

RAPPORT SUR LES PRESTATIONS FAMILIALES

Un petit mot de méthodologie : ce rapport a été établi à partir de rapports nationaux répondant à un questionnaire conçu par les auteurs de la présente contribution. Afin de donner un sens et une limite à l'espace d'observation, les auteurs se sont principalement appuyés sur les 8 rapports qui leur ont été remis (Slovaquie, Slovénie, Finlande, Suède, Allemagne, Espagne, Turquie, Israël) et sur leurs connaissances du système français. Secondairement, ils ont pris le parti d'intégrer les informations périodiquement établies par le MISSOC (Système mutuel d'information sur la protection sociale) sur la protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne (les 25), de l'Espace économique européen et en Suisse¹ ainsi que sur ceux réalisés par le MISSCEO² du Conseil de l'Europe.

1. Il est peu de sujets, en droit social, qui soient d'un abord aussi souriant que celui des prestations familiales, tant il porte naturellement le regard vers la jeunesse et vers l'avenir. Mais c'est aussi un sujet souvent tenu, bien à tort, pour relativement secondaire et, à plus juste raison, pour complexe car il oblige à prendre en compte des données et des problématiques très diverses, dans une transversalité qui tient à sa nature. Il convient donc, d'entrée de jeu et spécialement pour mener sérieusement une étude de droit comparé, de faire toute la clarté sur la terminologie retenue.

2. Par prestations familiales, nous entendrons ici seulement, comme d'ailleurs plusieurs rapports nationaux le font aussi³, les prestations que nous pouvons appeler positives, c'est-à-dire celles qui consistent en un gain pour le bénéficiaire. Bien entendu, ce gain peut consister dans la simple couverture d'une charge déjà exposée ou à venir mais, au moment du moins où il est perçu, il vient toujours s'ajouter au patrimoine de celui qui le reçoit.

Dans ce sens, on ne doit donc pas tenir pour prestations familiales de simples économies ou limitations de charges. A ce titre, les réductions ou exonérations d'impôt pour charges de

¹ Commission européenne, MISSOC, La protection sociale dans els Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse, Mai 2004, Bruxelles.

² MISSCEO, Système mutuel d'information sur la protection sociale du Conseil de l'Europe, Janvier 2002, Strasbourg.

³ Le rapport allemand insiste toutefois, à raison, sur la diversité et l'importance de toutes les mesures liées de près ou de loin à la famille. Il souligne aussi l'existence d'un « système dual », reposant aussi bien sur de prestations que sur des exonérations.

famille, très fréquentes dans nos différents systèmes, ne sont pas des prestations familiales mais plutôt, dans un sens plus large, de simples avantages familiaux.

Il ne faut pas davantage tenir pour prestations familiales au sens strict mais bien plutôt pour avantages familiaux les mécanismes de majoration pour charges d'enfants de prestations autres que les prestations familiales⁴.

Bien entendu, les avantages familiaux tout comme les prestations familiales contribuent à la définition d'une politique familiale plus large, qui les englobe tous et, il faut tout au moins le souhaiter, les met en synergie.

3. Les prestations familiales doivent être tout autant soigneusement distinguées d'autres prestations de sécurité sociale, versées aux parents et spécialement aux mères qui, dans le cadre de leur activité professionnelle, le plus souvent salariée, prennent un congé à l'occasion de la naissance d'un enfant⁵. Dans les systèmes qui, comme en France, distinguent nettement les branches de la sécurité sociale, ces prestations appartiennent à la branche maladie et non à la branche famille. Elles relèvent des assurances sociales. Il s'agit pour l'essentiel, en droit français, de l'assurance maternité, relayée depuis peu par le congé paternité⁶. Strictement liées à l'arrêt de travail causé par la naissance, ces prestations, sous la forme d'indemnités journalières, sont calculées en fonction du revenu professionnel antérieur, le plus souvent salarial, auquel elles viennent partiellement se substituer. A l'inverse, les prestations familiales peuvent couvrir toute la période d'éducation de l'enfant, pour la plupart d'entre elles ne dépendent aucunement d'un arrêt du travail⁷ et leur montant est fort rarement lié à celui du salaire des parents⁸. En d'autres termes, les prestations familiales constituent des compléments de ressources pour faire face à une charge nouvelle alors que l'assurance maternité ou le congé paternité mettent en œuvre une garantie du revenu antérieur à la réalisation du risque⁹.

⁴ Ainsi des majorations de pension de retraite ou d'indemnisation du chômage pour enfant à charge.

⁵ Le rapport allemand insiste à raison sur la différence entre ces deux types de prestations.

⁶ L'expression anglaise la plus proche paraît être celle de *parental insurance* ou de *parental allowance*.

⁷ Il en va autrement bien sûr des prestations familiales destinées à permettre à l'un ou l'autre des parents d'interrompre son activité professionnelle pour s'occuper pendant un temps déterminé de son enfant.

⁸ Ainsi, en droit français, le complément de libre choix d'activité, versé, à certaines conditions, au parent qui, à l'occasion d'une naissance ou d'une adoption, interrompt son activité professionnelle ou la réduit substantiellement, n'est pas fonction du revenu salarial antérieur mais d'une base mensuelle de calcul forfaitaire.

⁹ Il convient en effet de distinguer le revenu, tiré du travail, et les ressources, qui peuvent être sans lien avec le travail.

Tout comme cependant la distinction des prestations familiales et des avantages familiaux, celle des prestations familiales et des prestations de sécurité sociale pour maternité ou paternité ne doit pas faire oublier que les unes et les autres entrent, même si c'est à des titres différents, dans la politique générale de la famille. Et la question se pose aujourd'hui sérieusement de savoir si, dans le souci d'une véritable égalité des hommes et des femmes, il ne conviendrait pas de mieux articuler l'assurance maternité et les prestations familiales comme de donner plus de dynamisme et d'exigence au congé paternité. Autant de points qui seront abordés de front dans la seconde partie de ce rapport.

4. Relevant de la sécurité sociale, les prestations familiales ne doivent enfin pas être confondues avec les secours aux familles, qui appartiennent à l'aide sociale ou à l'assistance. Il est vrai que la distinction n'est pas toujours aisée, surtout à l'époque contemporaine où se sont développées des prestations familiales sous condition de ressources et de financement non contributif alors qu'à l'inverse sont apparus de véritables droits, objectivement définis, à l'aide sociale. La distinction reste toutefois d'actualité elle est très souvent très explicitement faite dans les différentes législations¹⁰. Elle est d'autant plus nécessaire qu'elle permet de prendre conscience de la pluralité et de la diversité des moyens offerts au soutien au famille¹¹.

5. Ainsi définies, les prestations familiales peuvent aussi bien consister dans des prestations en nature, quand c'est un service qui est rendu au bénéficiaire, que dans des prestations en espèces, quand c'est une somme qui lui est allouée. Il convient toutefois d'observer que, dans le cadre de la société contemporaine, ce sont les prestations en espèces qui paraissent, dans tous les pays concernés, devoir représenter l'essentiel des prestations servies. On retrouve ici du reste une tendance très nette à la monétarisation de la couverture qui est l'une des caractéristiques essentielles de nos systèmes de sécurité sociale, même si ceux-ci ne négligent aucunement, et spécialement en matière familiale, de proposer certains services en nature.

6. L'expression même de prestations familiales fait référence directe à la famille. Cependant, contrairement à une idée assez répandue, la définition juridique de la famille ne va pas de soi et parfois même elle n'existe purement et simplement pas. En toute hypothèse, il revient à

¹⁰ Ainsi remarquera-t-on, dans les systèmes juridiques caractérisés par une forte décentralisation, allant jusqu'à la décentralisation de certaines sources du droit, ainsi du système espagnol, une tendance nette à maintenir les prestations familiales proprement dites dans la compétence du législateur national, tandis que les prestations de pure assistance aux familles sont volontiers confiées à la compétence des pouvoirs territoriaux, ainsi en Espagne des Communautés autonomes.

