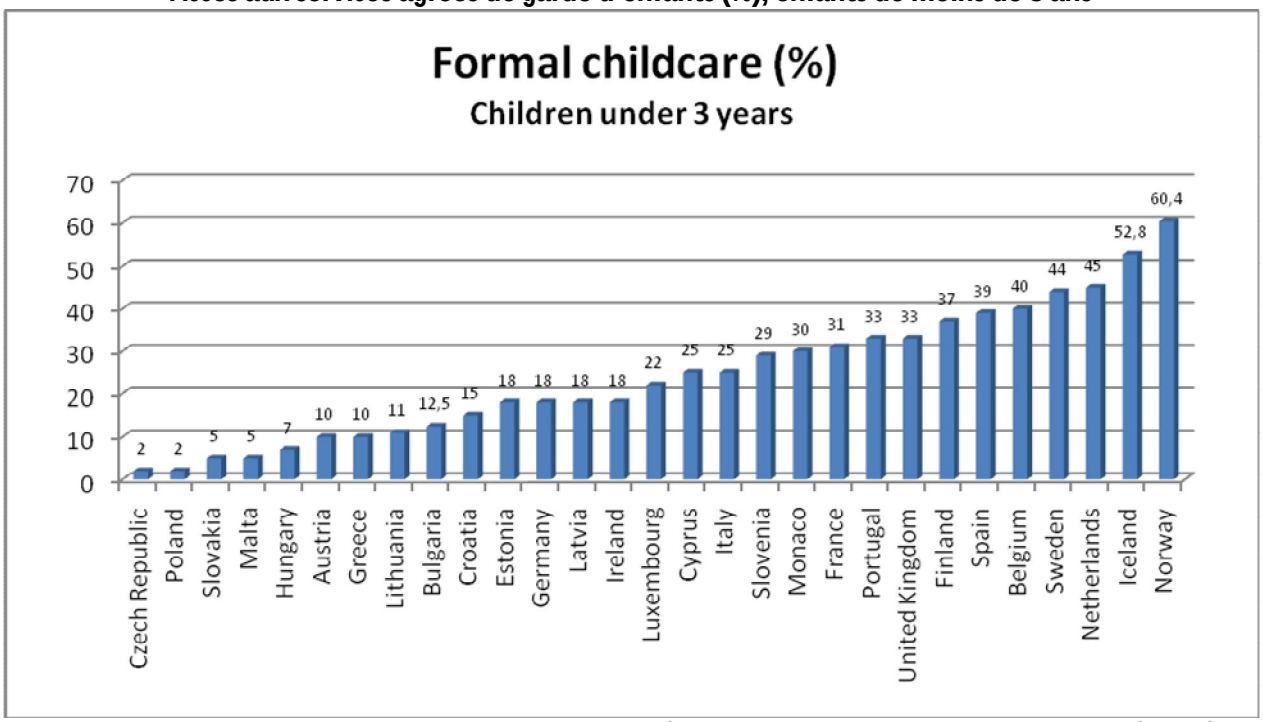
Taux de couverture des services agréés de garde d'enfants

L'offre de **services agréés de garde d'enfants**[59] est un aspect important de l'articulation famille-travail liée aux interconnexions entre les politiques d'égalité des genres, de la famille et de l'emploi. En raison du nombre croissant de femmes avec enfants exerçant une activité professionnelle rémunérée, les demandes de services agréés de garde d'enfants ont augmenté dans toute l'Europe[60]. Cependant, les stratégies nationales varient quant à l'offre de ces services, notamment pour les bébés et les très jeunes enfants, en raison des divergences de vues à propos de ce qui est mieux pour le bien-être de l'enfant (rester ou non avec sa mère, qui en a la charge à titre principal, au cours des premières années) et de l'importance accordée au maintien des mères de jeunes enfants sur le marché du travail. Par ailleurs, ces divergences sont également le fruit de politiques plus ou moins favorables au travail des parents de jeunes enfants, se traduisant généralement dans les systèmes de congé d'éducation (tel que décrits dans les points précédents) et dans le cadre juridique (flexibilité du travail, par exemple) mis en place dans chaque pays. Tous ces facteurs façonnent les particularités nationales, en fonction des services agréés de garde d'enfants disponibles pour les parents (limites d'âge pour les jeunes enfants, nombre d'heures assurées – temps partiel ou complet, par exemple) et de l'accès à ces services. Les graphiques (18) et (19) traduisent le taux de couverture des services agréés de garde d'enfants pour les enfants de moins de trois ans dans 29 pays, et pour les enfants de trois à cinq ans dans 33 pays (pour les autres pays, les données ne sont pas disponibles).

[59] Selon Eurostat: « **Les structures formelles de garde d'enfants »**, pour les tranches d'âge allant jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire, incluent les centres d'accueil de jour et les systèmes d'éducation préscolaire. Les systèmes où la garde est assurée par les parents eux-mêmes, par des nourrices ayant des arrangements directs avec les parents, ou encore par les grands-parents, d'autres proches, des amis ou des voisins n'entrent pas dans la définition des structures formelles de garde d'enfants"(Commission européenne. Page web d'Eurostat, 2008).

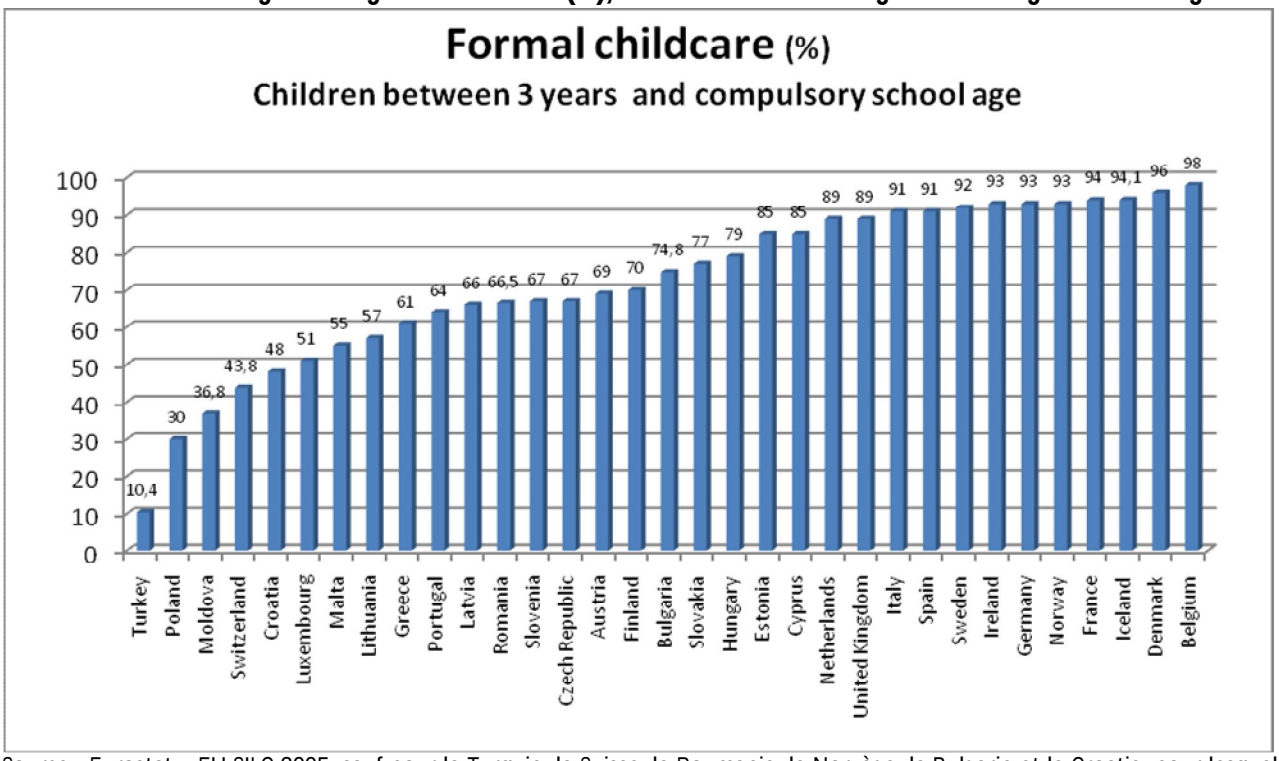
[60] Voir en particulier les pays suivants : Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, république tchèque, Estonie, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Lituanie, Norvège, Portugal, Fédération de Russie, Espagne, Suède, Suisse et Royaume-Uni.

Graphique n° 18
Accès aux services agréés de garde d'enfants (%), enfants de moins de 3 ans



Source : Eurostat – EU-SILC 2006, sauf pour l'Autriche, la Norvège, l'Islande, Monaco et la Finlande, données tirées du questionnaire du CdE sur la politique familiale

Graphique n° 19
Accès aux services agréés de garde d'enfants (%), enfants de 3 ans à l'âge de l'enseignement obligatoire



Source : Eurostat – EU-SILC 2005, sauf pour la Turquie, la Suisse, la Roumanie, la Norvège, la Bulgarie et la Croatie, pour lesquels nous avons utilisé des données nationales.

3. Vues d'ensemble résumées des sections 4, 5 et 6 du questionnaire

3.1. Section 4 : politique sociale et droit de la famille

La section 4 comporte des données sur plusieurs aspects de la politique sociale et du droit de la famille (mariage, cohabitation, divorce et parentalité (voir les questions à l'annexe 2). L'analyse générale des informations relatives à la législation sur le divorce et au droit de la famille permet de dresser un tableau très intéressant des valeurs et normes censées guider les relations familiales, et par voie de conséquence les relations parentales et entre hommes et femmes au sein de la famille. Avant tout, il convient de mentionner que les responsabilités et les droits égaux pour les couples mariés ont été mis en œuvre de manière quasi généralisée, preuve de l'institutionnalisation des valeurs d'égalité des genres au sein de la famille. La propension à accepter la diversité familiale est un autre fait intéressant, même si elle n'est pas aussi répandue que l'égalité des genres. La tendance à considérer comme équivalents le mariage et d'autres formes de cohabitation, et dans certains pays des partenariats de même sexe (notamment en Belgique, République tchèque, Danemark, Allemagne, Hongrie, Islande, Pays-Bas, Suisse, Slovénie, Espagne et Royaume-Uni) en sont des signes manifestes.

La reconnaissance de l'émergence d'une diversité des relations parentales et des liens après le divorce, qui a modifié les relations familiales des couples séparés, est une troisième tendance qui ressort des informations traitées. En fait, on observe que le Danemark a tracé une nouvelle voie, en accordant au beau-père ou à la belle-mère le droit d'accès à l'enfant après un divorce, reconnaissant ainsi l'importance des liens parentaux entre enfants et beaux-parents. Par ailleurs, on constate que la réglementation des responsabilités et relations parentales après un divorce reflète l'adoption de valeurs liées à l'égalité des genres dans la parentalité et témoigne d'une nouvelle approche des droits et besoins de l'enfant. Cette évolution se traduit dans toute l'Europe par l'application de plus en plus courante, en tant qu'option ou de norme, de la « garde conjointe » après divorce (elle existe déjà dans 24[61] pays sous la forme d'une « autorité et responsabilité parentales partagées »). L'introduction de « l'autorité et de la responsabilité parentales partagées » facilite d'autre part l'adoption du système de « résidence partagée[62] » avec l'enfant.

3.2 Section 5 : politiques traitant des pressions et des problèmes au sein de la famille

Cette section concerne les politiques visant à aider les familles à faire face aux pressions et aux difficultés. Une vue d'ensemble générale des données montre que quasiment tous les pays[63] ont instauré une protection juridique des femmes, des enfants et des jeunes contre les actes de violence et les abus, qu'ils soient commis dans la famille ou en dehors. Le droit civil et le droit pénal octroient cette protection, y compris par des règles spécifiques concernant les abus sexuels, psychologiques et physiques dans le cadre

[61] Autriche, Bosnie-Herzégovine, Belgique, Croatie, Chypre, Danemark, Slovénie (sera introduite dans le nouveau code de la famille), Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Islande, Italie, Irlande, Lettonie, Monaco, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Serbie, Suède, Suisse et Royaume-Uni.

[62] Les dispositions juridiques relatives à la « garde partagée » peuvent déterminer la résidence principale de l'enfant (et une période de visite pour l'autre parent) ou autoriser une « résidence partagée ». Dans un petit nombre de pays, la résidence partagée est définie et acceptée en tant qu'option juridique, ce qui signifie généralement que l'enfant passe un temps égal ou quasiment égal avec chaque parent, tant que les parents en sont d'accord et s'organisent en conséquence (France, Irlande, Monaco, Suède et Royaume-Uni). Cependant, dans la plupart des pays, la résidence partagée n'est pas définie, de sorte que la loi laisse les parents décider du type d'arrangement qu'ils veulent avoir (s'ils choisissent la « résidence partagée », on pourra présumer juridiquement que ce n'est pas dans « l'intérêt supérieur de l'enfant »). Dans ce cas, le temps que chaque parent passe avec l'enfant n'est pas nécessairement égal, étant donné qu'une résidence principale de l'enfant (où l'enfant réside plus que la moitié du temps) doit être établie.

