Document généré le 11 oct. 2024 23:46

Lien social et Politiques

La prise en charge des enfants et les inégalités de genre : des configurations institutionnelles dans une perspective comparatiste

Caring for Children and Gender Inequalities : Institutional Configurations in Comparative Perspective

El cuidado de los niños y las desigualdades de género : configuraciones institucionales desde una perspectiva comparativa

Kirsten SCHEIWE

Numéro 44, automne 2000

L'enfant au coeur des politiques sociales

URI : https://id.erudit.org/iderudit/005235ar
DOI : https://doi.org/10.7202/005235ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)
1703-9665 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

SCHEIWE, K. (2000). La prise en charge des enfants et les inégalités de genre : des configurations institutionnelles dans une perspective comparatiste. *Lien social et Politiques*, (44), 25–39. https://doi.org/10.7202/005235ar

Résumé de l'article

La prise en charge des enfants entraîne des coûts en termes d'argent et de travail. Comment les institutions imputent-elles ces coûts à différents acteurs, et quel est l'impact de ces règles d'attribution en ce qui concerne les inégalités liées au sexe ? Les décisions relatives à la distribution des coûts entre le privé et le public diffèrent selon les pays, et l'évolution de ces décisions au cours de la dernière décennie n'est pas unidirectionnelle, même à l'intérieur d'un seul pays. La comparaison de quatre pays (Suède, Royaume-Uni, Allemagne et Belgique) en témoigne. Les institutions influencent la division du travail entre les hommes et les femmes et entre les générations, mais elles ont aussi des effets sur les conflits d'intérêt, l'inégalité des pouvoirs et les structures d'opportunité. Dans cette perspective, l'imputation des coûts de l'enfant peut être conceptualisée comme un problème typique de bien collectif.

© Lien social et Politiques, 2000

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

La prise en charge des enfants et les inégalités de genre : des configurations institutionnelles dans une perspective comparatiste

Kirsten Scheiwe

Comme on le sait, les enfants sont loin d'être autonomes à la naissance et traversent une longue et complexe période d'apprentissage pendant laquelle ils doivent être pris en charge. Différentes ressources sont investies pour cela : du temps, de l'argent, de l'énergie, de l'amour, etc. Toute société doit donc avoir des règles et des institutions qui clarifient à qui incombe la responsabilité de l'éducation des enfants; elles sont de deux types, celles qui disent qui doit en assumer le coût monétaire et celles qui disent qui doit effectuer les tâches concrètes. Les institutions décident de l'affectation des coûts directs et des coûts indirects de la prise en charge des enfants entre les différents acteurs : les mères, les pères, la famille étendue, l'État, les contribuables et les autres. Ces décisions ont une dimension de genre.

Quels sont les coûts liés aux enfants[1] ? Ils sont ici définis au sens large. Alors que les coûts directs couvrent les dépenses de nourriture, d'achat de vêtements, de logement, d'éducation, etc., des enfants, les coûts indirects comprennent principalement le travail de soin non rémunéré et les services fournis par la famille, ainsi que les coûts d'opportunité des parents : les revenus auxquels ils renoncent en interrompant leur carrière ou en limitant leur temps de travail, la perte qui s'ensuit en termes de capital humain, le niveau inférieur de leurs salaires lors de leurs retours sur le marché du travail, l'impact négatif des périodes qu'ils consacrent aux enfants sur leurs droits aux prestations sociales et, à long terme, sur le montant de leurs retraites, ainsi que, en cas de divorce, les risques plus élevés pour celui ou celle qui a investi le plus de son temps dans l'éducation des enfants. En raison de la division dominante du travail, ces coûts d'opportunité frappent surtout les mères. Comment les institutions, et particulièrement les normes légales, affectent-elles ces coûts ? Comment

LIEN SOCIAL ET POLITIQUES – RIAC, 44
AUTOMNE 2000

contribuent-elles à augmenter ou à diminuer l'inégalité sexuelle dans la prise en charge des enfants, qui désavantage les femmes ?

La répartition des coûts et des bénéfices de la prise en charge des enfants comme « problème de bien collectif »

Bien évidemment, les enfants ne sont pas uniquement une source de coûts. Ils procurent aux individus et à la société de nombreux bénéfices, à différents niveaux, et au-delà même des satisfactions émotionnelles et affectives, que nous n'aborderons pas ici. Devenus adultes, ils seront, par exemple, une source de revenus pour leur famille ou constitueront une protection sociale pour leurs parents âgés, quand ceux-ci auront à leur tour besoin d'être pris en charge. Cependant, les bénéfices que les enfants apportent aux familles ont été limités par l'interdiction du travail des enfants, l'introduction et l'extension de l'obligation scolaire, et, surtout, par la création d'assurances vieillesse et de régimes de retraite. Pour les familles qui investissent dans l'éducation des enfants, certains des bénéfices qu'elles en retiraient ont ainsi été réduits, au cours du temps, par des changements institutionnels. Les enfants sont cependant encore la source de bien des bénéfices, économiquement parlant, au niveau macrosocial : ils forment les futures générations de contributeurs en matière d'impôts et de protection sociale, la future force de travail et les futurs dispensateurs de soins. Ils sont donc une ressource pour la création de biens communs dans l'avenir, mais, en même temps, ils génèrent des coûts pour leurs parents, leur famille étendue et la société. Le problème est donc celui de la répartition entre, d'un côté, les bénéfices apportés par les enfants et, d'un autre côté, leur coût en termes d'argent et de travail. De ce point de vue, la perspective de genre est particulièrement intéressante.

Notre cadre théorique utilise l'approche en termes de « problème du bien collectif » développée par Olson (1965) et le néo-institutionnalisme. Le problème posé par le bien collectif est, de façon succincte, qu'une répartition des bénéfices et des coûts de la production d'un bien collectif ou de quelque chose qui est bon pour la collectivité peut ne pas fonctionner parce qu'un groupe doit payer beaucoup alors qu'il reçoit proportionnellement peu, tandis que d'autres reçoivent beaucoup en contribuant peu : ceux-ci peuvent s'approprier les « effets externes » des biens collectifs sans en payer le prix. Cela incite les premiers à cesser de contribuer à la production de ce bien, à se retirer du jeu collectif et à faire « cavalier seul » *(free-riding)*. L'approche en termes de « problème de bien collectif » est ici choisie comme cadre théorique parce qu'elle permet de dépasser une vision fragmentaire et de faire face à la complexité du problème concernant la distribution du coût de l'enfant : qui en tire profit, qui en supporte la charge, et comment celle-ci est-elle répartie entre les sexes ? La solution du « problème de bien collectif » suggérée par la théorie néo-institutionnaliste est l'établissement d'un ordre institutionnel qui distribue les coûts et les bénéfices parmi les différents groupes de manière à exclure pratiquement la possibilité de *free-riding* et à empêcher que l'on puisse s'approprier gratuitement les effets externes de l'action collective. En bref, ces effets externes doivent être internalisés. Ici, la question qui guide l'interrogation est donc celle de savoir dans quelle mesure les changements opérés au niveau de la répartition des coûts de l'enfant dans les quatre pays examinés (Suède, Royaume-Uni, Allemagne et Belgique) contribuent à réduire les effets externalisés imposés aux familles, et s'ils diminuent les coûts plus élevés de prise en charge des enfants qui pèsent sur les mères.

La dimension sexuée de la répartition des coûts et des bénéfices de la prise en charge des enfants comme « problème de bien collectif » ne résulte pas simplement d'une seule série d'institutions, dans un sous-système, mais de l'interaction de plusieurs institutions interdépendantes et de diverses décisions de comportement. La répartition des coûts de la prise en charge des enfants (qui, rappelons-le, incluent également les coûts d'opportunité pour les mères) est un problème complexe, qui implique beaucoup d'acteurs au niveau micro comme au niveau macro, et qui oblige à prendre en compte les interactions entre les différents sous-systèmes légaux et sociétaux. Les décisions en matière de répartition des coûts de l'enfant affectent en effet nécessairement plusieurs groupes en même temps : les différentes générations, les hommes et les femmes, ceux qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas, les différents types de famille (monoparentales et biparentales, conjoints mariés ou non), ainsi que de grands groupes, tels que les contribuables ou les collectifs d'assurés sociaux, etc. De plus, il

faut décider non seulement comment partager les coûts financiers et le travail entre les différents groupes (distribution interpersonnelle), mais aussi comment les répartir sur l'ensemble du cycle de vie (distribution au cours du temps). Par exemple, les parents doivent-ils être davantage aidés quand leurs enfants sont jeunes, ou faut-il accorder des crédits de retraite aux mères pour améliorer leur revenu dans leurs vieux jours ? Mais il faut aussi se demander quels types de droits sociaux accorder. Et comment combiner les différentes revendications : transferts directs et transferts indirects, services et avantages en nature, régulation du marché du travail et droits en matière de temps pour les parents.