¹¹ Pluralité et diversité particulièrement soulignées dans le rapport allemand.

chaque législation nationale de donner (ou de ne pas donner) sa définition de la famille. Au concept de famille sont parfois accolés ceux de ménage (approche plutôt économique) et de foyer (toute situation). Lorsqu'elle est définie dans les pays de la Communauté (à 15) elle peut l'être par la nuptialité, la parenté quelle qu'elle soit ou par les deux. Mais on remarquera qu'en Norvège, un célibataire vivant seul est considéré comme une famille¹². La notion est donc fort loin d'être partagée.

Il est vrai que, dans de nombreux cas, les conditions d'attribution des prestations familiales dépendent moins d'un concept précis de famille que de la situation concrète des personnes en cause. Et c'est dans le même souci de rester au plus près du terrain que les nouvelles formes de famille (couples divorcés, couples cohabitant, couples homosexuels, couples remariés, familles monoparentales, familles recomposées) sont la plupart du temps prises en compte y compris dans certains pays du Sud (voir les récentes réformes en Espagne).

7. Le droit à prestations familiales est énoncé dans de nombreux textes internationaux. Ainsi en est-il de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme comme des Conventions de l'Organisation Internationale du Travail en matière de sécurité sociale (Convention n° 102, de 1952) et de politique sociale (1962).

L'Union européenne, de son côté, n'a pas de compétence directe dans le domaine des politiques familiales. Celles-ci relèvent des Etats qui les définissent et les mettent en œuvre. Cependant on pourra constater des influences indirectes du droit communautaire sur le traitement national des prestations familiales notamment en ce qui concerne les conditions de résidence (clause de résidence et exportabilité, jurisprudence *Pinna*) ou en ce qui concerne le domaine privilégié des politiques sociales communautaires, l'égalité de traitement ou égalité des chances entre les sexes¹³, la lutte contre la pauvreté, la migration et la libre circulation. L'Union européenne ne dispose pas de politique commune sur la famille mais c'est par d'autres domaines de compétence qu'elle interagit sur cette question¹⁴.

8. C'est donc aux droits nationaux de dessiner les traits essentiels des prestations familiales et ils le font bien sûr avec leurs caractéristiques propres¹⁵. C'est dire aussi toute l'importance en

¹² MISSOC, Norvège, 2002.

¹³ Stratégie de Lisbonne qui vise une participation accrue des femmes sur le marché de l'emploi.

¹⁴ On dispose donc de peu de textes sur les politiques familiales en Europe : COM (99) 347 final du 14 juillet 1999, p.10, « Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale ». Voir encore dans le même sens Résolution du Conseil sur la participation des hommes et des femmes à la vie professionnelle et à la vie familiale.

¹⁵ Ainsi faut-il souligner, pour le droit allemand des prestations familiales, l'importance de la jurisprudence constitutionnelle, qui prescrit notamment de tenir compte, dans l'élaboration des réformes, de la situation des

la matière du droit comparé, dans la révélation des diversités comme dans la mise en perspective des cohérences. Autant d'opérations qu'il convient de mener sur les deux terrains différents que l'on parcourra successivement, celui, de nature technique, de l'insertion des prestations familiales dans le système de sécurité sociale **(1)**, celui ensuite, de nature politique, de l'orientation ou de l'expression des prestations familiales **(2)**. On aura compris, bien sûr, que, pour être distinctes, technique et politique n'en vont pas moins ici de pair et de concert.

I / L'INSERTION DES PRESTATIONS FAMILIALES DANS LE SYSTEME DE SECURITE SOCIALE

Nous poserons d'abord la problématique puis nous examinerons le champ d'application du dispositif des prestations familiales. Après avoir montré que, dans tous les pays, la tendance est à la pluralité des prestations familiales, nous évoquerons les conditions d'attribution des différentes prestations. Nous évoquerons enfin le montant, le régime juridique et le financement des prestations familiales.

1.1. Problématique

1.1.1. L'habitude s'est si largement répandue d'intégrer les dispositifs de prestations familiales dans les systèmes de sécurité sociale que cette insertion paraît aujourd'hui aller de soi. Tel est bien le cas, au moins en apparence, du droit français. Le Livre V du Code de la sécurité sociale est en effet consacré aux prestations familiales, dans le sillage direct du Livre III, consacré aux assurances sociales et du Livre IV, lié aux risques professionnels.

Pourtant l'histoire comme la théorie générale montrent que cette insertion n'est pas allée de soi et qu'elle doit être constamment réinterrogée.

L'histoire tout d'abord, qui révèle que, dans pratiquement tous les pays, l'apparition des premières prestations familiales s'est faite indépendamment des autres éléments du futur système de sécurité sociale. C'est bien le cas en France¹⁶, où tout en la matière a commencé

familles.

¹⁶ Même observation pour l'Espagne, avec le même glissement rapide vers la mise en œuvre d'un dispositif obligatoire. La Turquie en revanche n'a pas connu une telle genèse spontanée des prestations familiales.

par le versement spontané de « sursalaires » aux salariés chargés de famille, à l'initiative de certains patrons alors influencés par la doctrine sociale de l'Eglise catholique. La logique et l'équité ont ensuite voulu que ces patrons créent entre eux des caisses de compensation, pour égaliser et mutualiser les charges ainsi volontairement assumées, puis la politique et l'intérêt national ont commandé que l'Etat fasse obligation à tous les employeurs d'adhérer à ces caisses. Ainsi les perspectives natalistes et démographiques sont venues relayer les considérations familiales et sociales. Et si bien entendu les caisses de sécurité sociale se sont substituées, dès leur création, aux caisses de compensation, il est resté et il reste encore des traces de cette genèse tout à fait spécifique.

Quant à la théorie générale, non contente de tirer toutes les leçons de l'histoire, elle insiste sur les problématiques tout à fait propres aux prestations familiales et notamment celle qui naît de la tension entre une vision démographique de ces prestations, qui seraient alors destinées à soutenir une natalité jugée défaillante et qui l'est en effet dans de nombreux pays européens, et une vision que l'on peut qualifier de sociale, plus attachée à la couverture des besoins des familles et spécialement des familles les plus modestes. Il est vrai que cette opposition ne doit pas être exagérée et qu'en toute hypothèse d'autres valeurs sont aussi en cause aujourd'hui et notamment le souci de permettre aux parents, particulièrement aux mères, la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

En toute hypothèse, tant la nature que le degré de l'inclusion des prestations familiales dans la sécurité sociale ont dépendu et dépendent encore, pour partie, de la conception, bismarckienne ou beveridgienne, du système de sécurité sociale en cause.

1.1.2. On sait en effet qu'aujourd'hui tous les systèmes de sécurité sociale existant dans le monde peuvent se réclamer soit de la conception dite bismarckienne soit de la conception dite beveridgienne de la sécurité sociale.

Pour la première, dans l'ordre chronologique, la sécurité sociale a pour objet de garantir, au moins pour partie, le revenu professionnel antérieur à la réalisation du risque ou à la survenance de la charge. Financée pour l'essentiel par des cotisations assises sur les salaires, la sécurité sociale est alors conçue pour ceux qui ont déjà un travail et pour leurs proches. Cette conception, qui reste voisine de l'assurance, est souvent appelée bismarckienne. Le chancelier

allemand Bismarck mit en effet en place dans son pays, à partir de 1881, un dispositif d'assurances sociales fort novateur pour son époque¹⁷.