[63] Le Danemark, la Grèce, Monaco, le Monténégro, les Pays-Bas, la Moldova, la Pologne et la Serbie n'ont pas communiqué de données complètes sur ces politiques.

familial. Dans certains pays (par exemple : Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, France, Grèce, Norvège, Portugal, Serbie et Royaume-Uni), ces règles protègent également les autres membres de la famille vivant sous le même toit. Ce cadre juridique instaure des services sociaux et de santé pour les victimes ainsi qu'une protection par le biais du droit pénal (par exemple : ordonnances restrictives, retrait/privation des droits parentaux ou emprisonnement des agresseurs, violence et abus considérés comme des actes criminels). Dans chacun des pays, les services de protection sociale et les cadres juridiques présentent des particularités mais, sur un plan général, ils prévoient tous une assistance financière, des refuges, la dispense de conseils, des centres thérapeutiques et de médiation pour les femmes et les enfants, ainsi que des familles et institutions d'accueil pour les enfants. Certains pays mentionnent également la mise en place de lignes d'assistance d'urgence (Bulgarie, France, Italie, Portugal, Roumanie, et Fédération de Russie). D'autres ont également instauré des programmes de conseil pour les agresseurs (Lituanie, Malte, Roumanie, et Portugal). En plus des services d'aide destinés aux femmes et aux enfants qui sont victimes de violence ou d'abus, la plupart des pays ont mis en place des services d'orientation destinés aux enfants et adolescents, ainsi que des services d'orientation et de conseil pour les parents et les familles. Enfin, dans la grande majorité des pays, il est important de souligner le rôle essentiel que jouent les ONG, qui complètent (ou dispensent avec l'aide financière de l'Etat) ces services en créant et gérant des refuges ou des centres d'aide destinés aux victimes de violence ou d'abus et aux familles, parents ou enfants et adolescents ayant besoin d'être guidés.

3.3. Section 6 : politiques visant à renforcer la vie familiale et l'épanouissement personnel des parents et des enfants

Les réponses à la section 6 du questionnaire apportent des informations extrêmement riches sur les politiques visant à renforcer la vie familiale pour les parents et les enfants. La première remarque concerne précisément le vaste éventail de programmes, services, objectifs et institutions décrits dans les réponses, témoignant de l'importance croissante accordée à cette question par la majorité des pays européens (seule la Bosnie-Herzégovine a déclaré ne pas disposer de tels programmes). Pour un nombre significatif de réponses (par exemple celle de la Pologne, pour ne citer qu'elle), il a été difficile d'établir une distinction claire entre les programmes de parentalité et les services agréés de garde d'enfants, ceux-ci étant considérés comme étroitement liés. D'un autre côté, seuls quelques rares pays apportent une aide après la période de la vie familiale correspondant à la naissance et à l'éducation des jeunes enfants. Les préoccupations concernant le renforcement de la vie familiale et la parentalité lorsque les enfants sont très jeunes sont mentionnées par une majorité de pays. Les programmes de formation et les services sont le plus souvent mis en œuvre par des professionnels de santé – comme en Slovénie ou au RU, par exemple, même s'ils sont souvent complétés par des programmes menés par d'autres types de professionnels.

A titre d'exemple, la Suède ou la Norvège initient et soutiennent des programmes plus structurés, visant à améliorer les relations entre les parents et leurs enfants et dans les couples en général. Cette approche semble constituer un domaine d'intervention émergent dans l'ensemble de l'Europe.

Une première évaluation de la diversité des programmes et mesures politiques évoqués dans les réponses laisse entrevoir la nécessité, lors de futures analyses, d'établir une distinction entre deux types d'interventions. Le premier concerne **les aptitudes parentales fondamentales** et s'attache à lutter contre la négligence, les abus et/ou la violence contre les enfants – ces mesures sont courantes et visent plus particulièrement les familles présentant des problèmes comportementaux ou à risque en raison de leur pauvreté ou de l'abus de substances. Le second type d'intervention a trait au **renforcement des aptitudes et pratiques parentales** et tente d'améliorer les relations intergénérationnelles - ces mesures sont moins courantes et s'adressent à l'ensemble des familles.

Il est également important de noter que les programmes susmentionnés sont menés à des niveaux divers (depuis le niveau national jusqu'au plan local) et par des types d'institutions variés (publiques, privées, religieuses, ONG), d'où la vaste gamme de modalités et de bénéficiaires.

Il est intéressant aussi de souligner que le degré de proactivité requis des citoyens, implicite dans la définition de ces politiques, varie grandement. Dans la majorité des pays, les préoccupations liées à la parentalité sont axées sur l'augmentation des services proposés aux familles à leur demande, donc sur une base volontaire, alors que d'autres estiment qu'il est important d'impliquer des professionnels de la santé ou de l'éducation afin de les former spécifiquement à travailler sur ces questions avec les familles, ou de s'adresser directement aux familles grâce à des conseils collectifs ou individuels, des lignes d'assistance téléphonique, etc. Dans la réalité, seuls des individus pénalement impliqués dans des actes de violence à l'égard de femmes et/ou d'enfants ont obligation de participer à ce genre d'activités.

4. Commentaires en guise de conclusion

Principales tendances et conclusions:

1. Les familles et les politiques familiales ont une grande importance dans tous les pays membres examinés. Il apparaît clairement que le rôle de la politique familiale en lien avec la protection matérielle, juridique et affective est toujours plus ou moins au cœur du débat politique.

2. En dépit du caractère controversé des politiques familiales et de la difficulté à dégager des tendances cohérentes ou communes, plusieurs similitudes apparaissent.

    - Premièrement, la légitimité de certains objectifs de la politique familiale: soutien financier des familles, notamment des parents avec de jeunes enfants; conciliation entre vie professionnelle et vie familiale; protection de la parentalité et de la vie de famille, ainsi que soutien des membres individuels de la famille (femmes, enfants, pères). Tous ces aspects sont dominés par une préoccupation largement répandue liée aux relations entre vie de famille et vie professionnelle.
    - Deuxièmement, le soutien financier apporté aux familles en combinant dispositions fiscales et transferts sociaux reste l'un des moyens essentiels par lequel les politiques familiales tentent d'influer sur les familles. Dans les pays membres, les allocations en espèces versées aux familles avec enfants ont généralement un caractère universel (pour tous les résidents) plutôt que catégoriel. Par ailleurs, la quasi-totalité des pays ont instauré des aides financières pour des types spécifiques de familles, ainsi que des revenus de substitution en faveur des parents qui s'absentent du travail pour prendre soin de jeunes enfants. En revanche, plus rares sont les pays ayant prévu des revenus de substitution pour les personnes s'occupant d'adultes à charge/de personnes âgées.
    - Troisièmement, les politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale soulignent l'importance de congés bien rémunérés pour une période d'au moins trois mois après la naissance d'un enfant. Beaucoup de pays s'orientent vers des congés postnataux bien rémunérés de six, voire douze mois, ainsi que vers la mise en place de périodes de congé optionnelles plus longues (pas toujours bien rémunérées). Autres tendances générales mises en lumière dans ce secteur politique: l'offre de services d'aide aux familles avec enfants dont les deux parents travaillent, et le renforcement de l'égalité femmes-hommes dans l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. Toutefois, le développement de «congés rémunérés réservés aux pères» (où le père s'occupe seul d'un enfant de moins d'un an) ne semble pas être une tendance générale.

3. Une analyse croisée des politiques nationales de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle montre que le caractère fluctuant de la politique en matière de travail et de famille tient à de graves dilemmes ou tensions.

    - Premièrement, tension entre une action favorisant le retour à l'emploi des mères et action favorisant leur maintien au foyer sur une longue durée pour s'occuper d'enfants en bas âge.

- Deuxièmement, tension entre une politique prônant un modèle prédominant de conciliation (par exemple, un congé postnatal d'un an, bien rémunéré, suivi d'une offre de services publics) et une politique prônant le «choix» entre diverses formes de conciliation et possibilités de congé (congés de courte durée bien rémunérés, congés bien rémunérés combinés avec des périodes plus longues peu ou pas rémunérées, flexibilité dans le recours au congé, etc.).
- Troisièmement, tension entre deux types de garde pour les très jeunes enfants: en crèche ou au sein de la famille.
- Quatrièmement, tension entre deux conceptions du congé postnatal: le droit maternel ou le droit parental. Dans certains pays (par exemple, Norvège, Suède, Islande et Portugal), la formulation employée dans la loi pour désigner le congé postnatal est un terme générique (congé parental/congé de naissance), ce qui en fait d'emblée un droit parental (au terme du congé de maternité obligatoire de quelques semaines). Dans d'autres pays (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie et Serbie), la tendance est inverse: l'année de congé bien rémunéré après la naissance est essentiellement réservée aux mères.
- Cinquièmement, dilemme quant aux moyens employés pour inciter les pères à recourir au congé. Les faits montrent qu'il est important de combiner congé de paternité – à prendre lorsque les mères sont également en congé – et «congé bien rémunéré réservé aux pères», afin d'encourager les hommes à passer du temps en tête à tête avec l'enfant.

Annexe 1 – Correspondants nationaux coordonnant les réponses apportées au questionnaire du Conseil de l'Europe sur la politique familiale

Autriche
Mag. Birgit Fuchs, M.B.L. a coordonné les données fournies par des experts dans différentes unités du département de la famille et des jeunes au ministère de l'Economie, de la Famille et de la jeunesse, de la Chancellerie fédérale, des ministères fédéraux de la Justice, de l'Education, des Arts et de la Culture, de l'Emploi, des Affaires sociales et de la Protection des consommateurs, ainsi que de l'Institut autrichien d'études familiales.
E-mail: Birgit.Fuchs@bmwfj.gv.at
Dép. II/7 Politique internationale de la jeunesse et de la famille, ministère fédéral de l'Economie, de la famille et de la jeunesse

Azerbaïdjan
Pas d'information

Belgique
Mme Ria Schoofs (Coord.)
Attachée
SPF Emploi, travail et concertation sociale
Division des Affaires internationales

Bosnie-Herzégovine
Mme Sanela Foco
Experte Associée
Section de la protection sociale et des retraites du département pour le Travail, l'emploi, la protection sociale et les retraites au sein du ministère des Affaires civiles de BH

Bulgarie
Mme Zlatina Shperova
Expert en chef
E-mail: zlatina@mlsp.government.bg
Direction «Politique démographique et familiale et égalité des chances», ministère du Travail et de la politique sociale

Croatie
Mme Jasminka Brstilo
Expert conseil
Division de l'enfance, département de l'enfance et de la jeunesse, ministère de la Famille, des Anciens combattants et de la Solidarité intergénérationnelle
E-mail: jasminka.brstilo@mobms.hr

Mme Ivana Dobrotić
Faculté de droit de l'université de Zagreb

Ministère de la Famille, des anciens combattants et de la solidarité intergénérationnelle
Ministère de la Santé et de la protection sociale
Ministère de la Science, de l'éducation et des sports
Ministère de l'Economie, du travail et de l'entreprenariat;
Ministère des Finances – Bureau de l'administration fiscale
Institut croate de l'assurance santé
Institut croate de l'assurance retraite

Chypre

Mme Toula Kouloumou

Services de protection sociale, ministère du Travail et de l'assurance sociale
Contributions de divers ministères (Education et culture, Santé, Justice et ordre public, Finances), d'autres départements et services dépendant du ministère du Travail et de l'assurance sociale (département du Travail, département des Relations professionnelles, services d'Assurance sociale) et d'organisations non gouvernementales (Association chypriote de la planification familiale, par exemple)

République tchèque
Mme Katerina Cadyova
Ministère du Travail et des affaires sociales de la République tchèque - Service de la politique familiale
E-mail: Katerina.Cadyova@mpsv.cz

Danemark
Pas d'information

Estonie
Mme Eha Lannes
Conseiller
Département de la Protection sociale, ministère des Affaires sociales
Mme Mari Kalkun
Responsable de la politique familiale, ministère des Affaires sociales

Finlande
Mme Tarja Kahiluoto (Coord.)
Ministère des Affaires sociales et de la santé
E-mail: tarja.kahiluoto@stm.fi
Experts de différents domaines au sein du ministère des Affaires sociales et de la santé, ministère de la Justice et ministère de l'Emploi et de l'économie

France
Mme Sylvia Jacob
Chargée de mission
Délégation interministérielle à la Famille

Allemagne
M. Jörg Nobbe
Division 215
Affaires européennes, Politique familiale internationale
Ministère fédéral des Affaires familiales, du troisième âge, des femmes et de la jeunesse
E-mail: joerg.nobbe@bmfsfj.bund.de

Grèce
Pas d'information

Hongrie
Mme Nikoletta Szabó
Mme Szabó Nikoletta
Családi és Szociális Szolgáltatások Főosztálya
Szociális és Munkaügyi Minisztérium

Islande
Mme Lára Björnsdóttir
Département de la protection sociale, ministère des Affaires sociales et de la sécurité sociale

Irlande
Mme Monica Kelly
Service des Affaires familiales, département des Affaires sociales et familiales
E-mail: Monica.Kelly@welfare.ie

Italie
Mme Giorgia Dessi
Département de la Politique familiale, présidente du Conseil des ministres

Lettonie
Mme Aleksandra Viskanta
E-mail: Aleksandra.Viskanta@bm.gov.lv
Ministère des Affaires sociales de la République de Lettonie; haut fonctionnaire de la Division de coordination des politiques du département de l'Enfance et des affaires familiales, ministère de l'Enfance et des affaires familiales de la République de Lettonie
Chef de la Division des allocations du département de l'assurance sociale, ministère des Affaires sociales de la République de Lettonie
Directrice du département du Travail, ministère des Affaires sociales de la République de Lettonie
Directrice du Département de l'Education générale, ministère de l'Education et des sciences de la République de Lettonie
Directrice du département des Services sociaux et de l'aide sociale, ministère des Affaires sociales de la République de Lettonie
Chef de la Division de la coopération internationale du département de l'Enfance et des affaires familiales, ministère de l'Enfance et des affaires familiales de la République de Lettonie

Haut fonctionnaire de la division de la coordination des politiques du département de l'Enfance et des affaires familiales, ministère de l'Enfance et des affaires familiales de la République de Lettonie

Lituanie
Mme Kristina Vysniauskaite-Radinskiene
Spécialiste en chef
Ministère de la Sécurité sociale et du travail de Lituanie
E-mail: KVysniauskaite@socmin.lt