Les configurations institutionnelles sont illustrées par la figure 1, qui montre l'allocation des différentes ressources (temps, argent et travail) entre trois domaines, la famille, le marché et l'État, ou, pour le dire sans doute trop simplement, entre les acteurs privés et publics qui doivent supporter le poids de l'entretien des enfants, du travail et des dépenses que cela implique ; il montre aussi les différents sous-systèmes légaux qui concourent à la régulation en la matière.

L'évolution de la répartition des coûts de l'enfant : les changements récents dans quatre pays

La régulation légale ne peut évidemment pas être analysée en détail dans cet article[2], où l'accent est mis sur l'analyse des tendances des changements observés au cours de la dernière décennie dans quatre pays (Suède, Royaume-Uni, Allemagne et Belgique) et sur leur comparaison. La question posée est celle du sens dans lequel les obligations de prendre soin des enfants et d'assumer les dépenses qui les concernent ont évolué ; elle est aussi celle de l'évolution de leur répartition entre les différents acteurs : entre les familles, l'État et les autres groupes, entre les mères et les pères. Pour y répondre, on doit tenir compte des différents points de départ, car la position relative des différents pays et la signification de leurs mouvements dans une direction ou dans une autre dépendent de leurs points de départ respectifs, entre lesquels on trouve des différences considérables. Il faut examiner d'abord les caractéristiques essentielles de ces ordres de répartition avant de pouvoir évaluer leur changement et leur développement. Cela n'aurait en effet aucun sens de généraliser des tendances de changement (par exemple de parler d'une « tendance à la privatisation des coûts de l'enfant »), si l'on ne tenait pas compte des différentes configurations institutionnelles qui existaient au départ dans les différents pays.

Afin de faciliter l'analyse, certains niveaux de comparaison ont été soulignés dans la figure 2 et la position relative des quatre pays analysés a été portée sur des échelles. Sur celles-ci, les flèches indiquent la direction suivie par le changement entre les deux pôles du continuum. Nous avons distingué tout d'abord la distribution des

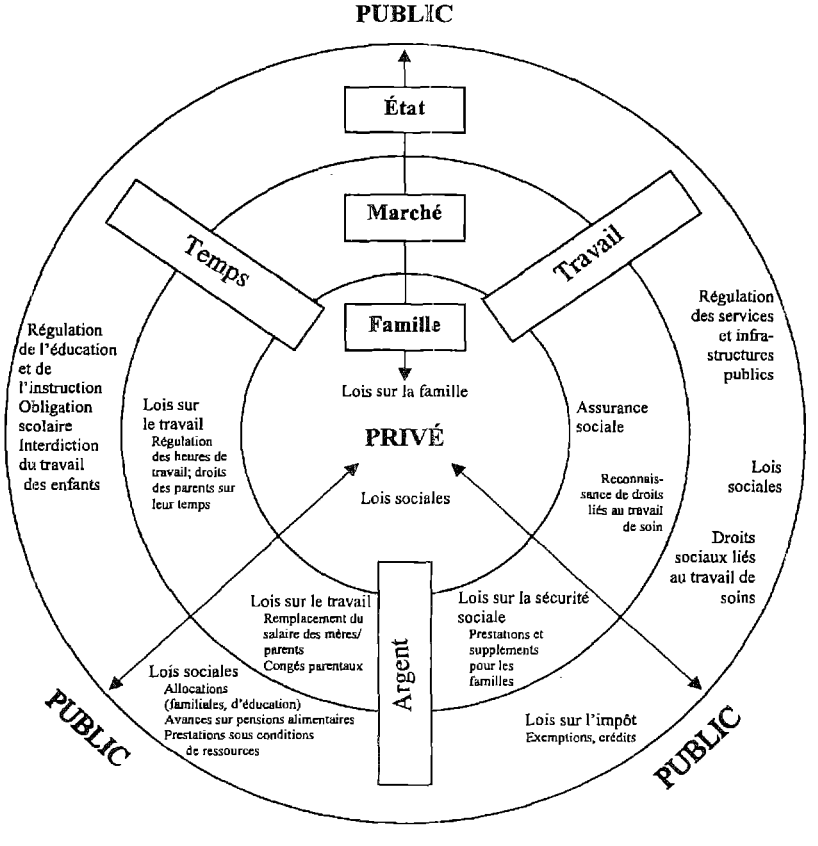


FIGURE 1
DISTRIBUTION DES COÛTS ET DE LA PRISE EN CHARGE CONCRÈTE DES ENFANTS : CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES

coûts directs de l'enfant entre le public et le privé (graphique 1), puis celle du travail de soin entre la famille et les services d'accueil ou de garde des jeunes enfants (graphique 2), ensuite, les coûts d'opportunité du travail des mères et du travail des pères, tels qu'ils sont affectés par leurs droits en matière d'utilisation du temps (graphique 3), puis, l'importance accordée à l'institution du mariage (graphique 4), le niveau des droits aux prestations de sécurité sociale liés au travail de soins aux enfants (graphique 5) et, enfin, les incitations ou les désincitations institutionnelles concernant la division spécifique du travail à l'intérieur des couples (graphique 6). L'article décrira ensuite, pour chaque pays, le point de départ (à la fin des années 1980) et les tendances récentes du changement, en se référant à ce cadre de comparaison.

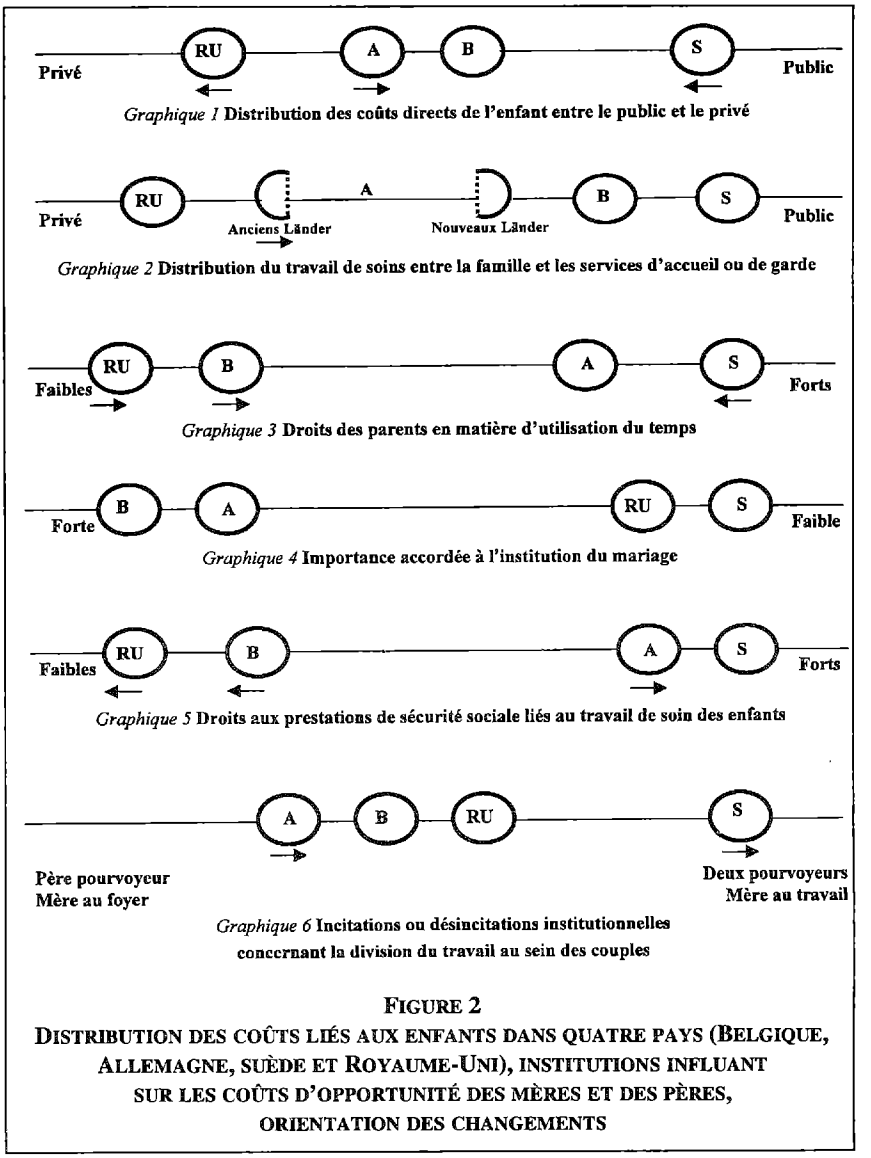


FIGURE 2
DISTRIBUTION DES COÛTS LIÉS AUX ENFANTS DANS QUATRE PAYS (BELGIQUE, ALLEMAGNE, SUÈDE ET ROYAUME-UNI), INSTITUTIONS INFLUANT SUR LES COÛTS D'OPPORTUNITÉ DES MÈRES ET DES PÈRES, ORIENTATION DES CHANGEMENTS