Pour la seconde, la sécurité sociale doit garantir à tous un minimum vital ou, si l'on préfère, les ressources nécessaires pour vivre. Destinée à tous, elle ne se limite donc point à ceux qui ont une activité professionnelle. Visant à garantir le minimum indispensable, elle verse des prestations forfaitaires et uniformes, en tout cas indépendantes du montant du revenu antérieur et financées par des cotisations elle-même uniformes voire, au moins pour partie, par l'impôt. Cette conception est appelée *beveridgienne*, du nom de Beveridge, homme politique britannique, dont le rapport publié le 1er décembre 1942 posait en effet les bases d'un système de sécurité sociale profondément neuf.

L'opposition des deux points de vue sur la sécurité sociale touche aussi les objectifs lointains. Dans la première conception il s'agit seulement d'éviter que ceux qui, du fait d'un travail régulier, ne sont pas en situation de besoin y tombent du fait de la réalisation d'un risque ou d'une charge. Dans la seconde conception, il s'agit bien plutôt de libérer chacun, y compris le plus pauvre, de l'état de besoin.

Cette opposition, très souvent présentée sur le seul terrain des assurances sociales, ne manque pourtant pas de rejaillir sur la conception même des prestations familiales. Ainsi peut-on estimer qu'il est dans la logique de la conception bismarckienne de lier à l'emploi le droit aux prestations familiales et aussi de concevoir ces prestations exclusivement comme organisant la couverture de charges liées à la famille. A l'inverse, la conception *beveridgienne* conduit plutôt à adopter une vision universaliste des prestations familiales, déconnectées de toute condition d'activité professionnelle, et elle n'interdit pas de dépasser la technique de la couverture de charges spécifiques pour faire de certaines prestations familiales tout au moins de véritables garanties si ce n'est de revenu au moins de ressources.

Il est vrai qu'aucun des systèmes positifs de sécurité sociale n'est la reproduction exacte de l'un des deux modèles ni le rejet complet de l'autre. Tout au contraire mêlent-ils aujourd'hui des éléments des deux modèles, comme il en est par exemple du système français¹⁸. Pour autant il est assez fréquent que l'un des modèles reste dominant. En Europe continentale,

¹⁷A noter que pour autant Bismarck n'a nullement créé un système de sécurité sociale et qu'il y donc, en rigueur de termes, anachronisme à évoquer une conception bismarckienne de la *sécurité sociale*.

¹⁸C'est aussi le cas, entre autres exemples, des systèmes allemand, espagnol, finlandais, turc.

comme du reste les rapports nationaux le montrent, cette prééminence reste assez souvent à la conception bismarckienne, même si elle doit, comme en France, composer avec des éléments nettement beveridgiens.

Bien entendu, l'imbrication, pour ne pas dire parfois la confusion des deux modèles, se répercute sur l'organisation des prestations familiales. Il est assez rare, de ce point de vue, qu'un dispositif national soit exclusivement bismarckien et professionnel ou, au contraire, entièrement beveridgien et universaliste. On remarquera toutefois, dans la première catégorie, que les prestations familiales en Turquie sont réservées aux fonctionnaires et aux salariés qui peuvent en bénéficier au titre d'une convention collective. C'est un exemple toutefois qui nous semble assez isolé. Plus souvent et pour des raisons assez aisément compréhensibles, les prestations familiales tirent à l'inverse vers une universalité plus poussée que celle que connaît le reste du système de sécurité sociale. C'est bien le cas du droit français où elles ont été en principe déconnectées de toute condition d'activité professionnelle depuis le 1^{er} janvier 1978.

1.2. Champ d'application

S'agissant du champ d'application personnel du dispositif de prestations familiales, l'éventail des systèmes étudiés connaît une grande amplitude, depuis les positions les plus restrictives¹⁹ jusqu'à l'universalité pure et simple du droit aux prestations²⁰ en passant par des dispositifs intermédiaires²¹.

1.3. Unicité ou pluralité des prestations familiales

1.3.1 S'agissant cette fois de l'unicité ou de la pluralité des prestations familiales dans un système donné, on pourrait aussi penser que le modèle beveridgien devrait conduire à une prestation unique quand la conception bismarckienne devrait au contraire autoriser la diversité de prestations liées à des événements ou à des charges spécifiques. Quelle que soit la validité,

¹⁹ Ainsi le droit turc réserve-t-il le droit aux prestations familiales aux fonctionnaires (« civil servants ») et à ceux des salariés du secteur privé qui bénéficient en ce sens d'un accord collectif.

²⁰ Ainsi de la Suède. L'universalité est désormais assez fréquemment la règle, même dans les systèmes de sécurité sociale de type plutôt bismarckien. Tel est le cas, entre beaucoup d'autres exemples, de la France et de la Slovénie.

²¹ Ainsi, en Belgique, le droit aux prestations familiales est reconnu à toute personne considérée comme étant occupée au travail. En Italie, aux familles des salariés et des travailleurs dépendants.

fort contestable sans doute, de cette analyse, force est de constater que les rapports nationaux font le plus souvent apparaître un éventail de prestations, qui peut être plus ou moins largement déployé.

1.3.2. Le système français est, de ce point de vue, l'un de ceux qui mettent en œuvre le plus grand nombre de prestations différentes²², au point qu'il est absolument nécessaire, si l'on veut y voir plus clair, d'en dresser une typologie ou une classification.

Sans doute l'article L. 511-1 du Code de la sécurité sociale, qui énumérait encore en 2003 onze prestations familiales, n'en dénombre-t-il plus aujourd'hui et depuis la loi du 18 décembre 2003 que neuf. Il s'agit cependant bien plutôt d'un resserrement d'apparence que de réalité dans la mesure où la nouvelle prestation d'accueil au jeune enfant, regroupe, comme en un bouquet, cinq prestations familiales antérieures, trois qui figuraient dans l'énumération de l'article L. 511-1, à savoir l'allocation pour jeune enfant, l'allocation parentale d'éducation et l'allocation d'adoption, et deux extérieures, relevant du Livre VIII du code, l'allocation de garde d'enfant à domicile et l'allocation d'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée. Comme l'exemple des deux allocations que nous venons de citer incite à le faire, on peut du reste tout à fait douter que cette liste regroupe la totalité des prestations familiales connues de notre système de Sécurité sociale. Que l'on songe par exemple à l'allocation adulte handicapé, qui ne figure pas à l'article L. 511-1 mais dans le Livre VIII du Code et qui, par bien des aspects, peut pourtant être considérée comme une prestation familiale²³.

Le Code de la sécurité sociale, en son Livre V, invite à distinguer les prestations générales d'entretien, les prestations liées à la naissance et à l'adoption et les prestations à affectation spéciale. Nous préférons pour notre part une typologie un peu différente, qui distingue les prestations générales d'entretien, les prestations pour charges spécifiées et les prestations pour charges aggravées²⁴.

1.3.3. Les rapports nationaux tendent à montrer que cette typologie correspond aujourd'hui à une réalité largement répandue.

²² C'est aussi le cas des systèmes allemand et suédois.

²³ Voir notre article, «Les prestations familiales: pluralité des typologies, incertitude de la notion», *RD sanit.soc.* 1994, pages 563 et suivantes, spécialement p. 573.

²⁴ Sur cette distinction, voir notre article précité, spécialement pages 569 et 570. Voir aussi J.-P.Laborde, *Droit de la sécurité sociale*, Thémis, Paris, 2005, n° 819 et suivants, pages 384 et suivantes.

1.3.3.1. En premier lieu, la distinction des charges que l'on pourrait qualifier de simples et des charges aggravées traverse aujourd'hui de très nombreux systèmes.

Dans de nombreux pays, l'aggravation de la charge peut tenir à trois types de considérations. Elle peut tout d'abord être due à un handicap de l'enfant. Dans ce cas, la réponse peut consister soit dans la mise en oeuvre de prestations spécifiques, soit dans la majoration des prestations ordinaires, soit dans la suppression de la condition d'âge-limite des prestations ordinaires, soit dans une combinaison de ces différentes solutions.