Luxembourg
M. Michel Neyens
Conseiller de Direction 1ère classe
Ministère de la Famille et de l'Intégration
E-mail: Michel.neyen@secu.lu

Malte
Mme Yvonne Mallia (Directrice des opérations, Appogg Agency – au sein de la Fondation des services de protection sociale)
E-mail: yvonne.mallia@gov.mt
Mme Ruth Sciberras (responsable des services – secrétaire exécutive, Fondation des services de protection sociale)
E-mail: ruth-rose.sciberras@gov.mt

Moldova
Mme Paulina Tudos
E-mail: paulinatudos@yahoo.com
Ministère de la Protection sociale, de la famille et de l'enfance, en collaboration avec des ministères et d'autres autorités de l'administration centrale et locale

Monaco
Mme Virginie Cotta
Secrétaire générale du département des Affaires Sociales et de la santé
(données recueillies auprès de différents services du Gouvernement)

Monténégro
Mme Dženana Šcekic
Conseiller en chef
Ministère de la Santé, du travail et de la protection sociale
E-mail: dzenana.scekic@gov.me

Norvège
M. Bjørn Bredesen
Directeur Général Adjoint
Ministère de l'Enfance et des Affaires familiales
E-mail: bjorn.bredesen@bld.dep.no

Pologne
Mme Ewa Rastenska
Département d'Analyses et de prévisions économiques, ministère du Travail et de la politique sociale
E-mail: Ewa.Rastenska@mpips.gov.pl

Portugal
Mme Karin Wall (Coord.)
Chercheur
Institut des Sciences sociales, Université de Lisbonne
E-mail: karin.wall@ics.ul.pt
Les données ont été vérifiées et révisées par le Secrétaire d'Etat en charge des affaires familiales, ministère du Travail et de la solidarité sociale (Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação, Ministério do Trabalho e da Solidariedade social)

Roumanie
Mme la Secrétaire d'État Theodora Bertzi (Coord.)
Mme Alina Marinoiu
Conseiller supérieur
Direction stratégique, programme d'intégration sociale
Ministère du Travail, de la famille et de l'égalité des chances (Ministerul Muncii, Familiei si Egalitatii de Sanse)

Fédération de Russie
Pas d'information

Serbie
Mme Emila Spasojevic
Ministère du Travail et de la politique sociale
E-mail: emila.spasojevic@minrzs.gov.rs

Slovaquie
Pas d'information

Slovénie
Pas d'information

Espagne
Mme Carmen Serrano Zanón
Sous-direction Générale de la Famille
Direction Générale de la Famille et de l'Enfance
Ministère de l'Education, des Politiques Sociales et du Sport
E-mail: carmen.serrano@mepsyd.es

Suède
Mme Jessica Löfvenholm (Coord.)
E-mail: jessicalofvenholm@social.ministry.se

Ministère de la Santé et des affaires sociales, division de l'assurance sociale
Experts dans divers domaines/sujets au sein des organes du gouvernement (notamment, ministère de la Santé et des affaires sociales, ministère de la Justice, ministère du Travail et ministère de l'Éducation) La division de l'assurance sociale du ministère de la Santé et des affaires sociales a assuré la coordination de ces travaux.

Suisse
Mme Claudina Mascetta
Suppléante du chef de secteur
Département fédéral de l'Intérieur DFI, Office fédéral des assurances sociales OFAS, Affaires internationales/Secteur Organisations internationales
E-mail: claudina.mascetta@bsv.admin.ch
Hauts fonctionnaires des instances suivantes: Office fédéral de la statistique, Secrétariat d'État à l'économie, Office fédéral de la justice, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes et Office fédéral des assurances sociales

Pays-Bas
M. Jan van der Burg (Coord.)
Ministère de la Jeunesse et de la famille
Institut de la jeunesse des Pays-Bas.

Turquie
Mme Rahmet Uslu
Expert Assistant
Bureau du Premier Ministre
Direction Générale de la Famille et de la Recherche Sociale
E-mail: ruslu@aile.gov.tr

Ukraine
Pas d'information

Royaume-Uni
Mme Clem Henricson
Directeur de la Recherche et des politiques
Institut de la famille et des parents
E-mail: Henricson@familyandparenting.org

Annexe 2 - Structure du questionnaire

POLITIQUE SOCIALE POUR LES FAMILLES ET LES ENFANTS
QUESTIONNAIRE

L'objectif du questionnaire est d'explorer les politiques nationales aujourd'hui appliquées aux familles et aux enfants.

Le terme «politique familiale» est employé ici pour décrire l'action que mènent les gouvernements en faveur des familles, en particulier les politiques publiques ayant une incidence sur la situation des familles avec enfants. Il couvre les lois, les règlements, les prestations et les programmes visant plus ou moins délibérément à atteindre des objectifs spécifiques en faveur des individus dans leurs fonctions familiales ou de l'unité familiale dans son ensemble. Le questionnaire se divise en plusieurs sections correspondant à ces différents secteurs de politique familiale (voir la structure présentée ci-dessous).

Lorsque les réponses concernent une législation, des prestations et des programmes, veuillez fournir des données relatives à 2007 ou les informations les plus récentes possibles.

STRUCTURE DU QUESTIONNAIRE
Le questionnaire se divise en six sections (plus un tableau contenant des données globales), comme suit:

- **Données globales sur les tendances démographiques et la situation économique générale**

1. **Politique familiale: cadre institutionnel et objectifs**
2. **Politiques financières du gouvernement à l'intention des familles**
3. **Conciliation de la vie professionnelle et familiale**
4. **Législation familiale sur le mariage, le divorce et la parentalité**
5. **Politiques traitant des tensions et des difficultés familiales**
6. **Politiques visant à renforcer la vie familiale et l'épanouissement personnel des parents et des enfants**

DONNÉES GLOBALES SUR LES TENDANCES DÉMOGRAPHIQUES ET SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE

	Année	Données
Population Taux de natalité total Taux de nuptialité Age moyen des mères à la première naissance Taux de divorce % de naissances hors mariage % de couples avec enfants (à charge) % de parents isolés PIB par personne Dépenses et prestations familiales en % du PIB		
Taux d'activité rémunérée chez les femmes (% à partir de 15 ans) % chez les hommes Taux d'emploi Hommes Femmes Taux de chômage Hommes Femmes % d'actifs travaillant à temps complet Hommes Femmes Ecart hommes-femmes en taux d'emploi (équivalent à temps plein) Taux d'emploi (adultes entre 20-49 avec enfants de moins de 12 ans Mères Total Temps partiel Pères Total Temps partiel		
Indice sexospécifique de développement humain Indicateur de participation des femmes		
Accès à des services d'accueil agréés (%) Enfants de moins de 3 ans Enfants entre 3 et 5 ans (inclus) Personnes âgées (plus de 65 ans) en institutions		

1. POLITIQUE FAMILIALE: CADRE INSTITUTIONNEL ET OBJECTIFS

1.1 Cadre institutionnel des politiques familiales

i) Décrivez le cadre institutionnel actuel de la politique familiale. Existe-t-il un seul ministère, département ou ministre responsable de la politique familiale? Quelles sont les désignations et les principales fonctions des instances gouvernementales responsables de la politique familiale?

ii) Quel est le lien entre la politique familiale et d'autres politiques (politique de l'égalité des sexes, politique sociale, politique d'emploi, etc.)? Si de nombreux ministères sont impliqués, lequel assume la principale responsabilité et/ou assure la coordination? Existe-t-il une instance intersectorielle/interministérielle?

iii) Quelle est la relation entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques familiales?

iv) En 2008 et 2009, est-il prévu de modifier le cadre institutionnel de la politique familiale? Y a-t-il eu d'importants changements?

1.2 Principaux objectifs et axes moteurs des politiques

i) Précisez les principaux objectifs de la politique familiale actuellement appliquée dans votre pays. Quels sont les objectifs prioritaires? Quels sont les buts explicitement énoncés dans les programmes gouvernementaux?

ii) Selon vous, quels sont les principaux problèmes et axes moteurs qui sous-tendent ces objectifs (baisse de la fécondité, égalité hommes-femmes, amélioration du développement de l'enfant, etc.)?

iii) La conciliation entre vie professionnelle et vie familiale bénéficie-t-elle d'une attention prioritaire? Quels sont les principaux buts des mesures?

iv) Le profil de la politique familiale a-t-il subi des changements majeurs au cours des dix dernières années? Quelles questions ont donné matière à débat et quelle est la position des différents partis politiques?

2. POLITIQUES FINANCIERES DU GOUVERNEMENT À L'INTENTION DES FAMILLES

2.1 Prestations et allocations familiales

i) Décrivez le système actuel d'allocations familiales (basé sur les revenus, catégoriel/universel), en indiquant les bénéficiaires, les critères pour en bénéficier et les montants. Indiquez si d'autres types de prestations sont prévus (prime à la naissance, prime au mariage, etc.), en indiquant les bénéficiaires, les critères pour en bénéficier et les montants.

ii) Donnez une idée de l'impact sur les revenus des familles.

iii) Les prestations familiales ont-elles baissé en valeur réelle depuis dix ans (et/ou en adhésion de l'opinion publique)? Le cas échéant, indiquez les changements majeurs intervenus dans le système d'allocations familiales depuis dix ans (précisez s'ils concernent les bénéficiaires, les critères pour en bénéficier ou les montants).

iv) Les prestations et les allocations familiales ont-elles fait l'objet d'un débat au cours des dernières années, notamment en 2006-2007? Quels étaient les enjeux du débat et qui étaient les acteurs concernés?

2.2 Politiques fiscales

i) Indiquez les abattements fiscaux, déductions fiscales et/ou avantages fiscaux auxquels donnent droit un enfant à charge, une personne dépendante et un conjoint/concubin à charge. Précisez à qui ou à quoi sont liés ces avantages:

- enfants (de quel âge) ou autres adultes
- composition de la famille (foyer) – par exemple, familles monoparentales (ou autres groupes)
- Toutes les personnes à charge
- Uniquement certaines catégories de personnes (étudiants, personnes handicapées, etc.)

ii) Le cas échéant, indiquez les changements majeurs intervenus au cours des dernières années en ce qui concerne les abattements fiscaux, les avantages fiscaux ou les déductions fiscales pour enfant, personne dépendante et conjoint/concubin à charge. Précisez la portée et l'importance de ces changements. Précisez la raison de ces changements et la réaction des principaux groupes concernés.

2.3 Autres avantages concernant les familles et les enfants

i) Décrivez le système actuel (voir ci-dessous) de prestations de sécurité sociale (y compris prestations d'assurance et d'assistance sociale), et précisez s'il est basé sur les enfants ou sur la situation matrimoniale/type de ménage des allocataires:

- Prestations spéciales pour certains types de familles (parents isolés, mères adolescentes, mères enceintes sans emploi, familles avec enfants handicapés, familles en situation précaire, familles avec personne âgée à charge)

3. CONCILIATION VIE PROFESSIONNELLE-VIE FAMILIALE

3.1 Protection des mères sur le lieu de travail

i) Décrivez le système actuel de protection des mères sur leur lieu de travail – en particulier protection contre le licenciement avant/après la maternité, raisons des interdictions liées au travail, dispenses du travail de nuit et des heures supplémentaires.

ii) De nouvelles mesures sont-elles envisagées pour la protection des mères sur le lieu de travail?

3.2 Horaires flexibles/travail à temps partiel/réduction des heures de travail

i) Existe-t-il une politique nationale sur les horaires flexibles et le travail à temps partiel? Qu'en pensent les organisations patronales, les syndicats et les mouvements féministes?

ii) Des mesures sont-elles prévues dans ce domaine?

iii) Donnez toute information disponible concernant l'impact de ces changements sur l'égalité hommes-femmes.

3.3 Congé parental

i) Décrivez les types de congé actuellement prévus dans votre pays pour aider les parents:

- Congé de maternité
  a) Durée et allocation
  b) Flexibilité
  c) Critères pour en bénéficier
  d) Variation du congé du fait de l'enfant ou de la famille (par exemple, naissances multiples ou prématurées, santé fragile ou maladie de l'enfant ou de la mère, parent isolé); ou délégation du congé à une autre personne que la mère
- Congé de paternité
  a) Durée et allocation
  b) Flexibilité
  c) Critères pour en bénéficier
  d) Variation du congé du fait de l'enfant ou de la famille (par exemple, naissances multiples ou prématurées, santé fragile ou maladie de l'enfant ou de la mère, parent isolé); ou délégation du congé à une autre personne que la mère
- Congé parental
  a) Durée et allocation
  b) Flexibilité
  c) Critères pour en bénéficier
  d) Variation du congé du fait de l'enfant ou de la famille (par exemple, naissances multiples ou prématurées, santé fragile ou maladie de l'enfant ou de la mère, parent isolé); ou délégation du congé à une autre personne que la mère
  e) Remarque supplémentaire – par exemple, si le congé parental est souvent complété par des conventions collectives, si l'employeur a ou non le droit de différer le congé
- Autres congés

  a) Congé parental d'éducation ou interruption de carrière
  b) Congé d'adoption et allocation
  c) Congé pour s'occuper d'une personne dépendante malade (préciser l'âge)
  d) Horaires de travail flexibles/réduits
  e) Temps de travail libéré pour la scolarité de l'enfant
  f) Autre(s)

ii) Décrivez le système actuel de congé/temps de travail libéré appliqué aux personnes ayant une personne âgée/handicapée ou d'autres adultes à charge (durée du congé et rémunération, flexibilité et critères pour en bénéficier).

iii) De nouvelles mesures sont-elles envisagées pour ces congés ou pour d'autres initiatives connexes (y compris propositions à l'étude)?

iv) Donnez des estimations récentes concernant le recours aux différents types de congé (congé de maternité, congé de paternité, congé parental).