La Suède

À la fin des années 1980, la Suède était caractérisée par une désinstitutionnalisation importante du mariage (accès facile au divorce et faibles implications économiques de celui-ci), par des droits importants en matière d'utilisation du temps pour les parents présents sur le marché du travail, c'est-à-dire en pratique surtout pour les mères (droits au congé parental rémunéré et au temps partiel), par des structures d'accueil pour la petite enfance développées dans le secteur public et par des prestations sociales pour les familles diminuant les coûts de l'enfant (comme les allocations d'éducation pour les enfants à partir de 16 ou 18 ans, ou les avances sur les pensions alimentaires dues pour les enfants). Quelques allocations forfaitaires universelles (allocations familiales[3], retraites de base financées par l'impôt) et des allocations familiales versées sous condition de ressources (allocations de logement) venaient compléter le tableau. La privatisation des coûts de l'enfant en Suède était ainsi relativement faible, comparée aux trois autres pays (graphiques 1 à 6). Les femmes étaient davantage impliquées dans les soins aux enfants que les hommes et employées sur des marchés du travail sexués; les coûts d'opportunité de l'enfant différaient donc selon le sexe, mais étaient moindres que dans les

autres pays pour les mères salariées. Qu'est-ce qui a changé au cours de la dernière décennie ? Dans quelle direction les obligations liées aux dépenses et au travail d'entretien des enfants se sont-elles déplacées ?

Comme la crise budgétaire de la fin des années 1980 a entraîné des coupures dans les dépenses publiques suédoises, d'importants changements ont affecté les règles concernant les allocations familiales et le congé parental rémunéré, les avances publiques sur pensions alimentaires, les allocations de logement pour les familles et le régime des retraites.

Les aides à la famille (allocations familiales et congé parental rémunéré) ont été temporairement diminuées plutôt que réformées (Palme et Wennemo, 1998 : 31). En 1996, le niveau des allocations familiales a chuté de 13 pour cent et les suppléments pour familles nombreuses versés à partir du troisième enfant ont été momentanément supprimés. En 1997, cependant, le montant des allocations familiales a rattrapé le niveau de 1995. La rémunération du congé parental a aussi été réduite en 1996 : le taux de remplacement a été abaissé à 75 pour cent, à l'exception des deux mois « réservés » pour la mère et pour le père, qui ont été maintenus à 85 pour cent. En 1998, ce taux a été relevé à 80 pour cent, ce qui reste 5 pour cent plus bas que le niveau le plus élevé, qui avait été atteint en 1988. Le système d'avances publiques sur les pensions alimentaires a une longue tradition en Suède puisqu'il y remonte à 1937. Ces avances sont accordées aux enfants dont le parent non gardien ne s'acquitte pas des pensions dues ou qui paie moins que le minimum fixé par la loi de 1964. Cette législation a également été réformée en 1996, suite à l'explosion des coûts au cours des années 1970 et 1980. Il était alors, dit-on, très facile aux parents non gardiens de ne pas payer de pension alimentaire ou de payer très peu (Saldeen, 1998 ; Palme et Wennemo, 1998) en concluant des arrangements avec l'autre parent. La nouvelle loi de 1996 a établi des règles de calcul du montant de la pension à payer par le parent non gardien, qui fixent ce montant sans tenir compte d'éventuels arrangements privés entre les parents dans le cadre de la procédure, ni du revenu de la mère ou du beau-parent, dont la prise en compte permettait antérieurement de diminuer le montant de la pension alimentaire lorsque ces revenus augmentaient. Depuis 1996, le montant de la pension représente un certain pourcentage du revenu annuel du parent non gardien[4]. Celui-ci doit s'en acquitter auprès des autorités publiques, qui en font l'avance à l'enfant. Alors que le montant de ces avances publiques n'a pas changé, celui des pensions payées par les parents non gardiens (le plus souvent les pères) a été en moyenne assez fortement relevé et l'indexation des avances sur pension a été abolie. La nouvelle règle, selon laquelle le revenu du parent, ou éventuellement du beau-parent, chez qui vit l'enfant n'est pas pris en compte pour le calcul du montant de la pension, n'a pas pour but d'améliorer la situation des parents qui ont l'enfant à charge (la plupart du temps les mères), mais d'obliger le parent non gardien à rembourser les avances sur pension afin de réduire la charge publique. Dans le cas de ces deux réformes, celle relative aux allocations familiales et celle relative aux avances sur pension alimentaire, on peut noter un glissement vers la diminution des contributions financières publiques en faveur des enfants et vers le renforcement des obligations privées (graphique 1). Ce glissement est toutefois relativement faible,

surtout si on le compare à ce qu'est la contribution publique des trois autres pays aux coûts directs des enfants. Mais il marque que l'apogée de la participation publique au coût de l'enfant en Suède est derrière nous.

Les allocations de logement ont également été réformées afin de diminuer les dépenses publiques. Les allocations de logement sous condition de ressources ont été utilisées en Suède depuis les années 1940 pour aider les familles à bas revenus ayant des enfants à charge. Dans les années 1980, un tiers des ménages avec enfants percevaient ainsi une telle allocation (Henningsen, 1986 : 121). Le pourcentage d'allocataires était encore plus élevé parmi les familles monoparentales, où il atteignait les 80 pour cent (Sundström, 1991 : 46) et couvrait 40 pour cent de leurs coûts de logement. Les dépenses publiques dans ce domaine n'ayant cessé d'augmenter jusqu'à la fin des années 1980, le Gouvernement a entrepris de les diminuer de 20 pour cent depuis 1990. Entre autres mesures, le mode de calcul du revenu du ménage a été modifié (Palme et Wennemo, 1998). Les avantages accordés aux ménages à un seul revenu ont été réduits : le calcul de l'allocation ne se fait plus simplement à partir de l'ensemble des revenus du ménage, mais tient compte également de plafonds de revenus individuels. Si le revenu de

l'un des membres du couple dépasse le plafond individuel, aucune allocation n'est accordée même si le revenu total de la famille reste en-dessous du seuil global. La motivation explicite de cette modification est que l'État ne doit pas encourager le « mariage à un seul pourvoyeur »[5]. Ainsi, l'orientation vers le travail du système suédois et le modèle de la « mère au travail » ont été encore renforcés. La dimension en termes de genre qu'implique cette modification est que les coûts du choix d'être « une femme au foyer » ont encore augmenté. Les incitations institutionnelles à adopter le « modèle à deux pourvoyeurs » où les deux parents travaillent (déjà très dominant, avec, par exemple, l'individualisation de l'imposition fiscale) ont aussi été encore renforcées (graphique 6).

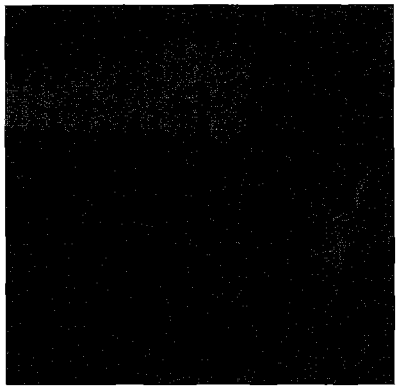
Une réforme de grande envergure du système des retraites a eu lieu en 1998 et prendra effet dès 2001. Elle transforme le régime des retraites de base, universelles et forfaitaires, en un système de retraites sous conditions de ressources, réservé aux plus démunis, et, dans le régime complémentaire ATP, financé par des contributions sur les salaires; la formule favorable aux femmes, qui fondait le calcul du montant de la retraite complémentaire sur le salaire des « quinze meilleures années », a été supprimée. En même temps, un système de crédits de retraite accordés pour les périodes consacrées à la garde des enfants a été introduit, ainsi que d'autres mesures compensatoires. Globalement considérée, la réforme du système complexe des pensions de retraite va, d'une certaine façon, dans la même direction que dans les autres pays européens : le lien entre le montant de la retraite et celui des contributions versées a été renforcé.

Précédemment, les pensions de retraite complémentaires assises sur les salaires étaient ainsi calculées sur la base des « quinze meilleures années », ce qui était favorable aux femmes qui avaient connu des périodes de travail à temps partiel ou des interruptions de carrière, lesquelles n'affectaient ainsi pas négativement le montant de leurs pensions de retraite. Dorénavant, le montant des pensions sera calculé à partir des salaires et des cotisations de l'ensemble de la vie active. L'effet redistributif positif de la règle des « quinze meilleures années » pour les travailleurs à temps partiel disparaîtra. Parallèlement, différentes méthodes qui permettent d'ajouter des crédits de pensions allant jusqu'à quatre années par enfant ont été introduites[6], mais on peut douter que cela suffise à compenser les pertes entraînées par la suppression de la règle des « quinze meilleures années ».