L'aggravation de la charge peut aussi être due à l'isolement de celui des deux parents qui assume effectivement la charge de l'enfant et spécialement du très jeune enfant. Les réponses sont ici très variables, depuis la mise en oeuvre d'un dispositif d'avance sur pension alimentaire jusqu'à la création d'une prestation particulière, qui peut dans certains cas permettre une garantie de ressources, en passant par une simple augmentation du montant des prestations ou des allocations familiales ordinaires²⁵.

L'aggravation de la charge est enfin tout à fait évidente pour la famille nombreuse quand celle-ci n'a de surcroît que de faibles revenus. Les prestations pour familles nombreuses nécessitées répondent, plus ou moins, à ce besoin²⁶.

1.3.3.2. En second lieu, certaines charges particulières, spécifiques, paraissent en effet repérées dans de très nombreux pays et donnent lieu à des prestations elles-mêmes spécifiques. On songera bien sûr tout d'abord aux prestations directement liées à la naissance, que mettent en place de nombreux systèmes²⁷. Au-delà, les deux types de prestations qui reviennent le plus souvent et qui sont sans doute les plus caractéristiques concernent les charges liées à la scolarité et celles liées au logement. Les prestations qui répondent aux premières peuvent être strictement ponctuelles²⁸ ou bien s'étaler dans le temps. S'agissant des secondes, certains rapports insistent sur le caractère global des prestations qui les couvrent (partiellement) et qui en effet s'adressent à toute la famille plus qu'à tel ou tel de ses membres en particulier. Mais, à bien y réfléchir, n'est-ce pas, peu ou prou, directement ou indirectement, le fait de toutes les prestations familiales ? Il est en tout cas assez logique que ces prestations soient très généralement placées sous condition de ressources²⁹.

²⁵ Augmentation de 10% de ce montant en Slovaquie. Augmentation aussi en Hongrie et en Italie.

²⁶ Il faut évidemment distinguer de ces prestations particulières la simple majoration des allocations familiales à partir du troisième ou du quatrième enfant.

²⁷ Ainsi, en droit français, de la prime à la naissance ou à l'adoption (article L. 531-2 du code de la sécurité sociale), qui est un des éléments de la prestation d'accueil au jeune enfant et qui est placée sous condition de ressources.

²⁸ Ainsi de l'allocation de rentrée scolaire française, susceptible il est vrai de se renouveler chaque année.

²⁹ Ainsi, mais l'on pourrait multiplier les exemples, de l'allocation logement en Suède et en France ou de l'allocation de rentrée scolaire en France.

1.3.4. Dans les essais de typologie des prestations familiales, il serait cependant particulièrement regrettable négliger d'oublier un type relativement récent de prestations, qui tend à assurer une conciliation ou à tout le moins une coordination de la vie professionnelle et de la vie familiale des allocataires. Dans le même esprit, ces prestations ont aussi pour objet de réguler la diversité des temps de vie d'une même personne et de lui permettre d'assumer sa fonction de parent sans pour autant porter atteinte à sa carrière professionnelle. Bien entendu, cet objectif est aujourd'hui si important et si large qu'il passe aussi par des dispositions, tant légales que conventionnelles, de droit du travail. Les prestations de sécurité sociale proprement dites n'en sont pas moins indispensables, comme en témoignent désormais de nombreux systèmes juridiques.

1.3.4.1. Nous songeons tout particulièrement, en droit français, au complément de libre choix d'activité, relevant de l'article L. 531-4 du Code de la sécurité sociale, et qui se substitue à l'ancienne allocation parentale d'éducation³⁰. Constituant en quelque sorte le pendant, sur le versant de la protection sociale, du congé parental d'éducation sur le versant du droit du travail, il est versé au parent qui, à l'occasion d'une naissance ou d'une adoption, interrompt son activité professionnelle ou se limite à un travail à temps partiel, au plus égal à 80% de la durée légale du travail. Il est versé à taux plein dans le premier cas, à taux réduit dans le second. On remarquera donc que le complément de libre choix d'activité n'est pas limité par une condition de ressources. A ce titre et comme l'allocation à laquelle il se substitue, il encourt bien entendu les critiques de ceux qui voudraient réserver la prestation aux familles les plus modestes. En revanche et comme il s'agit d'une prestation qui tend à favoriser les transitions entre états de vie différents, le complément est assorti d'une condition d'activité professionnelle antérieure minimale de huit trimestres dans les deux ans qui précèdent la naissance, l'adoption ou l'accueil du premier enfant à charge, ou dans les quatre ans précédents pour le deuxième enfant à charge ou dans les cinq ans précédents quand il y a au moins trois enfants à charge. Versé pendant six mois pour un seul enfant, il peut être, à partir de deux enfants à charge, versé jusqu'aux trois ans de l'enfant, voire, au cas de naissances multiples d'au moins trois enfants, jusqu'aux six ans des enfants.

³⁰ Allocation qui avait été elle-même créée par la loi *Dufoix* du 4 janvier 1985 puis profondément remaniée par la loi *Barzach* du 29 décembre 1986.

Quant à elle, la prestation dite de complément du libre choix du mode de garde permet, en ce qui la concerne, la continuation de la vie professionnelle aux parents qui la souhaitent.

1.3.4.2. Tout prouve, dans les rapports nationaux, que cette problématique des temps de la vie et de la coordination des vies professionnelle et personnelle est désormais au cœur de l'évolution du droit des prestations familiales. Elle touche aussi, de la façon la plus directe, au principe de l'égalité des sexes. A tous ces titres essentiels, elle sera reprise dans la deuxième partie.

1.4. Conditions d'attribution

1.4.1. La diversification pourrait laisser penser que la matière est exposée à un véritable risque d'éparpillement et de confusion. En réalité, il n'en est rien. Il est en effet peu de domaines du droit social qui entretiennent autant l'espoir, ou l'illusion, de faire du droit comparé le tremplin d'une grammaire générale de tous les droits que celui des conditions requises pour le bénéfice des prestations familiales tant ce sont les mêmes questions qui paraissent surgir partout.

1.4.2. La condition la plus importante est sans doute celle qui touche le lien nécessaire entre le ou les parents et l'enfant. Convient-il qu'il s'agisse d'un lien de filiation juridiquement établi ou suffit-il que l'enfant soit à la charge effective du ou des parents ? A l'exception du droit espagnol et du droit turc, qui attendent un tel lien de filiation, les autres systèmes étudiés paraissent se contenter d'un lien en quelque sorte matériel de charge³¹, étant bien sûr entendu que l'on peut présumer, sauf preuve du contraire, que cette charge est effectivement assumée au cas de lien de filiation de droit. C'est notamment la position du droit français. On sait d'ailleurs que celui-ci, s'il définit juridiquement la filiation, n'en fait pas autant pour la famille elle-même.

En bonne logique, il faut alors prévoir les hypothèses dans lesquelles c'est un tiers qui assume en réalité la charge de l'enfant, soit qu'il se la soit vu juridiquement confier, soit qu'il l'ait de fait assumée.

³¹ A noter qu'en droit belge, l'enfant doit se trouver vis-à-vis de l'attributaire dans un lien de parenté, d'alliance, d'adoption ou de tutelle officieuse.

1.4.3. S'il est un point sur lequel concordent la plupart des différents rapports nationaux, c'est celui de l'absence de toute condition de nationalité pour pouvoir bénéficier des prestations familiales dans un système juridique donné³². La nationalité est devenue en quelque sorte, sur le terrain des prestations familiales, un élément sans pertinence, au moins directe. C'est dire combien, en tous pays, les prestations familiales se sont émancipées des perspectives démographiques, quand celles-ci sont étroitement nationalistes. Il y a sur ce point une avancée décisive, sur laquelle nul ne reviendra.