3.4 Prestation des services

i) Décrivez les **services d'aide maternelle agréés** (crèches, garderies, accueil périscolaire pour les élèves du primaire) existant dans votre pays, en précisant les groupes d'âge (0-3 ans, 3-6 ans, 6-10 ans):

- Principaux types de structures (publiques, privées à but lucratif ou privées à but non lucratif)
- Type d'accueil courant et nombre d'heures assurées
- S'il y a lieu, changements récents dans la politique ou la prestation de chaque type d'accueil

ii) Indiquez les horaires d'accueil des élèves à l'école primaire. Est-il prévu de les modifier?

iii) Avez-vous connaissance de systèmes d'accueil informels pour les enfants (par exemple, grands-parents, voisins, amis et femmes immigrées)? Existe-t-il de nouveaux projets pour les systèmes d'aide maternelle informels?

iv) Décrivez les différents types d'accueil formels ou payants existant dans votre pays pour les **personnes âgées/adultes dépendants**, en précisant les principaux types de prestataires (publics, privés à but lucratif, privés à but non lucratif), les prestations de services courantes, le nombre d'heures assuré et, le cas échéant, les récents changements intervenus au niveau des prestations.

3.5 Autres mesures prévues pour concilier vie familiale et vie professionnelle

4. LÉGISLATION FAMILIALE SUR LE MARIAGE, LE DIVORCE ET LA PARENTALITÉ

4.1 Mariage et union libre

i) Décrivez la législation actuelle sur le mariage (mariage hétéro/homosexuel, âge légal du mariage, réglementations sur le consentement parental, droits et obligations du mariage).

ii) Décrivez la législation actuelle sur l'union libre (en soulignant les similitudes et les différences avec les droits des couples mariés, ainsi que les tendances récentes de l'union libre).

4.2 Divorce et parentalité

i) **Législation sur le divorce.** Décrivez la législation actuelle sur le divorce et la séparation (divorce par consentement mutuel/pour faute, procédure de divorce, pension alimentaire).

ii) **Garde des enfants et pension alimentaire.** Indiquez les grandes lignes de la législation sur la garde des enfants.

- La garde alternée des enfants devient-elle plus courante? Que savez-vous de la manière dont elle est mise en œuvre?
- Pension alimentaire. Etant donné le taux élevé des divorces et des séparations dans un grand nombre d'Etats membres, beaucoup d'enfants peuvent bénéficier d'une pension

alimentaire de la part du parent qui n'a pas la garde. Décrivez le système actuellement en place.

- Ce domaine a-t-il fait l'objet de changements majeurs, notamment au niveau de la législation?
- Les autorités ont-elles prévu des dispositions spéciales pour garantir le paiement de la pension alimentaire? Si oui, précisez lesquelles.

iii) **Médiation familiale.** Donnez les grandes lignes de la législation relative à la médiation ou à la conciliation au cours d'un divorce ou d'une séparation. Dans votre pays, comment les services de médiation sont-ils organisés? Si possible, indiquez le nombre des personnes ayant recours à ces services, les coûts encourus et, le cas échéant, les résultats des études sur leur impact.

4.3 Statut parental/statut des enfants

i) Une nouvelle législation est-elle prévue concernant le statut parental, en particulier les droits des beaux-pères et ceux des pères ayant des enfants hors mariage?

ii) Une nouvelle législation est-elle prévue concernant le statut juridique des enfants nés dans le mariage et hors mariage?

4.4 Droits des enfants

i) Existe-t-il de nouvelles dispositions indiquant une tendance croissante à considérer les enfants comme des personnes à part entière?

ii) Les enfants peuvent-ils faire appel à un médiateur pour défendre leurs droits?

iii) Le droit permet-il à l'enfant mineur de contester en justice les décisions de ses parents sur des questions telles que son lieu de résidence ou son éducation (droit de «divorcer de ses parents», par exemple)?

iv) Existe-t-il d'autres dispositions relatives aux droits des enfants, notamment en ce qui concerne l'éducation?

5. POLITIQUES TRAITANT DES TENSIONS ET DES DIFFICULTES FAMILIALES

5.1 Violence familiale

Dans bon nombre de pays, la question de la violence familiale, en particulier contre les femmes et les enfants, préoccupe de plus en plus l'opinion publique, d'où des changements dans la législation, les pratiques et la prestation des services.

i) Décrivez, s'il en existe un, le cadre juridique et politique prévu pour traiter ce problème dans votre pays. S'il y a lieu, faites la distinction entre les dispositions relatives aux conjoints (en général les femmes), aux enfants, aux parents/grands-parents ou à toute autre personne.

ii) Décrivez le cadre juridique et politique appliqué aux châtiments corporels infligés aux enfants.

5.2 Services d'aide proposés aux familles pour résoudre les problèmes

i) Existe-il des services, notamment de conseil, chargés d'aider les familles à résoudre les problèmes? Le cas échéant, indiquez les principaux prestataires.

5.3 Retrait de l'autorité parentale

Dans beaucoup de pays, les services publics chargés de la protection de l'enfance peuvent se substituer à l'autorité et à la responsabilité des parents.

i) Quelle est la législation appliquée dans votre pays concernant les pouvoirs des services publics et le droit de faire appel de leur décision?

ii) La législation a-t-elle évolué récemment?

6. POLITIQUES VISANT À RENFORCER LA VIE FAMILIALE ET L'ÉPANOUISSEMENT PERSONNEL DES PARENTS ET DES ENFANTS

Éducation parentale et soutien à la parentalité

i) Indiquez si, dans votre pays, il existe des politiques visant à aider les parents à assumer leur rôle éducatif (programme parental, conseil parental, formation pour aider les parents qui travaillent, etc.). Cette question fait-elle l'objet d'un débat?

ii) Donnez les informations suivantes sur ces programmes:

- Depuis quand existent-ils?
- Qui sont les principaux prestataires et bénéficiaires (principaux groupes cibles)?
- Quels sont les types de services fournis?

iii) Ces programmes peuvent-ils être obligatoires dans certains cas (par exemple, maltraitance d'enfant, violence domestique, adolescente enceinte, parents purgeant une peine de prison)?

Références

Conseil de l'Europe (2004), *Evolution démographique récente en Europe*, Strasbourg

Commission européenne. Page Web Eurostat. (2008). Communiqué de presse: « **Garde d'enfants dans l'UE en** 2006 ». Un quart des enfants de moins de trois ans étaient accueillis dans des structures formelles de garde. Avril 2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1089,47613132&_dad=portal&_schema=PORTAL&mo=containsall&ms=formal+childcare&saa=&p_action=SUBMIT&l=pt&co=equal&ci=,&po=equal&pi=,&an=product_type&ao=containsall&av=ITY_&as=0&ad=text&na=1

Petrásová, A. (2007), « Protection sociale dans l'Union européenne », Statistiques en bref - Population et conditions sociales, 99/2007

Politiques familiales :
Développements et dynamique dans certains États membres du Conseil de l'Europe

Fred Deven
Département du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille,
Kenniscentrum WVG, Bruxelles, Belgique

juin 2009

Introduction

Le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur les politiques sociales pour les familles et les enfants (CS-SPFC) a décidé de collecter des informations de référence sur les politiques familiales de ses Etats membres. Le présent rapport se propose de compléter les informations quantitatives par une analyse qualitative approfondie. À cet effet, un nombre restreint d'états membres a été retenu pour cette approche concrète afin d'analyser les répercussions du contexte, des grands changements structurels, des parties prenantes et des acteurs majeurs sur les développements et les dynamiques des politiques familiales. Les conclusions viendront étayer les informations fournies par le rapport d'analyse comparative préparé par Karin Wall et enrichir les connaissances nécessaires à l'élaboration des politiques familiales. Cette compréhension de la situation est cruciale pour l'élaboration future des politiques familiales.

Sur la base de considérations diverses, certains États membres ont été choisis pour refléter différents types de politiques familiales telles que définies par les typologies existantes. La répartition géographique en Europe a constitué un autre facteur déterminant. Les caractéristiques des pays (taille, structures de l'État) ont également été pris en considération, ainsi que la disponibilité d'experts, de personnes ressources et de publications.

Le présent rapport est divisé en trois grands chapitres : les principaux résultats des travaux d'ordre comparatif et conceptuel seront examinés en premier lieu afin de donner des orientations claires à cette étude approfondie. Le résultat de ce travail théorique permettra ensuite d'analyser les développements et la dynamique politique d'un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe au chapitre II. Le chapitre III propose quelques conclusions préliminaires.

1. Principaux résultats des travaux d'ordre conceptuel et comparatif

Divers spécialistes ont suggéré des classifications possibles (principalement pour les pays européens) en fonction des politiques familiales appliquées. Ces tentatives sont parties du principe que, bien sûr, des similitudes et des différences peuvent apparaître clairement et, ainsi, permettre de distinguer des groupes (et sous-groupes) ou sous-ensembles de pays. Dans un premier temps, ce type de regroupement a été vu comme un continuum, les politiques familiales étant alors considérées comme explicites ou implicites, harmonisées ou non coordonnées, épisodiques ou globales.

Cependant, Gauthier (2002) a objecté que les différentes composantes des politiques familiales ne formaient pas nécessairement une question intégrée, jugée en termes de nature, d'orientation et de chronologie des réformes.

De la même manière, Daly et Clavero (2002), s'appuyant à leur tour sur des travaux antérieurs privilégient la relation famille-État, composée d'au moins deux dimensions : contrôle et soutien. Nous serions donc en présence d'une série de modèles de relation famille-État, allant de politiques étatiques très déterminantes et proactives à des politiques très réactives. A ce stade, il convient d'examiner l'imposition de responsabilités familiales dans certains domaines, le recours à des mesures incitatives pour créer des conduites et des formes familiales spécifiques, l'utilisation de règles contraignantes pour définir les limites de la variation familiale, tout en soutenant les rôles traditionnels de la famille et en répondant aux besoins et aux demandes des familles

Certains modèles tendent à privilégier les devoirs et obligations des familles (notamment suivi, sanctions et récompenses). Dans d'autres, l'État travaille plus ou moins selon des schémas existants en aidant les familles et en répondant à leurs besoins. Les interventions se limitent plus aux situations où les familles se trouvent fragilisées. Pour bien faire apparaître les similitudes et les différences d'un pays à l'autre, sont particulièrement pris en compte la générosité et le degré de diversité du soutien familial.

Bahle (2008) définit la politique familiale comme la pratique institutionnalisée d'actions publiques appliquées aux familles fondée sur le concept de «familles de nations», se référant là à des groupes de nations qui partagent des caractéristiques politiques centrales nées dans un contexte historico-culturel spécifique. Commençant par les «vieux» États membres de l'Union européenne, il élabore une carte conceptuelle des formes de politique familiale en Europe construites autour de deux dimensions : formes familiales et relations État-Église. À cette analyse, il ajoute les nouveaux États membres orientaux de l'Union européenne et affirme que le communisme a profondément changé les pratiques existantes. Bahle nomme le modèle de politique familiale en vigueur à cette époque «famille active», les politiques familiales étant résolument fondées sur la famille biactive, c'est-à-dire où les deux partenaires du couple travaillent – – à l'instar des pays scandinaves, mais sans leurs droits individuels ni leurs principes universalistes. Lorsque ce lien entre protection sociale et lieu de travail a disparu, le contexte de la politique familiale dans ces pays européens en transition s'est radicalement transformé. Bahle conclut que, en termes de politique familiale, les pays d'Europe de l'Est ont trouvé leur place parmi les «vieux» États membres.

> *«La plupart d'entre eux ont adhéré au modèle de subsidiarité européen. Dans le même temps, cependant, ce modèle évolue et change. Dans toute l'Europe, sauf dans le sud, la politique familiale semble se rapprocher du modèle scandinave. […] Les politiques familiales ont gagné en importance dans le processus politique, particulièrement en ce qui concerne l'électorat, mais aussi au sein des groupes de pression»* [i]

Enfin, dans son cadre et ses analyses, L. Hantrais (2004) se penche essentiellement sur la relation famille-État dans 25 pays de l'Union européenne. Sa conceptualisation joue avec différentes combinaisons de critères et décrit les quatre ensembles (et leurs sous-groupes) en recourant à une variété de données, de méthodes et de points de vue. En somme, elle cherche à saisir :

> *«la complexité du processus politique en tant que forme d'interaction sociale entre des acteurs politiques aux programmes et aux intérêts différents et évoluant en fonction d'une variété de pressions socio-économiques et culturelles et d'événements familiaux et domestiques»* [ii]

L. Hantrais identifie quatre grands ensembles de pays de l'Union européenne qui partagent des caractéristiques communes. Dans chacun des ensembles, les sous-groupes correspondent à des différences en termes de dispositifs de financement, moyens de fourniture, population ciblée et incidence générale de la politique concernée sur la vie familiale. Elle s'intéresse, en particulier, aux caractéristiques communes des pays à l'intérieur de chaque ensemble en termes de conception et structure de la politique familiale, de niveau d'engagement de l'État vis-à-vis de la politique familiale, de degré de légitimité et d'approche plus ou moins coordonnée en ce qui concerne la participation des acteurs politiques, économiques et de la société civile au processus politique. [iii]

Pour intégrer dans ce cadre tous les États membres du Conseil de l'Europe autres que ceux de l'Union européenne examinés à l'époque, il nous faudrait d'abord analyser et comparer leur situation sur cette période, mais aussi vérifier que les États membres classés dans tel ou tel type de politique relèvent encore,

au début du XXIe siècle, du même sous-ensemble ou type de politique familiale. Aujourd'hui, dans divers États membres (en Allemagne, par exemple), un certain nombre d'indicateurs signalent d'importants changements intervenus dans les processus de décision relatifs à la politique familiale. Notre projet ne permet pas la réalisation d'une telle analyse globale, même si les contributions élaborées pour le séminaire technique du Conseil de l'Europe sur la politique familiale se sont révélées très utiles. [iv]

Étant donné le grand nombre de pays européens inclus dans l'analyse d'Hantrais, et l'importance politique du type de caractéristiques considérées (voir ci-dessus), il est convenu que ce cadre serait retenu comme principale source d'inspiration pour orienter la sélection des Etats membres dans le présent rapport.