La même réforme a transformé la retraite de base universelle en une retraite minimum garantie, sous condition de ressources, réservée aux plus démunis et qui n'est donc plus universelle. L'ancien niveau de base, qui était faible, a été augmenté substantiellement, mais les seuils de revenus ont été redéfinis de telle façon qu'une personne qui bénéficie d'une retraite contributive à taux plein n'aura pas droit à cette « retraite garantie », tandis qu'une femme qui aura travaillé à temps partiel et perçu la plupart du temps un revenu annuel d'environ 14 000 DM recevra la « retraite garantie » au taux complet en plus de sa petite pension contributive relevant du régime ATP (Christensen, 1999). Certaines mesures ont donc été adoptées afin d'éviter que les effets négatifs de la réforme ne frappent principalement les femmes qui ont eu des revenus moindres parce qu'elle s'occupaient de leurs enfants. Mais les effets négatifs potentiels du travail à temps partiel sur les pensions de retraite des femmes continueront à affecter les coûts d'opportunité des mères (graphiques 3 et 5) et pèseront sans doute plus sur ces coûts que les mesures compensatoires adoptées. On peut s'attendre aussi à ce que la « retraite garantie », versée sous condition de ressources, se féminise. La combinaison des deux types de pensions de retraite pourrait toutefois s'avérer positive pour les femmes à bas revenus ou ayant travaillé à temps partiel. Il est difficile de prévoir complètement l'impact qu'auront pratiquement ces changements de réglementation sur les pensions de retraite des mères, comme sur celles des pères.

Le Royaume-Uni

La position de départ du Royaume-Uni en ce qui concerne la distribution des coûts et de la prise en charge concrète de l'enfant entre les acteurs publics et privés se caractérisait par l'accent important mis sur la responsabilité privée (graphique 1), la sélectivité croissante des prestations sociales et un ciblage croissant des allocations et des modes de garde publics vers les familles pauvres ou les « enfants à risques ». Elle se caractérisait également par l'intervention limitée du Gouvernement dans le fonctionnement des marchés et la faiblesse relative des droits accordés aux parents actifs en matière d'utilisation du temps (graphique 3), aussi



bien que par le faible développement des services publics d'accueil pour les enfants (graphique 2). Cette position de départ était orientée vers le pôle « privé » des décisions relatives à la distribution des coûts de l'enfant, du moins depuis les années 1960, qui ont été marquées par le retournement de la politique sociale britannique et de sa conception du rôle de l'État et de la famille et de la fourniture de services (Ringen, 1997 : 100). Mais quels sont été les changements significatifs observés au Royaume-Uni au cours de la dernière décennie ?

Les obligations alimentaires du parent non gardien ont été renforcées pour contrecarrer la socialisation (partielle et non voulue) des coûts de l'enfant qui résultait de l'adoption d'un revenu minimum garanti pour les mères seules, et de la faiblesse des obligations imposées dans le cadre du droit de la famille aux parents séparés pour ce qui concerne l'entretien de leurs enfants. Dans le domaine de la réglementation du divorce, le *Family Law Act* de 1996 a rendu le divorce plus difficile et les procédures plus compliquées, alors que les réformes envisagées (par exemple le partage des droits à la retraite en cas de divorce) pour contrebalancer certains des risques auxquels est confronté le partenaire le plus faible économiquement n'ont pas encore abouti[7]. Il y a eu peu d'avancées dans les droits parentaux relatifs à l'utilisation du temps, et lorsque cela c'est produit, c'était sous l'impact de la législation européenne. Enfin, la politique familiale est devenue de plus en plus sélective. Les interventions publiques en matière d'attribution de prestations ou de services se sont concentrées sur les « familles nécessiteuses » ou les enfants dits « à risques », dans le cadre d'une politique plus large de lutte contre la pauvreté, alors que les autres catégories ne sont tout bonnement pas prises en considération.

Au Royaume-Uni, le *Child Support Act* de 1991, effectif depuis 1993, représente la tentative la plus contestée de « reprivatiser » les coûts de l'enfant et de les renvoyer en partie sur les parents non gardiens (principalement les pères). À l'origine de cette réforme, il y a le pourcentage élevé de familles monoparentales dont l'unique source de revenu était le minimum garanti *(Income support)*. Près de 1,8 million d'enfants ne recevaient aucune pension alimentaire de leur parent non gardien, tandis que, à la fin des années 1980, les mères isolées représentaient environ 70 pour cent des bénéficiaires du revenu minimum garanti, et que leur taux d'activité était descendu en-dessous de celui des femmes mariées. Cette situation résultait pour une part de la faiblesse relative des règles concernant l'obligation alimentaire à l'égard des enfants dans le cadre du droit de la famille, de la réglementation du divorce et de l'ordre de priorité des créanciers en matière d'obligation alimentaire (contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres pays, au Royaume-Uni, la seconde famille formée par le débiteur avait priorité sur la première, si bien que celle-ci devait souvent se retourner vers le revenu minimum garanti). Afin de contrer cette évolution et de réduire les dépenses publiques, le *Child Support Act* de 1991 a réglementé les obligations alimentaires du parent non gardien. À l'heure actuelle, l'obligation de participer à l'entretien des enfants ne peut pas être contournée par un accord entre les parties ou par le jugement de divorce (auparavant, cela était possible dans le cadre du droit de la famille et de pratique commune : les parties fixaient souvent lors d'un divorce un montant de pension très faible, en échange de l'abandon du logement au parent gardien, qui était ainsi souvent éligible à la garantie de revenu minimum). Cependant, jusqu'à présent les quelques résultats empiriques connus de l'application de cette législation montrent combien il est difficile de redéfinir des règles bien établies qui interfèrent fortement avec d'autres domaines de la législation. Les mères isolées qui bénéficiaient du revenu minimum, auxquelles on a demandé d'initier une procédure pour fixer le montant de la pension due par le père et, pour cela, de coopérer avec les nouvelles agences responsables de la fixation et du recouvrement des pensions, se sont montrées peu disposées à le faire : 70 pour cent ont tenté de se soustraire à l'application de cette loi (Greenpaper, 1998 : 1). Elles avaient peu à y gagner, puisque les pensions alimentaires perçues sont considérées comme un revenu et déduites du montant de leur allocation de revenu minimum ; elles pouvaient par contre s'attendre à ce que cela leur crée des difficultés avec le père. Actuellement, le législateur réfléchit à des incitations financières pour améliorer leur bonne volonté à coopérer ; une partie de la pension alimentaire ne devrait plus être considérée comme un revenu. De façon peu surprenante, beaucoup de pères non gardiens auxquels on a demandé de s'acquitter des pensions fixées par la loi ne voulaient pas non plus le faire ;

l'introduction de pénalités pour ceux qui font obstacle à la procédure est aujourd'hui rediscutée. Enfin, la formule de calcul retenue par la loi était apparemment si compliquée que, dans un tiers des cas, il a fallu plus de six mois à la *Child Support Agency* pour calculer le montant exact de la pension due (Greenpaper, 1998). Bien que les recherches empiriques sur la mise en œuvre de cette loi soient encore très rares, on peut dire que la tentative de soulager les finances publiques d'une partie du coût du revenu minimum garanti aux parents isolés et à leurs enfants n'a guère été couronnée de succès, en partie à cause des refus de coopérer, en partie à cause de la conception de certaines règles, qui font aujourd'hui l'objet d'un réexamen par le législateur.

Quand on examine les transferts directs pour les enfants (les allocations familiales, les suppléments pour enfants à charge des prestations de sécurité sociale) et l'offre de modes de garde publics, on observe depuis la moitié des années 1970 une tendance à la réduction des éléments universalistes et à la sélection de groupes « cibles » tels que les familles à bas revenus ou les enfants dits « à risques »[8]. Au cours des années 1980, les suppléments pour enfants à charge versés dans le cadre des prestations temporaires d'assurance sociale (comme les allocations de chômage ou de maladie) avaient été supprimés et les jeunes de 16 à 18 ans avaient été exclus du droit au revenu minimum. Il ne serait donc pas correct de caractériser la politique familiale britannique simplement comme l'un des éléments d'une politique de lutte contre la pauvreté, puisque même pour ce groupe, on observe une reprivatisation des coûts de l'enfant. Après l'arrivée du « New Labour » au gouvernement, il n'y a eu aucune réorientation fondamentale de ces politiques ; on recourt de plus en plus à la mise des prestations sous condition de ressources. On observe cependant une évolution positive depuis 1998, avec l'augmentation des allocations pour les enfants de moins de 11 ans et une augmentation des crédits d'impôt accordés aux familles dont les parents entrent ou reviennent sur le marché du travail (CPAG, 1999 : 1 : xviii). En ce qui concerne les structures d'accueil pour les enfants d'âge préscolaire, leur rareté est dramatique[9]. La situation change quelque peu lorsque les enfants atteignent cinq ans et l'âge scolaire, étant donné que les écoles fonctionnent de 9 heures à 15h30. On encourage donc plutôt le recours à un système de garde privé et au marché. La meilleure situation est celle des parents présents sur le marché du travail et dont l'entreprise fournit des services de garde à ses employés. Les droits concernant le congé de maternité rémunéré ainsi que le congé parental, qui étaient à un niveau particulièrement bas, se sont très légèrement améliorés et cette amélioration est due à la législation européenne : le Royaume-Uni satisfait depuis 1994 aux critères minimums établis par les directives européennes sur le congé de maternité et le congé parental[10].