En revanche tous les systèmes posent une condition de résidence, des parents et/ou des enfants, étant bien sûr entendu que, dans le cadre de l'Union européenne, cette condition est tenue pour remplie dès lors que les uns et/ou les autres ont leur résidence sur le territoire d'un (autre) Etat-membre.

1.4.4. Faut-il réserver les prestations familiales aux familles de faibles ressources ? En d'autres termes, faut-il affecter ces prestations d'une condition de ressources ? La lecture des rapports nationaux montre que la question se pose désormais dans tous les pays³³ et que, quels que soient les systèmes, les données du problème sont partout à peu près les mêmes. D'un côté, en faveur de la condition de ressources, on invoquera un souci d'efficacité, en réservant les prestations à ceux qui en ont vraiment besoin. De l'autre, on soutiendra que la politique de la famille doit être une politique pour toutes les familles, en ajoutant qu'il serait dangereux que les ménages aisés, appelés à cotiser ou à payer l'impôt, aient pourtant le sentiment que les prestations leur sont refusées.

Les réponses données par les différents ordres juridiques sont assez variables³⁴, au point que certains systèmes combinent des prestations familiales sans et des prestations familiales sous condition de ressources³⁵. Pour les éclairer, il convient de rappeler un certain nombre d'éléments qui ne sont peut-être pas assez soulignés.

³² La Slovénie pose cependant une condition de nationalité, qui est seulement levée, depuis le 1^{er} mai 2004, pour les ressortissants de l'Union européenne.

A noter aussi qu'il existe en droit turc, en quelque sorte indirectement, une telle condition de nationalité puisque la qualité de fonctionnaire suppose la possession de la nationalité turque et que les fonctionnaires forment dans ce pays, comme on le sait, une partie fort importante du groupe des bénéficiaires des prestations familiales.

³³ Et spécialement, il faut le reconnaître, dans ceux qui ne mettent pas en œuvre une telle condition de ressources.

³⁴ En Espagne, les prestations pour mineur de 18 ans non invalide sont soumises à condition de ressources. Pas de condition de ressources en revanche en Israël ou en Finlande. Condition de ressources en Slovénie, mais à un niveau suffisamment élevé pour qu'environ 80% des enfants puissent bénéficier des prestations. Condition de ressources aussi en Italie.

³⁵ C'est le cas notamment des systèmes français et suédois.

En premier lieu, le choix de l'absence ou de l'existence d'une condition de ressources n'a pas nécessairement à être fait en bloc et il peut au contraire varier avec les prestations familiales. Tel est le cas en droit français, même si les prestations créées lors des trois dernières décennies l'ont été en grande majorité sous condition de ressources.

En second lieu, l'existence d'une condition de ressources doit être appréciée non seulement dans l'absolu mais aussi au regard des ressources qu'elle commande de prendre en compte. Ainsi, une condition laissant de côté certaines ressources de la famille, en quelque sorte neutralisées, sera beaucoup moins rigoureuse qu'une autre, qui tiendra un compte scrupuleux de toutes les ressources, réelles et virtuelles. A la limite, la différence de degré peut être telle qu'elle peut se transmuier en une différence de nature.

Il en est de même bien entendu suivant que le seuil de ressources pris en compte est élevé, auquel cas les prestations seront au moins assez largement servies, ou au contraire bas, auquel cas le bénéfice des prestations restera assez marginal³⁶. A quoi il faut ajouter que les « effets de seuil » peuvent être assez redoutables pour les familles qui dépassent de peu les plafonds prescrits³⁷.

En troisième lieu enfin, la discussion ne doit pas être exclusivement centrée sur le choix entre absence ou existence d'une condition de ressources. En d'autres termes, la prise en compte équitable des différences de niveau de ressources des familles peut tout autant passer par l'imposition fiscale de prestations sans condition de ressources³⁸ que par l'attribution des mêmes prestations sous condition de ressources mais fiscalement exonérées.

1.4.5. La question du nombre d'enfants requis pour le service des prestations familiales est l'une peut-être des plus surprenante qui soit. Un esprit simple et clair pourrait en effet être tenté d'imaginer qu'elles sont dues dès le premier enfant. Telle est d'ailleurs la réponse de principe donnée par plusieurs rapports nationaux.

Les choses sont en réalité plus compliquées dans certains cas, notamment dans le cas français, puisque les allocations familiales ne sont versées en France qu'à partir du deuxième enfant. Il faut cependant bien prendre garde ici à la diversité des prestations familiales, spécialement en France. Certaines d'entre elles, pour peu que la charge d'enfant soit tout à fait

³⁶ Ainsi le rapport espagnol regrette-t-il que le seuil soit en l'occurrence trop bas.

³⁷ Le rapport slovaque insiste particulièrement sur ce point.

³⁸ Cette idée a notamment été avancée en Slovaquie mais on lui a préféré le maintien d'une condition de ressources, à un niveau il est vrai élevé.

spécifique ou qu'elle soit aggravée par un autre élément, peuvent être versées dès le premier enfant.

Il semble en revanche que pratiquement tous les systèmes de sécurité sociale soient confrontés à la question de savoir s'il faut augmenter l'aide aux familles, dès lors que celles-ci comprennent au moins trois enfants³⁹. Une réponse assez fréquente consiste en effet à augmenter le taux des prestations à la survenance d'un troisième enfant⁴⁰. On peut cependant se demander si, compte tenu de la baisse du nombre moyen d'enfants par famille en Europe et aussi du nombre moyen d'enfants par femme susceptible de procréer, il ne serait pas aujourd'hui plus judicieux et plus ambitieux d'augmenter les aides et les prestations dès le deuxième enfant.

1.4.6. Dans tous les ordres juridiques étudiés, le service des prestations familiales cesse lorsque l'enfant atteint un âge maximum. Celui-ci est assez souvent de 18 ans⁴¹ et l'on peut faire l'hypothèse qu'il coïncide alors avec l'âge de la majorité civile. Ainsi se confirme une tendance assez fréquente aujourd'hui à tenir pour synonymes les expressions d'enfant et de mineur.

Il ne faut pas perdre de vue qu'il ne s'agit cependant que d'une tendance, et qu'il en est une autre, plus en faveur d'un âge-limite à 16 ans. Ainsi en est-il, notamment, en droit français, qui connaît, selon les cas, deux âges-limite, aux 16 et aux 20 ans, au Royaume-Uni, avec une limite d'âge à 16 ans, repoussée, dans certains cas à 19, en Hongrie⁴².

On remarquera en tout cas qu'il est également tout à fait fréquent que cet âge soit repoussé lorsque l'enfant poursuit des études ou un apprentissage.

1.5. Montant

Le montant des prestations familiales est le plus souvent forfaitaire⁴³ et détaché de tout revenu professionnel antérieur ou concomitant. Il peut parfois varier en fonction du nombre

³⁹ A noter toutefois qu'à l'inverse le droit turc ne prévoit pas le versement de prestations familiales supplémentaires au-delà de deux enfants.

⁴⁰ Le droit suédois organise des suppléments d'allocation à partir du troisième enfant.

⁴¹ C'est la règle notamment en Allemagne (mais la limite d'âge est repoussée à 21 ans pour les enfants au chômage, à 27 au cas de continuation d'études ou de formation professionnelle, et elle est écartée si l'enfant est handicapé) et en Espagne (mais la limite d'âge à 18 ans est écartée si l'enfant est handicapé).

⁴² Limites d'âge à 16 et 20 ans, avec extension progressive à 23 ans.