2. Études de cas par pays

S'agissant des études comparatives, il est préconisé pour la recherche des similitudes et des différences la *configuration en petit N*, qui permet de mieux percevoir les développements historiques qui ont modelé le système familial et la politique familiale d'un pays de manière spécifique. En outre, l'objectif est de *«compléter les analyses de règlements institutionnels et d'avantages sociaux par des études sur la manière dont les systèmes fonctionnent et dont ils sont perçus et 'utilisés' par des individus, ainsi que sur la manière dont les politiques et les stratégies individuelles interagissent dans une variété de contextes sociaux»*. [v]

Les politiques familiales n'opèrent pas dans un vide, pas plus qu'elles ne se sont construites hors d'un contexte social. C'est pourquoi les études de cas par pays ne se limitent pas aux politiques du jour, mais prennent en considération l'état des facteurs historiques, socio-économiques et culturels de la politique familiale mise en œuvre dans un Etat membre spécifique.

Dans cette section du rapport, nous analysons les politiques familiales selon un certain nombre de dynamiques et d'événements. Certains ont à voir avec l'incidence de changements structurels majeurs sur la politique familiale, notamment en confrontant la classe politique à de rudes défis. D'autres ont trait à d'importantes évolutions telles que la multiplication croissante des objectifs et des acteurs, qui rendent le processus de la politique familiale plus difficile et complexe. Enfin, nous évoquons un certain nombre de dilemmes auxquels les pouvoirs publics doivent trouver des solutions. Des exemples concrets pris parmi des États membres du Conseil de l'Europe illustrent notre propos.

Pour illustrer ces développements et dynamiques, les pays ont été choisis de manière à représenter différents groupes du cadre auquel il est fait référence plus haut en relation avec le lien familles-État. [vi]

2.1. La gestion des changements structurels majeurs

Commençons par examiner les États membres qui ont connu des changements majeurs dans le domaine de la politique familiale au cours des dernières décennies. Cette situation concerne de nombreux pays d'Europe centrale et orientale en «transition» (début des années 1990), ainsi des pays tels que l'Allemagne, la Fédération de Russie ou le Portugal qui ont connu des changements de gouvernements et de régime politique majeurs. [vii]

Le Portugal s'est caractérisé par deux contextes économiques, sociaux et politiques opposés : avant et après la révolution de 1974. En matière de politique familiale, cet événement représente un tournant majeur. Des changements radicaux sont intervenus à l'intérieur du cadre politico-juridique régissant les familles et les droits des femmes (mariage, divorce, congé de maternité, par exemple). La nouvelle Constitution portugaise (1976) a fait ressortir les obligations de l'État à imposer l'égalité dans tous les domaines, à créer un réseau public de services de crèche, à informer sur la planification familiale et à offrir d'autres types d'assistance aux familles avec enfants. Il semble que la seule «honte» de l'ingérence explicite dans la vie privée des familles durant des décennies de dictature ait donné à la classe politique la force nécessaire pour introduire les principes d'égalité des sexes dans l'élan naturel du processus de démocratisation (Wall, 2008 ; Wall & Escobedo, 2009).

En Allemagne, l'évolution de la politique familiale est un exemple intéressant à plus d'un titre. Pendant presque tout le XXe siècle, le système allemand de protection sociale (tout au moins, en Allemagne de l'Ouest) a offert un exemple quasi archétypique d'un modèle de soutien de famille masculin et de garde du foyer, modèle qui favorisait les longues absences des mères sur le marché du travail. Au cours des deux dernières décennies, l'Allemagne a connu pas moins de deux changements radicaux. Premièrement, en 1989, au moment de la réunification, deux points de vue très différents (cf. RFA et RDA)[viii] sur la vie de famille, sur les questions de sexe et sur la politique familiale demandaient à être conciliés, voire, dans la mesure du possible, à être intégrés : d'un côté, la préférence explicite pour des prestations en espèces en Allemagne de l'Ouest et, de l'autre, la multiplication des services de crèche qui, en Allemagne de l'Est, sous-tendait une approche centrée sur le travail.

Or, à la fin du XXe siècle, cet État membre a amorcé une révolution quasi conceptuelle de sa politique familiale sur un très court laps de temps. Pour comprendre pourquoi et comment l'Allemagne s'est écartée si manifestement de ses modèles traditionnels de politique familiale au tournant du XXe siècle, plusieurs spécialistes (notamment Erler, 2005, 2009 ; Fagnani & Math, 2008) indiquent que les changements tout à fait fondamentaux apportés aux politiques familiales allemandes sont dus à plusieurs facteurs. L'unification allemande a été un important déclencheur. Cette première réorientation s'est vue renforcée par une préoccupation grandissante : l'indice synthétique de fécondité (ISF) très faible de l'Allemagne et la question associée du vieillissement de la population. En outre, deux initiatives de l'Union européenne — processus d'apprentissage mutuel des politiques (cf. la méthode ouverte de coordination, MOC) et Directive sur le congé parental (1996) — ont incité les responsables politiques allemands à davantage s'inspirer de leurs voisins de l'Union européenne pour chercher des solutions stratégiques possibles — en particulier, vers le système suédois de congé parental et le système français de services de crèche. Depuis 2005, le gouvernement fédéral allemand s'est efforcé de développer et de mettre en œuvre une politique familiale durable et cohérente. Il a élaboré une série de mesures 'en espèces' et 'en nature' visant à aider les familles en termes financiers, d'infrastructures et de gestion du temps. Ces mesures ont été complétées par une gestion axée sur les résultats pour en suivre l'efficacité.

En Fédération de Russie, les profonds changements sociaux et économiques intervenus au cours des années 1990 ont aussi eu des répercussions sur les politiques familiales. Dans les années qui ont suivi la perestroïka, les tendances démographiques menaçaient les fondements des politiques sociales soviétiques en place. Le développement de l'industrialisme a nui aux incitations à la maternité et au maintien des relations familiales. Dans la Russie de la période postsoviétique, la réglementation stricte en matière d'emploi et un discours socialiste sur l'égalité des sexes ne favorisaient pas un rapide changement des

attitudes à l'égard de la vie de famille et du rôle des sexes. Aussi certains des traits inégalitaires de la structure soviétique des sexes ont-ils perduré.

En 1994, alors qu'une restructuration majeure se produisait dans la sphère sociale et économique de la Russie soviétique, la proportion des ménages biactifs et des familles dirigées par une femme était même plus élevée qu'en Suède. Pour autant, la répartition traditionnelle des rôles entre les sexes restait largement encouragée. Une politique de privatisation alliée aux problèmes économiques inhérents à toute transition a désagrégé les mécanismes de protection sociale de l'économie planifiée. Ainsi la politique familiale russe a-t-elle été soumise à une reformulation complète du contrat «officiel» sur les sexes. Le manque de moyens financiers et la rupture avec des préoccupations d'ordre idéologique ont conduit à rechercher de nouveaux moyens de mise en œuvre. La structure des prestations et services aux familles avec jeunes enfants mise en place dans les années 1990 pour soulager les difficultés financières a, néanmoins, maintenu les femmes au travail et facilité l'aide maternelle (notamment Kravchenko, 2008a, 2008c).
Il est important de noter que le traditionalisme quant à la répartition des responsabilités privées/publiques entre femmes et hommes ne s'est pas effacé du jour au lendemain. Il a fallu attendre le début des années 2000 pour que s'amorce un virage vers des valeurs plus égalitaires. À tous les niveaux, le contrat russe sur les sexes n'a pas pesé aussi lourd que prévu au début des processus de transformation. Il semble qu'il soit redevenu plus traditionnel. [ix]

Tout d'abord est fournie une analyse (du début) des années 1990, lorsque la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont subi les retombées économiques de la transition et leur incidence sur les politiques familiales. L'actuelle crise économico-financière mondiale frappe les budgets de nombreux gouvernements européens et, dans la manière dont elle commence à toucher les politiques familiales, l'on pourrait voir une répétition du passé. Ainsi a-t-il été observé que, malgré la reprise de la croissance économique durant la seconde moitié des années 1990 dans la majorité des pays en transition, au tournant du XXIe siècle, au plus la moitié d'entre eux avaient dépassé leurs niveaux de PIB de 1989 (UNICEF, 2001). Les tendances démographiques ont changé durant les années 1990. Certes, dans beaucoup de ces pays, les taux de natalité connaissaient déjà une baisse tangible (à l'exception, sans doute, de la Hongrie) ; mais, dans les pays en transition, une brusque baisse relativement forte peut être liée aux processus de transition.

Il a été observé que ces pays n'ont pas tous subi la diminution de leurs droits à diverses aides familiales ou, tout au moins, pas dans les mêmes proportions ou pour la même durée. En revanche, tous ont souffert d'une chute considérable du PIB national, de taux de chômage élevés et, par conséquent, d'une baisse du niveau de vie. À n'en pas douter, la transition politique a créé un environnement social généralement défavorable à la majorité des familles. Le présent rapport examine comment, dans ces États membres, les décideurs ont fait face à la pénurie des ressources pour financer les mesures liées aux politiques familiales. Dans l'ensemble, la plupart des gouvernements ont réduit les dépenses sociales pour limiter les déficits budgétaires. Parmi les stratégies appliquées par de nombreux États membres, citons :

- L'introduction de prestations ciblées en remplacement des anciennes prestations familiales universelles. Le remplacement d'allocations familiales universelles (redistribution horizontale) par des prestations plus ciblées ou par des prestations soumises à conditions de revenu (redistribution verticale ; voir, par exemple, la situation en Bulgarie, Pologne et Russie). Ces évolutions ont reflété

la pression sur les budgets gouvernementaux et la nécessité de réformer les systèmes de protection sociale, ainsi que le souci croissant de s'attaquer à des niveaux de pauvreté accrus.

- La réduction des aides sociales en omettant d'indexer les prestations en espèces ; étant donné les hauts niveaux d'inflation durant quelques années, cette stratégie plus subtile à entraîné l'érosion progressive du pouvoir d'achat ou de la valeur réelle des allocations familiales ;

- La diminution des droits ou la prolongation de la durée d'un droit (congé parental, par exemple) mais sans rémunération et/ou sans garantie de retrouver l'ancien emploi (cf. la Croatie à partir de 1996) ; une diminution de la rémunération salariale – en République tchèque et en Hongrie, pas en République slovaque ; par opposition à la rémunération salariale de 100 % versée pendant 37 semaines en Slovénie ;

- La suppression de certaines prestations ou d'anciennes subventions sur le prix de produits particulièrement destinés aux enfants et aux familles –certains États membres ont remplacé ces prestations/subventions par une allocation compensatoire ou ont fixé un seuil de revenu minimal ouvrant droit.

Parallèlement, aussi, d'autres mesures ou prestations ont parfois été appliquées

- Prestations accordées aux familles nombreuses (en Croatie, Hongrie et Slovénie) ;

- Extension de la couverture à des catégories supplémentaires de citoyens/résidents ; par exemple, en ex-Tchécoslovaquie, droit aux allocations de maternité pour les mères non assurées ; en Croatie (1996-2001), les mères non assurées donnant naissance à leur 3e enfant (ou suivant) peuvent bénéficier d'un congé parental rémunéré aussi long que celui des mères assurées ; en Lituanie, prestation de grossesse pour les mères non assurées qui font des études ; en Russie, droit au congé parental pour les étudiants à plein temps ; et en Bulgarie, allocation parentale pour toutes les mères non assurées ;

- Couverture des allocations familiales, pendant longtemps comprises dans l'assurance sociale, puis progressivement élargies aux familles au chômage à mesure que la couverture diminuait en raison d'un taux de chômage de plus en plus élevé (Hongrie en 1990, Estonie en 1992, Pologne en 1993, Lituanie en 1994) ; et

- Plus grande souplesse de certains types de congés (par exemple, congé parental en Slovénie) ou introduction de types de congé supplémentaires —par exemple, congé de paternité dans des États membres tels que la Lettonie, en cours d'adhésion aux réglementations requises pour l'entrée dans l'Union européenne.

Dans l'ensemble, il est à noter que même en période de difficultés socio-économiques, les gouvernements réduisent, certes, mais introduisent ou augmentent aussi certaines prestations. Parmi les situations décrites ci-dessus, les plus manifestes sont certainement la nécessité de réduire les déficits budgétaires, la volonté d'élever un taux de natalité considéré trop bas pour le développement futur et la détermination à lutter contre des niveaux de pauvreté en hausse parmi les sous-groupes de la population (mères célibataires, par exemple).

Cette attitude montre bien les différents types d'objectifs que les décideurs s'efforcent de réaliser par le biais de mesures de politique familiale.

Dans la section suivante, nous abordons la question des répercussions des objectifs politiques divers et souvent en conflit sur les développements et les dynamiques des politiques familiales nationales.

2.2. Objectifs et parties prenantes multiples

Objectifs multiples

En Suède, la politique familiale avait longtemps été explicitement caractérisée par une combinaison d'objectifs variés. L'origine de la politique familiale remonte au début du XXe siècle, lorsqu'on a commencé à considérer l'inégalité sociale, les familles pauvres et le taux de natalité en baisse comme des problèmes sociopolitiques. Des réformes sociales furent préconisées pour favoriser l'émergence d'une nouvelle société fondée sur la solidarité sociale, sur une nouvelle économie planifiée et sur la vision d'un État-providence (« folkhemmet », littéralement « foyer du peuple »). À partir du début des années 1970, la politique familiale suédoise a résolument prôné un modèle familial à deux parents actifs et éducateurs, qui visait aussi à renforcer l'égalité entre les sexes, notamment en influant sur les préférences individuelles et en créant un consensus social plus ou moins cohérent sur l'égalité des droits femmes-hommes en termes d'emploi et d'éducation des enfants. Ce dernier point est devenu une question politique officielle plus qu'une question familiale privée.