La forte privatisation des coûts de l'enfant et des structures d'accueil pour les enfants pèse lourd sur les familles, mais à l'intérieur des familles, ce poids se fait davantage sentir sur les femmes, que ce soit en termes de temps ou de revenu. Elle renforce aussi la stratification entre les différents groupes de femmes, considérés du point de vue de leur classe sociale, de leur niveau d'éducation et des opportunités d'emploi et de revenu, mais aussi entre les mères isolées et les parents vivant en couple. Au Royaume-Uni, il y a ainsi une forte concentration de mères seules séparées, de familles à faible revenu et de femmes divorcées âgées dans le groupe des bénéficiaires des allocations sous condition de ressources. À l'autre bout du continuum de stratification, on trouve les parents aisés, qui peuvent assumer facilement les coûts de l'entretien et de l'éducation des enfants et avoir recours aux services personnels offerts par le marché. Le fossé s'élargit entre les deux, pour les parents dont le revenu se situe au-dessus du seuil des allocations familiales accordées sous condition de ressources, dont l'un ou les deux travaillent plus de 16 ou 24 heures par semaine, mais qui ne gagnent pas suffisamment pour avoir accès à des structures d'accueil privées coûteuses ou pour payer les frais d'inscription dans un collège privé. Ces effets de la distribution des coûts de l'enfant, en termes de stratification sociale, devraient faire l'objet de recherches empiriques.

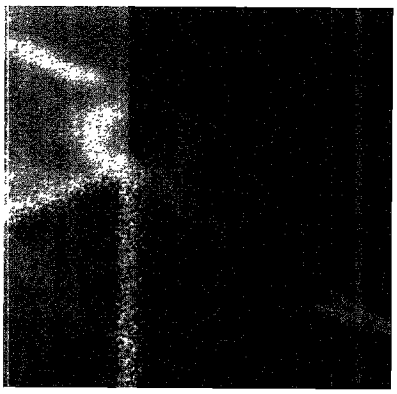
La République fédérale d'Allemagne

Si l'on essaye de situer le point de départ de la RFA sur l'échelle des graphiques 1 à 6, il apparaît qu'il varie considérablement selon la dimension considérée. La participation du secteur public aux coûts directs de l'enfant y a été longtemps faible, mais a évolué dans le sens d'une plus grande implication. En ce qui concerne les services, on note l'existence de deux types de

« culture », selon que l'on se trouve dans les anciens ou dans les nouveaux *Länder*, et la tendance à une légère augmentation des services offerts par le secteur public. Les incitations institutionnelles favorisent fortement une division traditionnelle du travail à l'intérieur du couple; elles sont plus particulièrement de nature fiscale, mais résultent également des règles de la sécurité sociale. Cependant, l'évolution actuelle va dans le sens d'un affaiblissement de ce modèle dans certains domaines, mais qui reste limité.

Ces changements sont principalement dus à la Réunification allemande et à la jurisprudence de la Cour suprême fédérale. Par suite de la réunification et de la nécessité d'harmoniser des normes légales divergentes, le montant de certains droits sociaux a été relevé (par rapport au niveau qui était le leur en ex-Allemagne de l'Ouest). Le montant des allocations et des déductions fiscales pour les enfants a été considérablement augmenté en 1996, en conséquence des arrêts de la Cour suprême fédérale de 1990 et de 1998, qui exigent de modifier la législation. Dans le domaine des retraites, le modèle de politique sociale appliqué depuis l'introduction, en 1986, de la loi sur le congé parental, qui pénalisait l'emploi des mères d'enfants de moins de trois ans, a changé. Il est désormais possible de cumuler des crédits de retraite acquis dans l'emploi et des crédits de retraite acquis dans l'éducation des enfants. Les coûts d'opportunité des mères employées diminuent donc, en comparaison de ceux des mères restées au foyer.

La réforme majeure des allocations familiales et des allocations fiscales pour les enfants, en 1996, a augmenté leur montant qui, actuellement, est élevé en termes comparatifs[11] : il dépasse le niveau des allocations suédoises pour le premier et le second enfant et est à peu près équivalent au niveau belge. Cette réforme a combiné les allocations familiales et les déductions fiscales pour les enfants : les allocations pour les enfants sont considérées maintenant comme un crédit fiscal anticipé. Elle a diminué les coûts privés de l'enfant en modifiant le niveau d'imposition des familles avec enfants. Cette évolution a été amorcée par deux décisions de la Cour suprême fédérale en 1990, selon lesquelles les principes constitutionnels d'égalité et de protection de la famille impliquaient de ne pas imposer la part du revenu d'un enfant ou d'une famille correspondant à un revenu minimum d'existence (calculé sur la base des allocations d'assistance). Dans deux jugements ultérieurs, en novembre 1998, la Cour a décidé que la déduction fiscale accordée précédemment aux seuls parents isolés, et la possibilité de déduire des impôts le coût de la garde des enfants dont bénéficiaient auparavant seulement les parents isolés et les couples mariés dont les deux parents travaillaient, devaient être étendues à tous les couples mariés, puisque leur exclusion de ces mesures ne respectait pas le principe constitutionnel d'égalité et celui de protection de l'institution du mariage. La doctrine antérieure en matière de fiscalité, qui considérait que les coûts de l'enfant relevaient uniquement de la sphère privée, a donc été renversée à partir de 1990 et un pas a été fait dans le sens d'une réduction des coûts privés de l'enfant (graphique 1). La question du partage entre les parents séparés des droits aux allocations et aux déductions fiscales ouverts par leurs enfants, et de l'impact de ce partage sur le montant des pensions alimentaires, est porteuse d'importants enjeux de genre, non encore résolus. Actuellement, ces droits sont partagés à égalité entre la personne qui s'occupe de l'enfant (la plupart du



temps, la mère) et le parent non gardien, si celui-ci paye une pension alimentaire minimum *(Regelbetrag),* dont le montant est inférieur au minimum d'existence pour un enfant. Aussi l'augmentation des allocations et des déductions fiscales pour les enfants a-t-elle davantage soulagé les parents non gardiens qui contribuent financièrement à leur entretien, que les parents gardiens, auxquels incombe le travail de leur prise en charge quotidienne. Cela souligne le problème de l'aide inégale apportée par les allocations familiales aux parents qui vivent ensemble et à ceux qui sont séparés.

La réunification allemande a entraîné une certaine redistribution des coûts de l'enfant. Pour les familles de l'ex-Allemagne de l'Est, elle a bien sûr provoqué une privatisation plus grande des coûts de l'enfant puisqu'une série de droits accordés aux femmes et de mesures d'aide aux familles ont été abolis ou réduits[12] (comme des tarifs préférentiels fixés par l'État pour certains biens de consommation destinés aux enfants, des services à prix réduits et certains droits au travail et droits sociaux pour les mères, en particulier pour les mères isolées). Le chômage important dans les nouveaux Länder a particulièrement frappé les femmes, et plus particulièrement les parents isolés. Cependant, la culture de service de l'ex-

Allemagne de l'Est a survécu en partie (nombreuses crèches et structures d'accueil pour les enfants, plages horaires étendues au niveau des écoles et services de garde d'enfants après l'école). Il existe ainsi une « culture de service » très différente dans les anciens et dans les nouveaux Länder (graphique 2). Une autre conséquence de la réunification allemande a été l'extension de certains droits sociaux ; il s'agissait d'harmoniser des législations divergentes et d'offrir des compensations partielles pour la perte de certains droits spéciaux accordés aux mères (isolées) dans les nouveaux Länder. Le droit, pour les parents qui travaillent, de prendre des jours de congé rémunérés pour s'occuper d'un enfant malade a été étendu[13] ; la période pour laquelle on peut demander une avance sur pensions alimentaires impayées a été prolongée et l'âge limite des enfants y ouvrant droit a été élevé ; le droit pour chaque enfant de plus de trois ans d'être accueilli dans une école maternelle a été proclamé dans le cadre de la réforme de la loi sur l'avortement, un droit utile et nécessaire, mais insuffisant dans la mesure où l'enfant n'est pris en charge par l'école maternelle que pendant la moitié de la journée. Pour les parents des anciens Länder, la réunification a ainsi entraîné une amélioration des droits sociaux (graphique 3) et une redistribution graduelle, même si elle reste faible, des coûts de l'enfant de la sphère privée vers le secteur public, dans une période de récession et de coupures budgétaires.