⁴³ C'est le cas en Espagne, en Israël

d'enfants⁴⁴ ou/et en fonction du revenu familial⁴⁵ ; on parle alors de modulation du montant des prestations familiales⁴⁶.

Au-delà d'une simple modulation, dans certains pays, toutefois, certaines prestations, quand elles mettent en œuvre un minimum de ressources, peuvent être purement et simplement différentielles⁴⁷.

La revalorisation du montant des prestations familiales, généralement annuelle, suit généralement aussi, plus ou moins fidèlement, l'évolution des prix à la consommation. Autant dire, et c'est un problème crucial, que l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales ne suit que d'assez loin celle des rémunérations et de la croissance.

1.6. Régime juridique

Le régime juridique des prestations familiales paraît assez proche d'un système à l'autre. En règle générale, ces prestations sont incessibles et insaisissables et, en règle générale aussi, elles échappent aussi bien aux prélèvements sociaux qu'aux impôts. Sans doute partagent-elles ainsi le sort de bien des prestations de sécurité sociale mais on peut tout de même observer qu'un ce qui les concerne, un tel régime est plus en accord avec une vision des prestations familiales en simples couvertures de charges qu'avec une conception des prestations familiales qui insisterait plutôt sur la mise en œuvre d'un véritable revenu familial.

1.7. Financement

1.7.1. Nous retrouvons, sur le terrain du financement des prestations familiales, la même opposition dans les principes en même temps que le même entremêlement dans la pratique des conceptions bismarckienne et beveridgienne.

La première appelle un financement par cotisations, la seconde, tout aussi nettement, un financement par l'impôt. Les rapports nationaux montrent en tout cas que les différents systèmes en cause se répartissent entre ces deux catégories⁴⁸. Quant au système français, il est,

⁴⁴ Voir *supra*, point 1.4.5.

⁴⁵ Ainsi, en Slovénie, le montant des allocations familiales varie-t-il en fonction du nombre d'enfants et des ressources de la famille.

⁴⁶ Il peut aussi exister, dans certains cas, une modulation en fonction de l'âge de l'enfant.

⁴⁷ C'est le cas en France de l'allocation de parent isolé dont le montant est égal à la différence entre le niveau de ressources garanti et les ressources personnelles, par hypothèse inférieures, de l'intéressé.

⁴⁸ Financement plutôt par l'impôt en Allemagne, en Espagne, en Finlande, en Hongrie, au Royaume-Uni, en Slovaquie, en Slovénie et en Suède (sous l'exception, dans ce dernier cas, de l'assurance parentale, financée par des cotisations des employeurs et des indépendants mais, comme on le sait, voir *supra* notre introduction,

pour l'essentiel, appuyé sur un financement par cotisations, et plus précisément par cotisations patronales.

Pour autant, un examen attentif des règles de financement montre que la situation est loin d'être aussi simple qu'elle peut le paraître au premier abord. Ainsi, pour reprendre l'exemple du système français, une exonération des cotisations sur les salaires les plus modestes est compensée, en principe à due concurrence, par une fiscalisation partielle du financement des prestations. En d'autres termes, là où l'entreprise est dispensée de payer les cotisations, c'est en quelque sorte l'impôt qui paie les cotisations à sa place et Beveridge qui vient à prendre les habits de Bismarck.

1.7.2. De très nombreuses voix dans nos pays font du reste valoir que, là où les prestations sont universalisées, attribuées à tout résident sans condition d'activité professionnelle, c'est le financement exclusif par l'impôt qui serait le plus logique. L'argument est ainsi loin de manquer de pertinence pour la France. Cependant, outre qu'un tel type de financement risquerait de couper les ponts encore très étroits entre le dispositif des prestations familiales et le système de sécurité sociale quand il est bismarckien, il n'est pas certain qu'une opposition tranchée entre les différentes conceptions des prestations familiales et des politiques dans lesquelles elles s'inscrivent soit justifiée et opportune. On peut même se demander si l'heure n'est pas venue de dépasser les distinctions trop simples et de plaider pour une plus grande sophistication des politiques, dans des limites bien sûr raisonnables.

l'assurance parentale n'est pas une prestation familiale).

Financement par cotisations en Israël, à la charge des employeurs et des indépendants, mais avec aussi une contribution de l'Etat.

2 / L'EXPRESSION POLITIQUE DES PRESTATIONS FAMILIALES

L'arrivée d'un enfant se traduit par des coûts directs et indirects pour les familles. Ces coûts peuvent être partiellement pris en charge par des mesures sociales et fiscales. La prise en considération de ces coûts peut obéir à des impératifs de divers ordres qui évoluent dans le temps et varient selon les pays. Il est incontestable au regard des rapports nationaux que la compensation des charges créées par la venue de l'enfant demeure une des principales finalités des politiques familiales et spécialement des prestations familiales (2-2).

La dimension démographique des politiques familiales demeure aussi un trait majeur et commun aux Etats européens frappés (ou touchés) par le vieillissement de leurs populations et une chute du taux de fécondité (à laquelle échappent peu de pays européens, la France, l'Irlande et le Danemark). Cette dimension a été mise en relief dans les différents rapports nationaux. Mais les vieilles techniques à effet nataliste (prestations pour famille nombreuses, accentuation des avantages et des prestations à partir du troisième enfant ou comme en France versement des allocations familiales seulement à partir du deuxième enfant) qui continuent d'avoir cours (voir ci-dessus première partie) sont aujourd'hui très largement insuffisantes. Elles sont par ailleurs inadaptées aux contraintes qui pèsent sur les parents et aux défis contemporains que posent les aspirations de chaque membre de la cellule familiale et qui sont au cœur de deux problématiques, celle de l'égalité entre les sexes et celle des droits de l'enfant, quelles que soient la situation et la configuration de la famille. Comment alors les prestations familiales en prise avec ces nouveaux défis intègrent-elles ces changements sociétaux (2-1)?

2.1. L'intégration des changements sociétaux dans les prestations familiales

Une hypothèse peut être émise selon laquelle les enjeux démographiques auxquels participent les politiques familiales via les prestations familiales ne peuvent pas raisonnablement être résolus en faisant abstraction de deux faits majeurs, celui de la participation de plus en plus forte des femmes au marché du travail et celui d'une recherche de plus en plus nette des pères à participer aux tâches familiales, par souhait ou par nécessité. Cet investissement de la mère et du père, respectivement dans la sphère professionnelle et familiale, rencontre un droit de

l'enfant consacré par la Charte européenne des droits fondamentaux « d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents⁴⁹ ». L'individualisation des droits de chacun des membres de la cellule familiale (du père, de la mère et de l'enfant) et l'égalité des sexes dans la sphère professionnelle mais aussi privée (familiale) ont conduit des législateurs à apporter des retouches essentielles aux prestations familiales et en toute hypothèse à ajouter aux dimensions sociale (redistribution des revenus) et démographique des politiques familiales une troisième dimension, celle du genre. Les prestations familiales sont alors reconsidérées au regard d'une problématique plus complexe qui n'a pas pris la même ampleur selon les pays considérés mais qui est déjà créditée de mises en œuvre concrètes.

2.1.1. Problématique

Les politiques familiales mettent en scène des personnes en mesure de jouer trois rôles de manière consécutive, homme ou femme, père ou mère, travailleur ou travailleuse. Ces rôles peuvent être conçus selon deux perspectives. La première qui a dominé les années 80 est celle du travail des femmes. La deuxième plus large et plus récente est celle de la parentalité. C'est un même fil qui relie la revendication des femmes sur l'égalité entre les sexes à l'aspiration à la parentalité des hommes comme des femmes. Cela conduira-t-il à un marquage de plus en plus net entre le fait d'être parent et le fait d'avoir un enfant au point d'établir formellement deux blocs de prestations, les prestations parentales (ou assurance parentale) et les prestations familiales stricto sensu, ainsi que semble l'avoir décidé le législateur slovène⁵⁰? S'ajoute une autre perspective qui correspond à des mutations moins nettes mais également en marche et qui touchent à l'enfant dans les politiques familiales.