De manière générale, les politiques familiales suédoises ont évolué de manière à atteindre trois grands objectifs de politique sociale et familiale : (1) le bien-être des enfants et la lutte contre la pauvreté (des enfants) ; (2) l'égalité des sexes, notamment encourageant l'indépendance économique des femmes et (3) la possibilité de concilier vie professionnelle et vie de famille pour les mères et les verts en facilitant la participation des hommes à l'éducation des enfants et à la vie familiale. De plus, les principaux objectifs sociaux semblent s'être accordés avec les valeurs sociales et les institutions sociales dominantes, et sont largement reconnus par une population essentiellement homogène. Une variété de programmes sociaux coexistent et se complètent mutuellement (par exemple, subventions à l'éducation, congé parental généreux, législation sur l'égalité de l'emploi).

Il semble que les principaux buts sociaux soient conformes aux valeurs sociales et institutions sociales actuelles, et qu'ils soient largement acceptés par une population très homogène (Chronholm, 2009). Plusieurs programmes sociaux coexistent et se complètent (cf. Prise en charge des enfants largement subventionnée, congé parental généreux, législation sur l'égalité de l'emploi).

Il semble que les grands principes et objectifs soient désormais si largement acceptés qu'aucun groupe d'intérêt particulier ni aucune récession économique ne puissent facilement les entamer. Malgré cette continuité, des craintes sont régulièrement formulées quant à l'incidence d'un changement de coalition gouvernementale sur les droits et sur les mesures de politique familiale en place (Duvander et al., 2008). Dans l'ensemble, ces changements de cabinet n'engendrent aucun bouleversement, mais la dernière réforme en matière de politique familiale est relativement importante. Elle prend davantage en considération les besoins différents de familles elles aussi différentes et en cela, elle va plus loin que le

modèle 'taille unique' qui caractérisait, implicitement du moins, l'aide plus universelle accordée aux familles suédoises au cours des décennies précédentes.

Par rapport à d'autres États membres, les politiques familiales appliquées en France semblent viser des objectifs multiples et hétérogènes : par exemple, encourager les parents (en particulier les mères) à investir le marché du travail, lutter contre l'inégalité sociale, maintenir un taux de natalité élevé ou abaisser les niveaux de pauvreté (notamment, chez les enfants). Plusieurs mesures politiques contribuent à cette situation, notamment un système préscolaire bien établi (« école maternelle »),[x] le système des allocations familiales établies depuis longtemps et le pourcentage de femmes actives (à plein temps) (Fagnani, 2007). À noter également que les politiques familiales françaises se distinguent de celles des autres pays par le montant des dépenses publiques consacrées aux services en faveur des enfants et des parents. Dans les précédentes décennies, les divers gouvernements français ont continué d'investir dans les services de crèche et de congé parental, malgré des compressions budgétaires dans d'autres secteurs. Il semble, en effet, que cela fasse parti de la culture française qui globalement approuve les dépenses publiques en faveur des enfants et des familles nombreuses.

Depuis quelques années, la politique familiale du Portugal privilégie trois grands objectifs : généraliser (1) la prestation des services, (2) le soutien économique des familles vulnérables et (3) la promotion d'un taux de natalité plus élevé. En filigrane de cette orientation stratégique, de fortes contraintes budgétaires, des niveaux de vie en baisse et une chute brutale de l'indice de fécondité (Wall, 2008). Les deux grands partis alternativement au pouvoir depuis 25 ans (PS et PSD) ont su réunir un assez fort consensus sur le lien entre politique de conciliation et politique sur l'égalité des sexes, de même que sur l'importance des services familiaux subventionnés par l'État. Quant à la politique en matière de congé de maternité, elle préconise un retour au travail peu après l'accouchement comme expression d'un modèle familial biactif à temps complet et d'une égalité devant l'emploi et dans la société. Cette situation a contribué à une réelle continuité des politiques familiales.

Début 2007, le gouvernement russe a lancé une nouvelle réforme nationale pour faire progresser des taux de fertilité faibles et pour accroître le bien-être des familles avec enfants. Ainsi le «capital maternité» entend-il faciliter les naissances multiples — mais les mères devront attendre 2010 pour pouvoir profiter des nouvelles possibilités (acheter un logement, couvrir les frais d'éducation ou économiser davantage pour la pension). Reste que, globalement, l'éventail des choix proposés aux familles russes demeure assez mince (Kravchenko, 2008a). Cette nouvelle réforme de la politique familiale comporte quatre volets : (1) introduction de bons municipaux pour structures d'accueil des jeunes enfants et enseignement préscolaire (2), mesures spéciales pour mettre en avant les aspects pédagogiques des services de garde et d'éducation des jeunes enfants (ECEC),[xi] (3), prime d'égalité pour encourager les pères à prendre un congé parental et, enfin, (4) allocations familiales pour les parents avec enfants. Ces nouvelles mesures permettront de suivre la mise en œuvre de ces composantes de la politique familiale et ses résultats dans la fédération de Russie.

Dès la fin des années 1990, les débats sur les orientations que la politique familiale allemande devait ou pouvait prendre ont été largement dominés par ce double enjeu : encourager les jeunes couples à avoir des enfants tout en réduisant les inconvénients de la maternité, notamment en termes d'emploi des femmes. Alors que les indices de fécondité de l'Allemagne (de l'Ouest) étaient très bas depuis les années 1970, les responsables politiques n'ont vraiment commencé à s'attaquer au problème qu'à la fin des années 1990. Certes, l'on peut considérer que le changement des politiques familiales est dû, pour une grande part, à des pressions démographiques objectives, mais cette raison, à elle seule, ne suffit pas à justifier la chronologie

et l'orientation de cette évolution. Les décideurs allemands ont commencé à comprendre que les principaux objectifs des politiques familiales s'écartaient de plus en plus des réalités socio-économiques du pays.

Le réajustement des objectifs des politiques familiales est aussi lié à l'inquiétude grandissante, notamment des employeurs allemands et des sociétés multinationales, face à la baisse de compétitivité de l'économie allemande. Ainsi est apparu un discours qui mariait la politique familiale avec croissance économique, taux de natalité plus élevé et prospérité accrue. En particulier, le ministère fédéral des Affaires familiales a réalisé des études (économiques) en vue d'adopter une politique familiale capable d'améliorer les perspectives économiques («accroître le taux de natalité en augmentant l'emploi féminin»).

Au Royaume-Uni, l'éradication de la pauvreté des enfants est au cœur des politiques d'intégration sociale. En 1999, le gouvernement a fait part de son objectif ambitieux : mettre fin à la pauvreté des enfants d'ici à 2020 et la réduire de moitié d'ici à 2010. À cette fin, l'une des principales stratégies du gouvernement est de procurer un emploi aux parents — les parents isolés, type familial le plus exposé à la pauvreté, sont particulièrement visés. À la fin des années 1990, lorsque le gouvernement Blair entre en fonction, il s'empresse d'exposer quelques-unes des aspirations travaillistes en matière de politique familiale : conseils et assistance aux familles, relation travail-foyer, services aux couples et, enfin, problèmes familiaux tels que violence domestique et grossesse des adolescentes en âge scolaire (voir le document «Supporting Families», 1998). Beaucoup des efforts déployés en faveur de l'éducation des enfants sont aujourd'hui au cœur de la réflexion politique (Henricson & Bainham, 2005).

Autre problème abordé : les travailleurs pauvres. En 1999 est introduit un salaire minimal qui, depuis, a été augmenté en termes réels. Dans sa politique de protection de l'enfance, le gouvernement travailliste mise aussi largement sur les crédits d'impôt : crédit d'impôt pour l'enfant, quasi universel, et crédit d'impôt pour l'emploi, prestation liée à l'exercice d'un l'emploi versée aux personnes à faible revenu. Par ailleurs, le Gouvernement britannique accorde une priorité importante dans ses programmes sur l'exclusion sociale et la justice pénale à la parentalité, considérant qu'elle est un outil stratégique favorisant la cohésion sociale (Henricson, 2008). L'approche adoptée par le gouvernement repose sur un principe de «droits et responsabilités». La loi de 1998 sur la prévention de la criminalité et des troubles à l'ordre public introduit la notion d'éducation à la parentalité en justice pénale, suivie de diverses lois qui élargissent l'utilisation des ordonnances parentales. L'ordre social et le contrôle social sont très présents dans ces mesures, ainsi que dans d'autres (Daly, 2009). Le programme «Sure Start» (prendre un bon départ dans la vie), aujourd'hui généralisé aux centres d'accueil de l'enfance dans l'ensemble du pays, entend apporter une aide aux parents, tandis que la politique familiale des travaillistes visent explicitement à renforcer les liens familiaux. Pour élever les taux d'emploi, en particulier chez les mères de famille, une série de mesures a été adoptée qui permettront de combiner parentalité et emploi rémunéré : allongement du congé maternité obligatoire à neuf mois rémunérés et trois mois non rémunérés ; deux semaines de congé de paternité rémunéré ; droit des parents d'enfants de moins de cinq ans de prendre jusqu'à trois mois de congé non rémunérés mais avec garantie de retour au même emploi ; et, enfin, droit des parents d'enfant de moins de six ans (ou de moins de 18 ans pour un enfant handicapé) à demander des horaires aménagés (Henricson, 2008).

Il existe également toute une série de politiques orientées vers des composantes importantes du bien-être familial. Les familles sont mentionnées dans un certain nombre de programmes gouvernementaux (Groupe ministériel sur la famille, Unité de la politique familiale au sein du Département pour les enfants, les écoles

et les familles et document stratégiques sur le soutien aux parents - Toutes questions que se posent les parents (2007)). En lieu et place de politiques familiales explicites, il existe toute une série de politiques orientées vers des composantes importantes du bien-être familial. Le Plan pour les enfants de 2007 inclut également une section intitulée 'Une politique familiale pour le XXIe siècle'.

Un nombre croissant de parties prenantes

En matière de politique familiale, la plupart des États membres du Conseil de l'Europe évoluent à l'identique. Au fil du temps, les parties prenantes et acteurs sont plus nombreux à intervenir dans l'élaboration et le résultat des mesures adoptées dans ce domaine. Alors que certaines parties prenantes entrent en jeu ou, même, sont invitées à participer (notamment les employeurs), d'autres, au contraire, en arrivent à disparaître ou à perdre une partie de leur ascendant (Église catholique romaine, par exemple). Parallèlement, de nouveaux acteurs entrent en scène du fait même de la nature des initiatives et des réformes gouvernementales qui lancent de nouveaux programmes d'envergure (ONG, pouvoirs locaux, professionnels de l'ECEC, prestataires de services).

Au Royaume-Uni, par exemple, « Sure Start », lancé en 1999, est un programme d'intervention précoce et de soutien familial destiné aux communautés des quartiers défavorisés. Avec la généralisation du programme à l'ensemble du pays, les projets initiaux sont aujourd'hui convertis en centres pour enfants dirigés par les collectivités locales ; ces centres fournissent assistance familiale et services de garderie. Objectif : ouvrir 3500 centres pour enfants d'ici à 2010. Avec la loi de 2006 sur les crèches, les pouvoirs locaux se voient dans l'obligation d'évaluer l'offre et la demande de garde d'enfants dans leur territoire, de fournir des services de garderie suffisants à tous les parents actifs, d'améliorer la situation de tous les jeunes enfants et, enfin, de réduire les inégalités en offrant aux enfants en bas âge des services accessibles et intégrés. Pour les plus grands, des écoles polyvalentes, ouvertes de 8 à 18 heures, proposeront aussi des activités pour les enfants, des services communautaires et une assistance parentale et familiale. D'ici à 2010, toutes les écoles devraient offrir des services étendus.

Au Pays-Bas, l'intégration de la santé publique et de la prise en charge de l'enfance — y compris des services aux familles et l'assistance des parents — figure en très bonne place dans le programme politique. Ainsi, au début du XXIe siècle, a été créé le premier ministère hollandais pour la jeunesse et les familles. Autre innovation : la création de centres pour la jeunesse et la famille («Centrum voor Jeugd en Gezin») où des professionnels ayant des compétences diverses apportent un soutien aux parents et aux enfants de 0 à 23 ans au niveau local (système intégré). Parallèlement, des écoles communautaires («Brede Scholen») ont été créées pour encourager la coopération avec l'ensemble des organisations et des services travaillant auprès des enfants. Les écoles travaillent également avec des partenaires extrascolaires : services de garderie, aide sociale, santé publique de l'enfance, centres communautaires, centres sportifs, théâtres, etc.

Au Portugal, le lancement de services publics de garderie – encore timide surtout faute de moyens financiers et d'expérience suffisants pour les mettre en œuvre – a permis de créer un nouveau système mixte public/privé centré sur des organisations à but non lucratif financées par l'État et, ainsi, d'étendre les services d'assistance aux parents actifs. Cette évolution est lente, mais constante, et s'est confirmée dans les années 1990, lorsque les politiques de conciliation ont fait l'objet d'un réel consensus, notamment du point de vue de l'égalité des sexes. Autre tendance des politiques familiales au cours des premières années de gouvernement socialiste (1995-2002) : la multiplication des différents types de services proposés aux familles et aux personnes âgées. Le discours et les objectifs ont changé durant une courte période (2002-

2004), sous le gouvernement de coalition de centre droit, qui privilégiait le soutien aux familles nombreuses en mettant l'accent sur une politique nataliste et anti-avortement. Mais de fortes contraintes budgétaires et quelques autres facteurs ont seulement permis d'assouplir le système de congé, sans en remettre en cause les principes.