Le modèle normatif du droit au congé parental allemand était depuis 1986 : « petits enfants : mère au foyer » ; il fondait une durée de congé qui pouvait atteindre trois ans, la garantie du maintien dans l'emploi et le versement d'allocations sous condition de ressources, tandis que les places dans les crèches pour les enfants de moins de trois ans étaient très rares dans les anciens Länder (graphique 2). La reconnaissance de crédits de retraite liés à l'éducation des enfants dans la législation sur les retraites traduisait bien ce modèle dans la mesure où il n'était pas possible de cumuler des droits personnels à la retraite acquis dans un emploi à une période où on avait un enfant de moins de trois ans et des droits à la retraite conférés par l'éducation de cet enfant. Cette règle a donc été contestée par la Cour suprême fédérale au nom du principe d'égalité, ce qui a abouti à une réforme législative, la loi de réforme des retraites, en 1999. Dorénavant, le cumul est possible (le travail des mères de jeunes enfants n'est donc plus pénalisé par le régime des retraites) et la valeur des crédits de retraite acquis pour l'éducation d'un enfant a été relevée et portée au niveau des droits à la retraite conférés par un salaire moyen (elle n'en représentait précédemment que 75 pour cent). Le modèle normatif sous-jacent a donc changé, du moins dans le cadre du droit de la retraite (graphique 5).

La Belgique

En Belgique, les changements se font très lentement, bien qu'ils donnent souvent lieu à de nombreuses discussions, et les problèmes auxquels sont confrontés les partis politiques pour trouver une majorité au Parlement conduisent souvent à des compromis incohérents ou entravent toute possibilité de changement pour une longue période. Des voies décisives y ont cependant été tracées très tôt puisque des allocations familiales actuellement d'un niveau élevé résultent de politiques mises en place à la fin des années 1920, et de nombreuses structures d'accueil et de prise en charge des enfants après l'école ainsi que des services destinés aux familles s'y sont développés très tôt, par suite de la compétition existant entre les forces socialistes, libérales et catholiques pour attirer des clients dans les secteurs de l'État-providence qu'elles contrôlaient, et par suite des luttes entre l'Église et l'État pour le contrôle du secteur de l'éducation. Ces configurations institutionnelles, mises en place très tôt, ont un fort impact sur la distribution des coûts de l'enfant dans la société belge. Un troisième élément important est le système de sécurité sociale, orienté depuis les années 1960 vers les familles à bas revenu avec enfants et vers la garantie de minima sociaux, alors que, dans les autres pays, une telle orientation et de telles garanties relevaient de systèmes d'assistance et non de systèmes d'assurances sociales. La « politique sociale familialiste » belge a certains points communs avec celle de la France. Historiquement, le point de départ en est une politique familiale patronale mise en place à la fin des années 1920, par des employeurs influencés par le catholicisme social et l'idée du « salaire familial » ; les problèmes sociaux posés par la classe ouvrière et ceux de l'aide aux familles ont toujours été étroitement entremêlés depuis lors[14]. Les familles sont aidées financièrement par des allocations familiales qui complètent le salaire et qui ont été très tôt institu-

tionnalisées en tant qu'élément du système d'assurances sociales. Le modèle familial et sexué sous-jacent était celui de « l'homme pourvoyeur familial ». En 1930, l'État a imposé aux employeurs l'obligation de contribuer aux fonds des allocations familiales (c'est d'ailleurs toujours le mode de financement des allocations familiales) et le système a été étendu depuis jusqu'à englober une série complexe d'allocations différentes pour les enfants de salariés et pour ceux des travailleurs indépendants, avec des allocations plus élevées accordées partiellement sous condition de ressources pour les enfants « nécessiteux » (orphelins, enfants handicapés, enfants de retraités, de chômeurs, d'invalides, etc.). Le régime principal, basé sur l'assurance, a été complété en 1971 par un système d'allocations universelles pour les enfants. Les institutions qui versent ces allocations sont devenues des acteurs puissants qui gèrent des sommes considérables. Les allocations familiales ont permis de maintenir un niveau de vie élevé en Belgique (Kamerman et Kahn, 1991 : 24). Le système a souvent été mis en cause, mais toute réforme a été bloquée jusqu'à ce jour, parfois à cause d'obstacles administratifs (quand les services fiscaux n'avaient pas assez de personnel pour calculer la conformité aux conditions de ressources prévues) ou par manque de consensus entre les différents partis politiques, les forces catholiques et socialistes ne trouvant pas suffisamment d'alliés pour constituer une majorité autour de leurs positions opposées. Par suite, dans le cas belge, il y a moins à dire sur le changement que sur la continuité.

Les structures d'accueil et les écoles maternelles pour les enfants de plus de trois ans (graphique 2) existent de longue date et ont une large couverture. À la fin du XIXe siècle, dans le cadre d'une sorte de « Kulturkampf » entre le Gouvernement libéral et l'Église catholique, le Gouvernement a intégré l'école maternelle communale dans le système scolaire, tandis que les Catholiques créaient un système parallèle d'écoles maternelles catholiques. Au tournant du siècle, plus de la moitié des enfants de trois à cinq ans fréquentaient déjà l'école maternelle, proportion qui s'est élevée à deux tiers dans les années 1930 et à 80 pour cent à la fin des années 1940. C'était alors le système préscolaire le plus développé d'Europe et son expansion a été facilitée par la compétition qui existait entre les forces laïques et catholiques. La centralisation des services compétents au sein du ministère de l'Éducation (au niveau fédéral avant 1970, et au niveau des Communautés flamande, wallonne et germanophone, après cette date) a aussi favorisé un développement cohérent. L'expansion des services destinés aux enfants de moins de trois ans a démarré essentiellement à partir des années 1970, dans le cadre de politiques d'emploi et de soutien au développement du travail des femmes. Le niveau est élevé, comparé aux autres pays de l'Europe de l'Ouest, et des agences spéciales rassemblent des compétences concernant différents services (crèches, gardiennes déclarées, etc., programmes de vacances, programmes de santé materno-infantile, etc.) au niveau des trois Communautés. Les caractéristiques de base de ces configurations institutionnelles (allocations familiales élevées et spécialisées, haut niveau des structures d'accueil et écoles maternelles) permettent d'abaisser les coûts privés de l'enfant, en termes de coûts monétaires directs aussi bien que de coûts d'opportunité pour les mères. Ainsi la position de la Belgique avoisine-t-elle celle de la Suède (voir les graphiques 1 et 2), bien que pour des raisons nettement différentes.

Enfin, un autre aspect central du système d'assurance sociale belge doit être mentionné : l'existence de minima garantis relevant d'un régime d'assurance, reposant sur des contributions assises sur les salaires. En période de récession, la redistribution en faveur des familles à un seul revenu a été renforcée, selon le modèle familial traditionnel qui pénalise l'activité du conjoint, c'est-à-dire généralement du conjoint féminin (graphique 6). Au moment de la crise monétaire, lorsque les allocations ont été diminuées (principalement au milieu des années 1980, pour ce qui concerne l'assurance chômage et l'assurance invalidité), les restrictions ont moins frappé les familles à un seul revenu et ayant des dépendants à charge (adultes ou enfants) que les autres. La Commission européenne a entamé une procédure d'infraction contre la Belgique devant la Cour européenne de Justice, accusant ces règles de constituer une discrimination indirecte, au regard de la directive EC 79/7, car les femmes actives (vivant plus souvent dans des couples à double revenu que les hommes actifs) étaient surreprésentées dans les catégories qui bénéficiaient des taux d'allocations les plus bas. Mais la Cour a jugé que ce traitement différencié était justifié par les objectifs légitimes de la politique sociale (assurer des ressources minimales, dans des situations de besoin différentes)[15].