2.1.1.1. Du travail des femmes à la parentalité dans les politiques familiales

La conciliation des temps de vie est devenue un des grands enjeux de la fin du XXème siècle auxquels n'échappent pas les prestations familiales. Une des principales raisons tient aux

⁴⁹ Art.II-84 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

⁵⁰ Ainsi que le suggère le rapport sur la Slovénie, on distingue entre l'assurance parentale qui comprend les congés parentaux (maternité, paternité, éducationnel, adoption) et les allocations parentales correspondant à chacun des congés énoncés et les prestations familiales qui intègre l'allocation parentale, allocation de naissance, allocations familiales, le supplément famille nombreuse, allocation de garde. La législation y relative est bicéphale et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002 et appliquée dans son intégralité depuis le 1^{er} janvier 2005. Elle est formellement divisée en deux sections portant respectivement sur l'assurance parentale et les prestations familiales..

tendances récentes du marché du travail. De 1989 à 1999⁵¹, le taux d'emploi de la population masculine de l'Union européenne a reculé de près de 3%, tandis que celui de la population féminine augmentait de 6%. Le fossé entre les sexes en termes d'occupation a été ainsi réduit, même si le taux d'emploi masculin reste largement supérieur (72%) à celui des femmes (53% en 2002, 55,1% en 2003 et 55,6% en 2004)⁵². L'objectif fixé dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi est de parvenir en 2010 à un taux global d'emploi de 70% et à un taux de travail féminin de 60%⁵³.

Cinq ans après la mise en œuvre de la stratégie européenne de l'emploi, des bilans font apparaître que si le taux d'emploi féminin a progressé⁵⁴, les objectifs ne sont pas pour autant atteints. Les efforts visant à concilier la vie professionnelle et la vie familiale ont été intensifiés. Mais l'accès à des services, notamment ceux de gardes d'enfants de qualité et non exorbitants demeure très insuffisant⁵⁵. C'est ce qui explique en partie que le taux d'emploi des femmes mères d'au moins un enfant est inférieur de 12,7 points à celui des femmes sans enfant dans l'Union Européenne ; certains Etats connaissent sur ce point des écarts très élevés : en Irlande (16,3 points), en Allemagne (21,4 points) et au Royaume-Uni (22,9 points)⁵⁶. Un tiers des femmes occupées dans l'Union Européenne le sont à temps partiel, contre seulement 6% d'hommes. Des recherches ont montré que le travail à temps partiel ne permettait pas d'accroître le temps libre des femmes parce que ce temps libéré était en fait absorbé par les tâches requises dans la sphère familiale. Ces tâches relèvent des activités domestiques et parentales.

Que sont ces activités parentales ? Aller chercher l'enfant à l'école, l'y conduire, le garder après l'école, assister à diverses réunions pour sa formation, ses loisirs, l'accompagner au sens moral et matériel dans diverses démarches, s'en occuper le mercredi, en soirée, le prendre en charge le week-end, le soigner en cas de maladie de la petite enfance, le garder à domicile en cas de maladie... Ces multiples tâches du quotidien qui ne sont pas prises en compte comme

⁵¹ EUROSTAT, *La situation sociale dans l'Union européenne*, Communautés européennes, Luxembourg, 2001, p.100 et s.

⁵² Ibidem, sp.p.119. C'est dans les pays du Nord de l'Union européenne que les taux d'emploi des femmes sont les plus élevés. Selon les mêmes sources, le taux d'emploi des femmes au Danemark est de 72%, aux Pays-Bas de 61%, en Finlande de 65%, en Suède de 69% et au Royaume-Uni de 65%.

⁵³ Eurostat 2001, op. cit. sp.p.101. Conseil européen de Lisbonne, Mars 2000. COM (2000) 379 final, section 4.1.1.1.

⁵⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Document commun sur la stratégie européenne pour l'emploi -2002*.

⁵⁵ H.PERIVIER, *Emploi des mères et garde des jeunes enfants : l'impossible réforme?*, in *Droit social*, 2003, p. 795.

⁵⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Amélioration de la qualité de l'emploi : un examen des derniers progrès accomplis. Communication de la commission au Conseil, au Parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions*, 26 novembre 2003, Com (2003) 728.

telles par les appareils statistiques⁵⁷ correspondent à l'équivalent d'un temps complet hebdomadaire⁵⁸. L'image de la double journée de travail (dans l'entreprise et à la maison) est une description de cette réalité cachée et sexuée puisqu'elle est plutôt prise en charge par les femmes, sauf arrangements au sein du couple souvent déterminés par des contraintes professionnelles de l'un ou de l'autre (travail de nuit, travail du week-end). Les femmes, en effet, continuent d'assumer, au début du XXI^e siècle, la charge de l'éducation, des soins, et de l'entretien du foyer, tout en exerçant une activité professionnelle⁵⁹. La conciliation des temps de vie est une demande sociale qui les concerne au premier chef et de manière très concrète parce que la division du travail domestique et familial reste très inégalitaire⁶⁰.

Des études récentes sur la notion de temps parental⁶¹, défini comme regroupant toutes les activités effectuées par les parents pour et avec les enfants⁶², montrent qu'il existe un effet de sexe dans la répartition des temps et dans celle du temps parental. Selon ces études, une femme (travaillant à temps complet) cumule 11 heures en moyenne de travail (professionnel e non professionnel –domestique et parental) tandis que les hommes ne font que 10 heures. Bref la parité en matière de charge des tâches familiales (tâches domestiques + tâches parentales) n'existe pas. Les femmes consacrent au travail non rémunéré une part de leur temps qui représente plus du double de celle qu'y consacrent les hommes. La réalité est alors le plus souvent celle du cumul d'inégalités dans le travail et dans la famille.

Mais il est aussi important de souligner que les jeunes pères ou « nouveaux pères » ne sont pas toujours dans la possibilité, lorsqu'ils le souhaitent, de participer aux tâches parentales, et ceci pour des raisons strictement professionnelles. Les employeurs qui ne sont pas naturellement

⁵⁷ C'est le cas en France de l'Insee qui dans son enquête Emploi du temps de 1998-1999 ne distinguait que quatre temps, le temps physiologique, le temps domestique, el temps de travail professionnel et le temps personne.

⁵⁸ Enquête Matisse Division Familiale du Travail, 1999.

⁵⁹ De nombreuses études dans diverses disciplines vont dans ce sens. Voir notamment, J.FAGNANI, M.-T. LETABLIER, *S'occuper des enfants au quotidien : mais que font donc les pères ?*, in *Droit social* 2003, p. 251 ; P.BOURDIEU, *La domination masculine*, Paris, éd. Le seuil, 1998 ; J. FAGNANI, M.-T. LETABLIER, *Famille et travail : contraintes et arbitrages*, Ed. La documentation française, Problèmes économiques et sociaux, Paris, 2001 ; M.-T. LETABLIER, *Famille et emploi : une comparaison européenne*, in M. CHAUVIERE, M. SASSIER, B. BOUQUET, R. ALLARD, B. RIBES (dir.), *Les implicites de la politique familiale, approches historiques, juridiques et politiques*, Ed. Dunod, Paris, 2000 ; M.-A. BARRERE-MAURISSON, *Travail, famille : le nouveau contrat*, éd. Gallimard Folio, Paris, 2003.

⁶⁰ B.MAJNONI D'INTIGNANO, *Femmes et hommes : égalité ou différence ?* in *Rapport Egalité entre femmes et hommes*, Conseil d'Analyse Economique, n°15, 1999. Dans ce même Rapport, voir A. FOUQUET, A. GAUVIN, M.-T. LETABLIER, *Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'union européenne*.