En France, par exemple, la politique familiale est un domaine fortement institutionnalisé, avec des acteurs forts tels que la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ou l'Union nationale des associations familiales (UNAF). Il existe également la «Conférence de la famille», plateforme officielle qui, depuis 1994, se réunit tous les ans sous les auspices du Président français. Lors de ce rendez-vous annuel, des représentants des partenaires sociaux ainsi que des organisations familiales et du gouvernement, peuvent dialoguer et débattre sur les nouvelles mesures que ce dernier a l'intention d'introduire dans un avenir proche (notamment la création d'un Haut conseil permanent de la famille).

À l'instar de la France, la Belgique fait intervenir dans le processus de politique familiale une multitude d'acteurs, certains depuis de nombreuses décennies (Ligue des familles, par exemple), d'autres nouvellement arrivés mais de plus en plus influents (professionnels de l'ECEC, par exemple). Ainsi, en tant qu'ONG active et relativement influente, le «Gezinsbond» continue de rappeler au gouvernement fédéral que les allocations familiales ont perdu environ 40 % de leur pouvoir d'achat depuis les années 1970.

L'évolution de la Belgique vers un État fédéral, essentiellement à partir du début des années 1970, a également contribué à la multiplication des acteurs. Depuis que l'assistance aux personnes est passée sous l'autorité des gouvernements des trois communautés, la participation des pouvoirs publics — du niveau local au niveau supranational — s'est amplement diversifiée et a augmenté. On le voit par exemple dans le fait que le gouvernement fédéral belge règlemente les dispositions relatives aux congés alors que l'éducation préscolaire et les services de garderie relèvent de la compétence des gouvernements communautaires et des pouvoirs locaux.

Un État membre aussi grand que la Fédération de Russie doit certainement composer avec un grand nombre d'acteurs, ne serait-ce que parce qu'elle compte 89 régions. Les collectivités locales, malgré leur rôle clé dans la fourniture des services sociaux, n'ont pas d'incidence directe sur l'administration de la sécurité sociale. Les familles reçoivent en outre différents types de soutien des ONG et des entreprises locales. Au début du XXIe siècle, le Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale a organisé plusieurs séminaires et tables rondes réunissant des spécialistes et des personnes de terrain pour examiner les problèmes liés à la politique familiale nationale et régionale. Divers participants ont signalés les difficultés économiques des familles nombreuses, les problèmes éducatifs en relation avec les adolescents, ainsi que dévalorisation croissante du mariage et l'augmentation des divorces. À noter que la répartition des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement (national, régional et local) est liée aussi à la transformation plutôt radicale de l'administration publique russe.

3. En guise de conclusion

Les politiques familiales demeurent au premier rang des priorités à l'heure où, dans la majorité des États membres, de larges franges de la population se trouvent à nouveau confrontées à des difficultés financières et économiques qui touchent à la vie quotidienne des familles. L'actuelle crise économico-financière

mondiale affecte les budgets de nombreux gouvernements européens et, dans la manière dont elle commence à toucher les politiques familiales, on pourrait voir une répétition du passé.

L'analyse des politiques familiales, en termes de dynamiques et de développements, montre l'incidence des changements structurels majeurs au niveau le plus général en confrontant les gouvernements et les pouvoirs publics à de rudes défis. D'autres changements importants sont liés à la multiplication des objectifs, parfois opposés, ainsi que des acteurs, ce qui rend le processus de politique familiale plus complexe et difficile.

Est-il possible de développer une politique familiale globale et durable ? Pouvons-nous, dans n'importe quel pays européen, réellement parler de politique familiale largement centrée sur le bien-être de la famille comme unité ? Au vu des discours et analyses ci-dessus, généralement fondée sur un point de vue académique, on est en droit d'en douter. Encore que certains États membres ont développé leurs politiques familiales sur plusieurs dizaines d'années et ont su élaborer une politique familiale suivie, globale et même cohérente.

La politique familiale suédoise est peut-être l'exemple le plus manifeste de modèle biactif global et cohérent construit sur plusieurs décennies. Il n'est pas inutile de rappeler qu'en Suède, les politiques familiales actuelles sont nées au début des années 1930 dans l'espoir, pour les pouvoirs publics, d'enrayer la crise démographique, la paupérisation des ménages et des familles nombreuses et la baisse de l'espérance de vie. Jusqu'aux années 1990, l'élaboration de la politique familiale suédoise a fait partie de la success story de l'État-providence nordique. La succession ininterrompue de gouvernements sociaux-démocrates, pendant près d'un demi-siècle (1932-1976), a favorisé l'élaboration progressive d'un ensemble global et cohérent de mesures et de services de politique familiale. Comme élément parmi d'autres d'une politique sociale plus large, la politique familiale a pu mieux prospérer dans le cadre d'un projet hégémonique des sociaux-démocrates, qui n'avaient pas besoin de conclure une alliance ou de trouver un compromis avec d'autres partis. Plus la stabilité politique dure et mieux un pays semble armé pour apporter à ses politiques toute la cohérence voulue.

Pendant longtemps, la Hongrie a pu, elle aussi, faire figure d'exemple en matière de politique familiale explicite et cohérente. Ainsi, entre 1960 et 1985, le gouvernement a intégré la politique familiale dans sa planification à long terme. D'un point de vue comparatif, nul doute qu'un certain nombre de prestations destinées aux familles et aux enfants comptaient parmi les meilleures d'Europe. Basées sur une assurance sociale, elles se sont progressivement généralisées dans les années 1970.

La France a elle aussi une longue expérience de la politique familiale. Son système de transfert procède d'une vieille tradition nataliste mise en place après les lourdes pertes enregistrées pendant la Première Guerre mondiale (idem en Belgique). Même si le discours nataliste est en perte de vitesse, il sous-tend encore les politiques familiales françaises, largement favorables aux familles nombreuses. Quant au système fiscal, il favorise toujours les couples mariés dont un seul partenaire travaille. Selon certains spécialistes, cette politique est en contradiction avec la volonté plus récente de promouvoir l'égalité des sexes, et avec la présence accrue des femmes (mères) sur le marché du travail. En ce sens, la politique familiale française n'aurait pas encore rompu avec le maternalisme.

Actuellement, le discours dominant justifiant les politiques familiales veut que les enfants contribuent au bien-être des parents, ainsi que du reste de la société. Il en résulte un gain économique en termes de productivité, mais aussi un gain social grâce à l'investissement dans l'éducation. En conséquence, on

comprend mieux que la société assume sa part des coûts, directs et indirects, liés à l'éducation des enfants. Ce discours reflète le modèle d'investissement rentable qui représente l'approche plutôt dominante de la nouvelle politique consistant à investir dans les enfants. Axé sur l'avenir, il néglige largement la qualité de vie de l'enfant.[xii] Les enfants sont d'une certaine manière considérés en Europe comme les pourvoyeurs des retraites des générations plus âgées. En investissant dans le bien-être des enfants, on espère éviter de coûteuses interventions de rattrapage au moment de l'adolescence et de l'entrée dans l'âge adulte. En conséquence, ce type de politique familiale axée sur l'enfant est corrigé en 'politique d'investissement social ECEC'.

En conclusion, beaucoup de gouvernements voient dans les politiques familiales de précieux outils pour fournir un certain nombre de prestations en espèces et des services aux familles. Mais elles visent également de plus en plus à aider les familles ayant des enfants en bas âge à gérer leur temps de sorte qu'elles puissent concilier vie professionnelle et vie familiale. D'autres gouvernements souhaitent adopter une approche plus large qui peut englober l'aide au logement, la prévention sanitaire ou l'enseignement préscolaire gratuit. Au final, l'intérêt général et l'enjeu global consistent à savoir dans quelle mesure et comment les politiques familiales réussissent à compenser le coût de la parentalité et à soutenir le bien-être des familles par le biais de réseaux dynamiques.

Références

Bahle, Th. (2008). Family policy patterns in an enlarged Europe (pp. 100-125). In: J. Alber et al. (eds.) Handbook of Quality of Life in the enlarged European Union. London: Routledge.

Carlos, M.P. (2000). The politics of family policies: Greece, Spain and Portugal compared. In: A. Pfenning & Th. Bahle (eds.). o.c.: 49-69).

Carlos, M.P. & L. Maratou-Alipranti (2000). Family policy and new family forms: the cases of Greece and Portugal. In: A. Pfenning & Th. Bahle (eds.) o.c.: 34-48.

Chronholm, A. (2009). Sweden: individualization or free choice in parental leave; In: S. Kamerman & P. Moss (eds.) The politics of parental leave policies. Bristol: The Policy Press (in press).

Daly, M. (2009). Family policy in Germany and the UK – Main settlements and sustainability. Paper prepared for the final Anglo-German Foundation conference 'Sustainable welfare and sustainable growth' (Edinburgh, 3-4 April 2009).

Daly, M. & S. Clavero (2002). Contemporary family policy. A comparative review of Ireland, France, Germany, Sweden and the UK. Dublin: Institute of Public Administration (Dept. of Social and Family Affairs).

Deven, F. (2007). Quel avenir pour quel type de politique familiale (pp.306-310). In: M.T. Casman et al. (eds.). Familles plurielles. Politique familiale sur mesure? Bruxelles: Ed. Luc Piré.

DJI (2008), Die Entwicklung integrierter familienunterstützender Dienstleistungszentren. Expertisen aus Frankreich, Grossbritannien, Luxembourg und den Niederlanden. Munich: Deutsches Jugend Institut.

Dörfler, S. (2007). Kinderbetreuungskulturen in Europa. Ein Vergleich vorschulischer Kinderbetreuung in Österreich, Deutschland, Frankreich und Sweden. Wien: ÖIF (Working Paper Nr. 57 / 2007).

Duvander, A-Z., T. Ferrarini & S. Tahlberg (2005). Swedish parental leave and gender equality – Achievements and reform challenges in a European perspective. Stockholm: Institute for Futures Studies, Working Paper (www.framtidstudier.se)

Duvander, A-Z. T. Ferrarini & S. Tahlberg (2008) Towards a new family policy model? Framtider (International edition): 18-23.

Ellingsaeter, A.-L. & A. Leira (2006) (eds). 'Politicising Parenthood in Scandinavia. Gender Relations in Welfare States'. Bristol: the Policy Press.

Ellingsaeter, A.-L. (2003). The complexity of family policy reform. The case of Norway. European Societies, vol 5 (4): 419-443.

Erler (2005), Public work-family reconciliation policies in Germany and Italy. Doctoral thesis (Universita di Siena).

Erler, D. (2009). Germany: taking a Nordic turn? In: S. Kamerman & P. Moss (eds.) The politics of parental leave policies. Bristol: The Policy Press (in press).

European Commission (2008). Family life and the needs of an ageing population. Brussels: Flash Eurobarometer Series No. 247 (conducted by The Gallup Organization, Hungary)

Fagnani, J. (2007). Family policies in France and Germany: sisters or distant cousins? Community, Work and Family: (1): 39-56.

Fagnani, J. A. Math (2008). Les récentes réformes de la politique familiale en Allemagne: de nouveaux horizons pour les femmes? Droit Social, no. 5: 630-636

Fagnani, J. A. Math (2008). Family packages in 11 European countries: multiple approaches. In: C. Saraceno & A. Leira (eds.). Childhood: changing contexts. Comparative Social Research, vol. 25: 55-78.

Fagnani, J. (2008). The future of integrated family policy. The long-term prospects: 2025/30 (Annex II, pp. 86-123). In: OECD International Futures Programme. The future of the family to 2030 – A scoping report. Paris: OECD.

Fagnani, J. et al. (2008). Comparaison européenne des aides aux familles. Paris: CNAF (= Rapport de recherche).

Flaquer, L. (2000) Is there a Southern European model of family policy? In: A. Pfenning & Th. Bahle (eds.). o.c. : 15-33.

Gauthier, A. (2002). Les politiques familiales dans les pays industrialises: y a-t-il convergence? Population-F, 57 (3): 457-484

Greve, B. (2000). Family policy in the Nordic countries. In: A. Pfenning & Th. Bahle (eds.). o.c.: 90-126.

Haataja, A. (2005). Outcomes of the two 1990s family policy reforms at the turn of the 2000s in Finland. Yearbook of Population Research in Finland 41: 5-27.

Hantrais, L. (2004). Family Policy Matters: responding to family change in Europe. Bristol: Policy Press.

Hantrais, L. (2007) (3rd ed.). Social Policy in the European Union. Basingstoke: Palgrave (see Chapter 5).

Henricson, C. (2008). UK family policy – An outline. Paper prepared for the Council of Europe Technical seminar on Family Policy (Paris, 11-12 September).

Henricson, C. & A. Bainham (2005). The child and family policy divide. Tensions, convergence and rights. York: J. Rowntree Foundation. (UK)

Hiilamo, H. (2002). The rise and fall of Nordic family policy: historical developments and changes during the 1990s in Sweden and in Finland. Helsinki: STAKES (= RR 125)

Housermann, S. & B. Palier (2008). The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies. Socio-Economic Review: No. 6: 559-586.

Kamerman, Sh. & P. Moss (eds) (2009). The politics of parental leave policies. Bristol: The Polity Press.

Kravchenko, Z. (2008a). Family (versus) Policy. Combining work and care in Russia and Sweden. Stockholm: Intellecta AB (= Sdertrn Doctoral Dissertations 27).

Kravchenko, Z. (2008b). On public support for working parents in Russia. Alleviating poverty and constructing gender roles. Luxembourg: LIS Working Paper Series No. 479.

Kravchenko, Z. (2008c). Family policy in Russia: current issues. Paper prepared for the Council of Europe Technical seminar on Family Policy (Paris, 11-12 September).

Leitner, S. (2005). Conservative familialism reconsidered: the case of Belgium. Acta Politica, 40: 419-439.

Letablier, M-Th. et al. (2009). Literature review on the costs of raising children and the effectiveness of supporting parenthood policies in European countries (= VT/2007/0623) Brussels: European Commission.