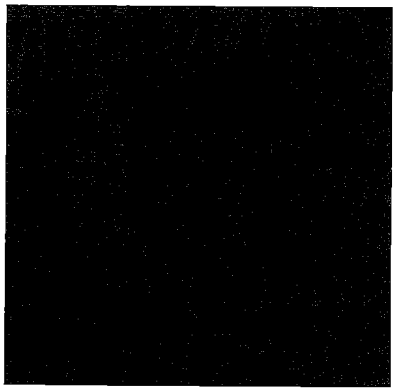
Sans entrer dans l'examen détaillé de ce cas, on peut cependant noter qu'il soulève un problème plus général : quand des allocations incluent un élément sous conditions de ressources et ne sont pas uniquement calculées sur la base des contributions versées et des salaires antérieurement perçus, la dépendance économique doit être prise en compte. D'un côté,

cela renforce une division traditionnelle du travail, et crée peut-être même un « piège à pauvreté » (comme, dans le cas britannique, la réglementation sur le revenu minimum); les institutions devraient donc mettre en place différentes incitations (ce qu'a fait le législateur suédois quand il a réformé le système des allocations de logement, en y insérant des mesures qui pénalisent l'inactivité du conjoint). D'un autre côté, on peut soutenir que l'ouverture des droits aux prestations sociales doit reposer sur la situation et les besoins réels de ceux qui ont besoin d'aide, et non sur la façon dont ils devraient vivre (particulièrement s'il n'y a pas assez d'emplois disponibles). Enfin, le problème devrait être abordé de manière à éviter les « pièges à pauvreté » et les effets induits qui empêchent les « exclus » *(outsiders)* d'entrer sur le marché du travail. Des systèmes d'aides aux familles, comparativement importantes, en soutien financier et en services, peuvent reposer sur différents modèles de division sexuelle du travail (graphiques 4 à 6) : le modèle du « pourvoyeur unique » et de « la mère au foyer », ou bien celui du « couple à double revenu » et de la « mère qui travaille », ou encore faire appel à des combinaisons intermédiaires (le choix peut-être le plus difficile et le plus coûteux). Cependant, les institutions qui ignorent simplement les obligations familiales et les coûts de l'enfant (comme le marché salarial pur, ou les systèmes d'assurance sociale basés uniquement sur les contributions et les salaires) ne prennent pas en compte la dimension familiale. Elles présupposent que les coûts de l'enfant sont une matière purement privée, qu'il y a des personnes disponibles pour effectuer gratuitement le travail de soin et d'éducation, et s'en remettent principalement à des moyens subsidiaires — des allocations sous conditions de ressources pour les « nécessiteux » ou des services « ciblés » — qui n'entrent en jeu que lorsque la solidarité familiale est défaillante.

La distribution des coûts de l'enfant dans une perspective comparatiste

Dans tous les pays étudiés, les tâches de soins aux enfants et les dépenses d'entretien sont principalement imputées aux parents ; dans les quatre pays, les règles de répartition de la charge de l'enfant établies dans le cadre du droit de la famille ne diffèrent que dans les détails pour ce qui concerne les pensions alimentaires dues aux enfants, à l'exception du Royaume-Uni où, avant l'adoption en 1993 du *Child Support Act*, cette obligation était formulée de façon moins contraignante et pouvait être aisément contournée. Un autre élément commun à ces pays est que le mariage y a été pendant longtemps l'institution centrale qui permettait d'apporter une (relative) protection sociale à la mère qui se consacrait à l'éducation des enfants et de compenser (bien qu'en partie seulement) les coûts d'opportunité élevés de l'éducation des enfants, ce qui reflète le partage asymétrique en termes de genre des coûts privés de l'enfant au sein du couple. Cependant, la désinstitutionnalisation générale du mariage, en particulier par l'accès de plus en plus facile au divorce (Glendon, 1989), s'est effectuée et continue à s'effectuer à un rythme différent dans les quatre pays examinés (graphique 4). C'est en Suède qu'elle s'est produite en premier et qu'elle est allée le plus loin, mais la faible importance des conséquences économiques du divorce dans le cadre de la législation suédoise est exceptionnelle. Une telle dérégulation de l'institution du mariage peut entraîner la pauvreté des mères et des enfants lorsqu'ils ne sont pas à même de gagner personnellement leur vie ou lorsqu'ils ne peuvent bénéficier de prestations sociales. Bien que ce soit en Suède et au Royaume-Uni que l'on observe la plus forte dérégulation du mariage (graphique 4), ces deux pays diffèrent fortement du point de vue de la redistribution des coûts directs de l'enfant (graphiques 1 et 2) et des droits sociaux des parents (graphiques 3 et 5). Lorsque les coûts de l'enfant sont fortement privatisés, cela affecte les deux parents, qui doivent supporter une charge très lourde, alors que d'autres peuvent « faire cavalier seul » et tirer profit de la production d'enfants par les autres sans en supporter suffisamment les coûts. Si, dans ce cas, la régulation par le droit de la famille ne permet pas une compensation suffisante pour le parent qui assume le travail de soin, cela affecte davantage les mères que les pères, surtout lorsque les parents se séparent.

Les aides publiques compensant les coûts directs de l'enfant ont-elles augmenté, et réduit les « externalités » que les parents doivent payer ? Le niveau relativement élevé des aides publiques — allocations familiales et allocations d'éducation en Suède, allocations familiales et suppléments dans le système de sécurité sociale belge — a été préservé, bien qu'en Suède la valeur des allocations familiales



ait quelque peu diminué lorsqu'elles ont été temporairement réduites, avant d'être relevées. En Allemagne, depuis 1996, on observe une augmentation des aides publiques dans le système des allocations et déductions fiscales pour enfants, qui ont atteint un niveau élevé, comparable à celui des allocations familiales belges. Au Royaume-Uni, l'évolution est allée, au cours des dernières décennies, dans le sens du renforcement de la privatisation des coûts de l'enfant; les groupes à bas revenus ont été également frappés, mais un peu moins que les autres à cause de la politique de ciblage sélectif. Les aides sous conditions de ressources sont les principaux instruments de régulation dont dispose l'État pour intervenir dans la famille.

En ce qui concerne la distribution des tâches de soins et des services, l'image n'a pas beaucoup changé (graphique 2): la Belgique et la Suède offrent un niveau élevé de services publics d'accueil pour les enfants, des horaires scolaires étendus, un accueil après l'école et d'autres services aux familles. C'est au Royaume-Uni que la situation est la moins bonne pour ce qui concerne les enfants d'âge préscolaire; elle s'y améliore toutefois pour ceux qui ont plus de cinq ans, grâce à des horaires scolaires étendus. Les structures d'accueil et les services publics sont plutôt rares dans les anciens Länder allemands, bien que la situation se soit améliorée depuis qu'a été introduit dans la loi le droit pour chaque enfant à une place en école maternelle. Cependant, les heures d'ouverture limitées des structures d'accueil et des écoles entraînent une prise en charge domestique importante. La situation est différente dans les nouveaux *Länder*, où elle est davantage comparable à celle de la Belgique et de la Suède. En ce qui concerne la distribution des coûts directs de l'enfant et des tâches de soins et de services, on distingue donc deux groupes: la Belgique et la Suède, d'une part, l'Allemagne et le Royaume-Uni, d'autre part, bien que les évolutions en cours dans ce dernier pays, où la politique familiale est formulée en termes de politique de lutte contre la pauvreté, divergent selon les classes sociales, ce qui renforce la stratification sociale.

La comparaison des coûts d'opportunité des mères et des pères (graphiques 3 à 6) est une tâche plus ardue, puisque ces coûts sont affectés par de nombreux facteurs et institutions qui interagissent et qu'il est impossible de quantifier exactement. En général, les pères prennent peu en charge les tâches de soins aux enfants et la présence d'enfants ne modifie guère leur comportement en matière d'emploi. Les coûts d'opportunité de la parentalité sont donc nettement sexués et frappent surtout les mères. Si on laisse de côté certains facteurs, comme les opportunités en matière d'emploi ou de salaire ou le revenu du conjoint, deux domaines ont un impact crucial sur les coûts d'opportunité des mères: la disponibilité de structures d'accueil et de services de garde (graphique 2), dont nous avons déjà parlé, et les droits des parents en matière d'utilisation du temps: droit aux congés, droit au travail à temps partiel et à la réduction de leurs horaires de travail, droit au maintien dans l'emploi après les interruptions, etc. (graphique 3). Ces droits peuvent en effet permettre d'éviter que les mères soient écartées du marché du travail et deviennent des *outsiders*, ce qui élève énormément leurs coûts d'opportunité. Les droits en matière de temps conditionnent aussi la possibilité du partage des tâches de soins aux enfants entre les parents (graphique 3). C'est la Suède qui accorde le plus de droits temporels aux parents, selon le modèle de la « mère active », alors que l'Allemagne les leur accorde dans une moindre mesure (sans le niveau élevé de rémunération garanti par « l'assurance parentale » suédoise) et sur la base du modèle « petits enfants : mère au foyer ». Ces droits en matière de temps sont plus limités en Belgique et c'est au Royaume-Uni qu'ils sont les plus faibles; dans ces deux pays, la légère amélioration observée est due à l'application des directives européennes (graphique 3). Cependant, les coût d'opportunité sont aussi affectés par l'interaction des institutions et, en Belgique, malgré le plus faible niveau des droits en matière de temps, les mères ont des taux d'activité élevés, en raison de la disponibilité et des horaires des structures d'accueil et des écoles. Les droits en matière de temps et l'existence de structures d'accueil constituent les pierres angulaires de la diminution des coûts d'opportunité des mères; ils devraient être étendus dans le cadre de stratégies visant à internaliser les « facteurs externes » et à réduire la part disproportionnée des coûts de l'enfant qui pèse sur les mères.

Enfin, les coûts d'opportunité peuvent être modifiés par la reconnaissance de droits aux parents qui prennent en charge les tâches de soins, dans le cadre de différents systèmes de sécurité sociale (graphique 3). Puisque différents

sous-systèmes sont impliqués (l'assurance vieillesse, l'assurance chômage, l'assurance maladie, l'assurance parentale, et même la fiscalité), l'image change d'un système à l'autre. À l'intérieur d'un système, les sous-systèmes ne sont pas toujours en cohérence et ne reposent pas forcément sur le même modèle de partage des tâches entre les parents. Le modèle familial suédois basé sur « la famille à double pourvoyeur » est celui qui présente le plus de cohérence interne. L'Allemagne suit davantage le modèle de la famille à « pourvoyeur unique » au niveau de la fiscalité et de la réglementation du congé parental, mais, dans le cadre du droit des retraites, la reconnaissance des périodes consacrées aux tâches de soins aux enfants tend vers un modèle différent, plus neutre. Ainsi, il peut y avoir des contradictions entre des sous-systèmes de régulation au sein d'un même pays. Parfois, les coûts d'opportunité des mères peuvent être réduits suite à des mesures prises dans le cadre d'autres politiques qui n'avaient pas adopté une perspective de genre (comme le développement du système des écoles maternelles en Belgique), et cela bien que subsiste un modèle hiérarchique et traditionnel dans d'autres domaines de la législation (comme, en Belgique, les règles relatives aux taux des allocations de chômage et d'invalidité). Si l'objectif est de modifier la répartition des coûts de l'enfant et d'éviter le *free-riding*, de réduire les inégalités entre les sexes qui résultent du partage inégal de ces coûts entre les parents et du niveau plus élevé des coûts d'opportunité des mères, alors il est nécessaire de développer une politique sociale coordonnée qui prenne en compte ces différents aspects, ce qui a rarement été le cas jusqu'ici. Les questions auxquelles il reste à répondre concernent les raisons pour lesquelles cela ne s'est pas fait, et les conditions auxquelles cela pourrait se faire.

Kirsten Scheiwe
Université d'Hildesheim
Allemagne [16]

Notes

1 La question du coût des enfants a attiré l'attention des chercheurs ces derniers temps. Pour un aperçu de la littérature internationale sur le sujet, voir Wintersberger (1994).

2 Voir Scheiwe (1999) pour un panorama plus complet.

3 Note des traducteurs : nous proposons de traduire *child benefits* par allocations familiales, même si, on le comprend bien, l'expression est loin d'être équivalente, mais recouvre en pratique des dispositifs voisins. Plus tard dans le texte, l'auteure évoque aussi les *family allowances;* nous avons également traduit cette expression par allocations familiales.

4 Si le revenu annuel du parent non gardien dépasse un certain seuil, le montant de la pension est de 10 pour cent de ce revenu pour un enfant, de 6,25 pour cent par enfant pour deux enfants et de 5 pour cent par enfant à partir de trois enfants (Saldeen, 1998 : 485).

5 Anna Christensen (de l'Université de Lund) a attiré mon attention sur cette motivation et défend l'idée que le cœur du système suédois de protection sociale n'est pas l'universalité, mais la centration sur le travail, car les montants des prestations universelles (comme les retraites de base ou les allocations parentales minimales pour les mères qui n'ont pas travaillé suffisamment pour avoir droit au taux plein de rémunération du congé parental) sont très faibles.

6 Pour plus de détails, voir Christensen (1999) et Scheiwe (1999 : 145 et suiv.).

7 Un document consultatif (« Pension sharing on divorce : Reforming pensions for a fairer future ») a été publié par le ministère de la Sécurité sociale. La période de consultation a pris fin le 8 juin 1998, mais la réforme n'a pas encore été mise en place.

8 Pour plus de détails, voir Scheiwe (1999 : 179 et suiv., 221 et suiv.) et Ringen (1997 : 99 et suiv.).

9 Au début des années 1990, il n'y avait de places disponibles que pour 2 pour cent des enfants de moins de trois ans dans les crèches publiques, et pour 35 à 45 pour cent seulement des enfants de plus de trois ans dans les écoles maternelles (EC Commission, 1990 : 10).

10 Directive 29/85/EC du 19 octobre 1992 sur la sécurité et la santé des travailleuses enceintes et Directive 96/34/EC du 3 juin 1996 sur le congé parental, qui a été étendue au Royaume-Uni après l'adoption du Protocole social de Maastrich.

11 Pour plus de détails, voir les tableaux comparatifs MISSOC 1998 (http/// europa.eu.int/comm/dg05/socprot/ missoc98).

12 Pour un bilan détaillé des changements dans une perspective féministe, voir Berghahn et Fritzsche (1991).

13 Dans un couple, chaque parent qui travaille peut maintenant prendre jusqu'à dix jours de congé par an, rémunérés par l'assurance maladie, pour soigner un enfant malade (vingt-cinq jours au total s'il y a plusieurs enfants) ; les parents isolés peuvent prendre deux fois plus de congés ; l'enfant malade doit avoir moins de douze ans.

14 Ce que Kaufmann dit à propos de la France est encore plus vrai pour la Belgique (Kaufmann, 1988 : 15 et suiv.).

15 Cas C-229/89 (EC Commission v. Belgium), ECR 1991 I-2205.

16 La traduction a été assurée par Nadine Lefaucheur, Nicole Malpas et Claude Martin.

Bibliographie

BERGHAHN, Sabine, et Andrea FRITSCHE. 1991. *Frauenrecht in Ost- und Westdeutschland.* Bilanz, Ausblick. Berlin, Basisdruck.

CHRISTENSEN, Anna. 1999. « Das Rentensystem Schwedens aus der Sicht der Frau », *Die Deutsche Rentenversicherung*, 10-11 : 659-668.

CPAG (Child Poverty Action Group). 1999. *Welfare Benefits Handbook*. Vol. 1 et 2. Première édition, Londres, CPAG.

EC Commission. 1990. *Childcare in the European Communities 1985-1990*. Special Issue of Women of Europe, Bruxelles.

GLENDON, Mary A. 1989. *The Transformation of Family Law. State, Law, and Family in the United States and Western Europe*. Amsterdam et New York, University of Chicago Press.

GREENPAPER. 1998. *Children First : A New Approach to Child Support*. Greenpaper présenté au Parlement par le Secrétaire d'État à la Sécurité sociale (CM 3992). Londres.

HENNINGSEN, Bernd. 1986. *Der Wohlfahrtsstaat in Schweden*. Baden-Baden, Nomos.

KAMERMAN, Sheila, et Alfred KAHN. 1991. *Government Expenditures for Children and their Families in Advanced Industrial Countries 1960-1985*. Florence (Working Paper, International Child Development Centre, UNICEF, Innocenti, Essays, no 20).

RINGEN, Stein. 1997. « Family change and family policies : Great Britain », dans Sheila KAMERMAN et Alfred KAHN, éd. *Family Change And Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand and the United States*. Vol. 1. Oxford, Oxford University Press : 29-102.

KAUFMANN, Franz-Xaver. 1988. « Einleitung », dans Franz SCHULTHEIS, éd. *Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik*. Frankfurt, Campus : 1-19.

OLSON, Mancur. 1965 *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass. (traduction en français, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978).

PALME, Jan, et Irene WENNEMO. 1998. *Swedish Social Security in the 1990s : Reform and Retrenchment*. Stockholm, Printing Works of the Cabinet Office and Ministries.

SÅLDEEN, Ake. 1998. « New rules on financial public support for children entitled to maintenance », dans Andrew BAINHAM, éd. *The International Survey of Family Law 1996*. La Haye, Kluwer Law International : 481-486.

SCHEIWE, Kirsten. 1999. *Kinderkosten und Sorgearbeit im Recht. Eine rechtsvergleichende Studie*. Frankfurt a.M., Klostermann.

WINTERSBERGER, Helmut. 1994. *Costs and Benefits. The Economics of Childhood*, dans Jens QVORSTRUP, Marjatta BARDY, Giovanni SGRITTA et Helmut WINTERSBERGER, éd. *Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics*. Aldershot, Avebury : 213-248.