Letablier, M-Th. (2003). Opinions, attitudes et aspirations des familles vis-à-vis de la politique familiale en France. Paris: Centre d'Etude de l'Emploi (= Rapport de Recherche No.9).

Lewis, J. et al. (2008). Patterns of development in work / family reconciliation policies for parents in France, Germany, the Netherlands and the UK in the 2000s. Social Politics: vol. 15 (3)

Lister, R. (2008). Investing in children and childhood: a new welfare policy paradigm and its implications (pp.383 - 408). In: A. Leira & C. Saraceno (eds.). Childhood: changing contexts. Bingley: Emerald Group Publ.

Meil, G. (2006). The evolution of family policy in Spain. Marriage & Family Review, vol. 39, No.3/4: 359-380.

OECD (2006). Starting Strong II. Early childhood education and care. Paris: OECD

OECD (2007). Babies and Bosses. Reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries. Paris: OECD

Ostner, I. & C. Schmitt (2008) (eds.). Family policies in the context of family change. The Nordic countries in comparative perspective. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pfenning, A. & Th. Bahle (eds.) (2000). Families and family policies in Europe. Comparative perspectives. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Richardson, V. (2004). Developments in family policy in Ireland in the past decade. Child Links (Spring-Summer): 6-10.

Salmi, M. (2006). Parental choice and the passion for equality in Finland. In: Ellingsaeter & Leira (eds.) o.c.: 145-168.

Strohmeier, H., K.P. Strohmeier & H-J Schulze (2006). Familienpolitik und Familie in Europa. Düsseldorf: MGFFI -1009 (www.mgffi.nrw.de)

Stropnik, N. (2003). Population Policies. Impact of transition on family policy (pp. 559-596). In: I. Kotowska & J. Jozwiak (eds.) Population of Central and Eastern Europe. Challenges and Opportunities. Warsaw: Statistical Publishing Establishment.

Stropnik, N. & J. Sambt (2007). Parental leave and child allowances: attitudes, preferences and possible impact. Revija za Socijalnu Politiku, vol. 14 (3-4): 347-370. Slovenia a.o.

Wall, K. (2008). Portugal. Contribution prepared for the Council of Europe Technical Family Policy Seminar (Paris, 11-12 September)

Wall, K. & A. Escobedo (2009). The politics of parental leave policies in Southern European welfare regimes: the case of Spain and Portugal. In: S. Kamerman & P. Moss (eds.) o.c. (in press)

UNICEF (2001). A decade of transition. Florence: Innocenti Research Centre. (= Regional Monitoring Report No. 8).

UNICEF (2008). The child care transition. A league table of ECEC in economically advanced countries. Florence: Innocenti Research Centre (= Report Card 8).

---

[i] Voir Bahle (2008: 120)

[ii] Voir Hantrais (2004: 199)

[iii] Voir Hantrais (2004: Figure 8.1)

[iv] Les contributions élaborées pour un séminaire technique du Conseil de l'Europe sur la politique familiale (Paris, 11-12 septembre 2008), en particulier pour l'Autriche (K. Mazal), la Belgique (F. Deven), le Portugal (K. Wall), la Fédération de Russie (Z. Kravchenko), la Suède (A-Z Duvander) et le Royaume-Uni (C. Henricson), se sont révélées très utiles.

[v] Pfenning & Bahle (2000: 3)

[vi] Les catégories utilisées par Hantrais (2004) dans ce cadre sont : 'défamilialisé', 'partiellement défamilialisé', 'familialisé' et 'redéfamilialisé'. Nous n'avons pas retenu ces termes aux fins du présent rapport, les discussions au sein du Comité d'experts sur les politiques sociales pour les familles et les enfants (CS-SPFC) ayant montré qu'ils sont d'un emploi malaisé et prêtent à confusion. Ainsi, le fait de classer les pays nordiques (la Suède par exemple) dans al catégories des pays 'défamilialisés' laisse éventuellement supposer que les politiques familiales et les questions familiales ne sont pas une priorité dans ces pays. Or ce serait plutôt le contraire.

[vii] Voir en particulier : Stropnik (2003).

[viii] Pour étudier les changements intervenus au cours de la deuxième moitié du XXe siècle, il ne faut pas oublier, bien entendu, la coexistence de la République fédérale allemande (RFA) et de la République démocratique allemande (RDA) entre 1945 et 1989.

[ix] 'Redevenu' n'est peut-être pas le terme le mieux adapté, le contrat soviétique sur les sexes étant déjà traditionnelle dans sa vision de la répartition des tâches dans la sphère domestique. Ces observations montrent que, pour pouvoir évaluer les résultats sociaux réels de la politique familiale, il est important de regarder derrière les discours officiels la concernant.

[x] D'autres pays comme l'Italie et la Belgique partagent cette caractéristique avec la France, mais restent moins performants en ce qui concerne l'ISF (indice synthétique de fécondité) ou le taux d'emploi des mères.

[xi] ECEC : Early Childhood Education and Care (services de garde et d'éducation des jeunes enfants)

[xii] Voir en particulier : Lister (2008)

Annexe

Sélection de normes juridiques du Conseil de l'Europe dans le domaine de la politique familiale

I. Conventions

Convention Européenne des Droits de l'Homme (1950)

Article 8 - Droit au respect de la vie privée et familiale

1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Charte Sociale Européenne révisée (1996)

Article 8 – Droit des travailleuses à la protection de la maternité

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleuses à la protection de la maternité, les Parties s'engagent:

1. à assurer aux travailleuses, avant et après l'accouchement, un repos d'une durée totale de quatorze semaines au minimum, soit par un congé payé, soit par des prestations appropriées de sécurité sociale ou par des fonds publics;
2. à considérer comme illégal pour un employeur de signifier son licenciement à une femme pendant la période comprise entre le moment où elle notifie sa grossesse à son employeur et la fin de son congé de maternité, ou à une date telle que le délai de préavis expire pendant cette période;
3. à assurer aux mères qui allaitent leurs enfants des pauses suffisantes à cette fin;
4. à réglementer le travail de nuit des femmes enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leurs enfants;

5. à interdire l'emploi des femmes enceintes, ayant récemment accouché ou allaitant leurs enfants à des travaux souterrains dans les mines et à tous autres travaux de caractère dangereux, insalubre ou pénible, et à prendre des mesures appropriées pour protéger les droits de ces femmes en matière d'emploi.

Article 14 – Droit au bénéfice des services sociaux

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à bénéficier des services sociaux, les Parties s'engagent:

1. à encourager ou organiser les services utilisant les méthodes propres au service social et qui contribuent au bien-être et au développement des individus et des groupes dans la communauté ainsi qu'à leur adaptation au milieu social;

2. à encourager la participation des individus et des organisations bénévoles ou autres à la création ou au maintien de ces services.

Article 15 – Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté

En vue de garantir aux personnes handicapées, quel que soit leur âge, la nature et l'origine de leur handicap, l'exercice effectif du droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, les Parties s'engagent notamment:

1. à prendre les mesures nécessaires pour fournir aux personnes handicapées une orientation, une éducation et une formation professionnelle dans le cadre du droit commun chaque fois que possible ou, si tel n'est pas le cas, par le biais d'institutions spécialisées publiques ou privées;

2. à favoriser leur accès à l'emploi par toute mesure susceptible d'encourager les employeurs à embaucher et à maintenir en activité des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de travail et à adapter les conditions de travail aux besoins de ces personnes ou, en cas d'impossibilité en raison du handicap, par l'aménagement ou la création d'emplois protégés en fonction du degré d'incapacité. Ces mesures peuvent justifier, le cas échéant, le recours à des services spécialisés de placement et d'accompagnement;

3. à favoriser leur pleine intégration et participation à la vie sociale, notamment par des mesures, y compris des aides techniques, visant à surmonter des obstacles à la communication et à la mobilité et à leur permettre d'accéder aux transports, au logement, aux activités culturelles et aux loisirs.

Article 16 – Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique

En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées.

Article 17 – Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique

En vue d'assurer aux enfants et aux adolescents l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant:

1. a. à assurer aux enfants et aux adolescents, compte tenu des droits et des devoirs des parents, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin, notamment en prévoyant la création ou le maintien d'institutions ou de services adéquats et suffisants à cette fin;

   b. à protéger les enfants et les adolescents contre la négligence, la violence ou l'exploitation;

   c. à assurer une protection et une aide spéciale de l'Etat vis-à-vis de l'enfant ou de l'adolescent temporairement ou définitivement privé de son soutien familial;

2. à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit, ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire.

Article 27 – Droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'égalité des chances et de traitement entre les travailleurs des deux sexes ayant des responsabilités familiales et entre ces travailleurs et les autres travailleurs, les Parties s'engagent:

1. à prendre des mesures appropriées:

   a. pour permettre aux travailleurs ayant des responsabilités familiales d'entrer et de rester dans la vie active ou d'y retourner après une absence due à ces responsabilités, y compris des mesures dans le domaine de l'orientation et la formation professionnelles;

   b. pour tenir compte de leurs besoins en ce qui concerne les conditions d'emploi et la sécurité sociale;

   c. pour développer ou promouvoir des services, publics ou privés, en particulier les services de garde de jour d'enfants et d'autres modes de garde;

2. à prévoir la possibilité pour chaque parent, au cours d'une période après le congé de maternité, d'obtenir un congé parental pour s'occuper d'un enfant, dont la durée et les conditions seront fixées par la législation nationale, les conventions collectives ou la pratique;

3. à assurer que les responsabilités familiales ne puissent, en tant que telles, constituer un motif valable de licenciement.

Convention européenne en matière d'adoption des enfants (1967, révisée en 2008)

Cette Convention du Conseil de l'Europe s'applique à l'adoption nationale et est ainsi complémentaire à la Convention de La Haye de 1993 en matière l'adoption international. La Convention révisée (ouverte à la signature en 2008) reflète les développements sociaux de l'Europe d'aujourd'hui ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. C'est un ensemble de règles à jour qui a pour objectif d'assurer que les adoptions se déroulent dans les meilleures conditions possibles et, comme principale préoccupation, dans le meilleur intérêt de l'enfant.

Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (2007)

La Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels est une avancée majeure dans le domaine de la protection des enfants. Cette nouvelle convention est le premier instrument qui définit les diverses formes de sévices sexuels infligés à des enfants en tant qu'offenses criminelles, notamment au sein du foyer ou de la famille, avec usage de la force, de la coercition ou de menaces.

Convention sur les relations personnelles concernant les enfants (2003)

L'objet de la présente Convention de définir des principes généraux à appliquer aux décisions relatives aux relations, d'établir des mesures de sauvegarde et des garanties appropriées pour assurer le bon déroulement des visites et le retour immédiat des enfants à l'issue de celles-ci et aussi d'instaurer une coopération entre les autorités centrales, les autorités judiciaires et d'autres organes afin de promouvoir et d'améliorer les relations personnelles entre les enfants et leurs parents, et les autres personnes qui ont des liens de famille avec eux.

Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (1996)

L'objet de la présente Convention vise à promouvoir, dans l'intérêt supérieur des enfants, leurs droits, à leur accorder des droits procéduraux et à en faciliter l'exercice en veillant à ce qu'ils puissent, eux-mêmes, ou par l'intermédiaire d'autres personnes ou organes, être informés et autorisés à participer aux procédures les intéressant devant une autorité judiciaire

II. Recommandations du Comité des Ministres

Recommandation Rec(2008)4 relative à la promotion de l'intégration des enfants de migrants ou issus de l'immigration

Recommandation Rec(2006)19 relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive

Recommandation Rec(2006)12 sur la responsabilisation et l'autonomisation des enfants dans le nouvel environnement de l'information et de la communication

Recommandation Rec(2006)5 sur le Plan d'action 2006-2015 du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société : améliorer la qualité de vie des personnes handicapées

Recommandation Rec(2005)5 relative aux droits des enfants vivant en institution

Recommandation Rec(2004)13 relative à la participation des jeunes à la vie locale et régionale

Recommandation Rec(2003)19 sur l'amélioration de l'accès aux droits sociaux

Recommandation Rec(2002)8 sur l'accueil de jour des enfants

Recommandation Rec(2002)4 sur le statut juridique des personnes admises au regroupement familial

Recommandation Rec(2001)16 sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle

Recommandation Rec(98)8 sur la participation des enfants à la vie familiale et sociale

Recommandation Rec(98)1 sur la médiation familiale

Recommandation Rec(96)5 sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale

Recommandation Rec(94)14 concernant les politiques familiales cohérentes et intégrées

III. Recommandations de l'Assemblée Parlementaire

Recommandation 1864 (2009) « Promouvoir la participation des enfants aux décisions qui les concernent »

Recommandation 1828 (2008) « Disparition de nouveau-nés aux fins d'adoption illégale en Europe »

Recommandation 1778 (2007) « Enfants victimes: éradiquons toutes les formes de violence, d'exploitation et d'abus »

Recommandation 1666 (2004) « Interdire le châtiment corporel des enfants en Europe »

Recommandation 1769 (2006) « Nécessaire conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale »

Recommandation 1639 (2003) « Médiation familiale et égalité des sexes »

Recommandation 1532 (2001) « Une politique sociale dynamique en faveur des enfants et adolescents en milieu urbain »

IV. Recommandations et Résolutions du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux

Recommandation 253 (2008) « La réinsertion sociale des enfants vivant et/ou travaillant dans la rue »

Résolution 271 (2008) « La réinsertion sociale des enfants vivant et/ou travaillant dans la rue »

Recommandation 241 (2008) « L'enfant dans la ville »

Résolution 258 (2008) « L'enfant dans la ville »

Recommandation 53 (1999) « Les politiques pour les enfants/adolescents déshérités et les familles »

Résolution 74 (1999) « Les politiques pour les enfants/adolescents déshérités et les familles »