⁶¹ M.A.BARRERE-MAURISSON (éd.) *Partage des temps et des tâches dans les ménages*, Cahier Travail et Emploi, Paris, La documentation française, 2001.

⁶² M.A. BARRERE-MAURISSON, *Les transformations de la famille. Masculin/féminin : vers un nouveau partage des rôles ?* Cahiers français, 322, 2004, p.22, sp.p.24.

compréhensifs vis-à-vis des tâches familiales s'accroissent bon gré mal gré de l' « usage » selon lequel ces obligations ou ces aptitudes sont d'abord du ressort de la femme. On observe ainsi des revendications nouvelles formulées par des pères (nouveaux) travailleurs d'assumer leur part dans la charge familiale.

Etre parent apparaît de plus en plus nettement comme une revendication partagée entre homme et femme et la parentalité comme une perspective nouvelle qui permet à la problématique du genre de pénétrer le domaine des prestations familiales et plus généralement celui des politiques familiales. Prendre en charge la parentalité consiste alors à trouver des articulations flexibles et interchangeableables entre vie professionnelle et vie familiale d'une part et d'autre part à favoriser une répartition équitable ou égalitaire entre chaque parent(e) des charges de famille. La fonction appelle des traitements conjugués et articulés entre droit de la sécurité sociale et droit du travail qui sont déjà à l'œuvre dans certains pays européens⁶³ mais aussi une répartition et une distinction entre prestations sociales (assurance maternité/prestations familiales), voire la création de prestations sui generis, des prestations parentales.

2.1.1.2. De la parentalité aux droits de l'enfant dans les politiques familiales

La fonction parentale fait aujourd'hui l'objet de politiques législatives très volontaristes de rééquilibrage des rôles qui accompagnent un changement très lent certes et véritablement disparate selon les pays, mais un changement d'ampleur du profil de la femme-mère-travailleuse. A cela s'ajoute le déclin du modèle familial qui a dominé la deuxième moitié du XXème siècle, celle du couple hétérosexuel entouré de ses enfants dans lequel le père, chef de famille était « Monsieur gagne pain » et la mère, épouse avec laquelle il vivait, s'occupait de la maison et des enfants. C'est désormais une multiplicité de formes familiales qui s'impose aux yeux du législateur, des familles dont la mère assume seule le fonctionnement, des familles composées de plusieurs parents sociaux et biologiques avec des enfants souvent nés d'un parent ou de parents différents. Coexistent des familles ayant un ou deux revenus, des familles monoparentales, des familles recomposées et des familles homoparentales. Les pouvoirs publics ont donc à faire face à une multiplicité de formes et de compositions de la famille.

⁶³ En témoignent les dernières réformes sur la durée du travail en France ou aux Pays-Bas.

Il résulte de ces évolutions que le concept même de famille a perdu de son unité, a gagné en fragilité et se voit « concurrencer » par celui de parentalité. Dans cette mutation, la figure de l'enfant comme bénéficiaire autonome et direct et non plus seulement comme un « bénéficiaire par ricochet⁶⁴ » peine toutefois à s'imposer. Doté de droits propres consacrés en droit international par la convention internationale des droits de l'enfant, le droit de la sécurité sociale et en particulier le droit des prestations familiales n'enregistrent pas, sauf exception cette évolution. Les prestations familiales restent nécessairement (naturellement) tiraillées entre droit des parents et droits de l'enfant.

Pour diverses raisons (politiques, économiques, socioculturelles), ces tendances qui sont des défis contemporains autour de la parentalité et de manière moins nette des droits de l'enfant, n'apparaissent pas avec la même intensité et/ou ne sont pas intégrées par les pouvoirs publics et le législateur à la même cadence dans les Etats européens⁶⁵. C'est donc à une hétérogénéité des politiques familiales que l'on est confronté et dont témoignent les rapports nationaux lorsqu'ils font état des récentes évolutions des prestations familiales.

2.1.2. Récentes évolutions des prestations familiales : l'hétérogénéité des politiques familiales nationales

Les évolutions récentes des prestations familiales en Europe sont en partie dues à une critique faite à certaines prestations familiales qui, au lieu de faciliter la conciliation entre souhait professionnel et souhait maternel, ont pour effet de retirer les femmes du marché du travail surtout lorsque leur activité professionnelle est précaire ou à faibles revenus d'une part et d'autre part de ne pas faciliter leur réinsertion professionnelle. Une conception des prestations familiales qui laisse toute sa place à la parentalité est aujourd'hui considérée comme un moyen de limiter les effets pervers mentionnés mais aussi comme un moyen d'accompagner les changements du modèle familial.

A partir des expériences pilotées par des Etats européens, on estime aujourd'hui que pour que les prestations familiales n'entérinent pas la division sexuelle des fonctions parentales de garde et d'éducation, deux autres temps ou tâches devraient être reconsidérées, celui de la

⁶⁴ M.BADEL, Quel droit aux allocations familiales ? Mélanges E. ALFANDARI, Drôles de droit(s), Dalloz, 2000, p.203.

⁶⁵ Voir également, J.DAMON, Les politiques familiales en Europe : convergences et divergences, Cahiers français, 2004, p.88.

naissance dans la perspective de limiter le caractère exclusif de la maternité et celui des petits accompagnements au quotidien de l'enfant dans la perspective de les rendre visibles et légitimes. Du point de vue des prestations couvrant ces nouveaux besoins, les différences entre les pays sont réelles ainsi qu'il peut être constaté dans les rapports nationaux, même si d'un point de vue sociologique tous ces pays sont confrontés à des défis qui leur sont communs⁶⁶.

2.1.2.1. La naissance de l'enfant : un moment déterminant

Traditionnellement on distingue les prestations familiales des prestations maternité parce qu'elles sont censées couvrir des risques différents, la charge de l'enfant pour les premières et le risque maternité pour les secondes (accouchement et perte de revenus). Pourtant la frontière entre les deux risques paraît aujourd'hui discutable dans les effets qu'elle produit sur la répartition de la charge des soins apportés à l'enfant. Il semble en effet que la conception classique du congé maternité (x semaines avant et après l'accouchement) en faveur seulement de la mère empêche une répartition plus égalitaire de la charge parentale ou du moins hypothèque l'effet recherché par les prestations relatives à la garde et à l'éducation des enfants. Deux types de solutions ont été mis en œuvre pour y remédier aux effets.

Le premier consiste à organiser un chevauchement entre le congé maternité et le congé parental pour que le père participe aux soins de l'enfant dès les premières semaines et à poser cette participation comme une condition du bénéfice du congé parental. Le second, moins égalitariste est de créer un congé spécifique pour les pères au moment de la naissance de l'enfant. Les deux solutions peuvent coexister comme en Suède.

Le Danemark et la Suède disposent d'un congé paternel accordé aux mères et pères (y compris adoptifs) salariés ou indépendants et ayant des enfants de moins de 9 ans (8 ans). Afin d'éviter que le congé parental ne constitue une source de discrimination professionnelle pour les femmes, la législation suédoise garantit au travailleur prenant le congé parental une indemnisation proportionnelle au salaire, une protection sociale complète et le maintien de l'emploi. Pour inciter les pères à prendre ce congé, une part des prestations parentales est exclusivement et respectivement réservée au père et à la mère (4 semaines chacun après l'accouchement) ; le reste peut être pris indifféremment par le père ou la mère. Le congé qui

⁶⁶ Ainsi qu'on le relève régulièrement, les pays européens sont touchés par le recul de l'âge du mariage et de la maternité, la diminution de la taille des ménages et du nombre d'enfants, la diversification des formes de famille, l'augmentation du travail des femmes.

correspond à 480 jours peut être pris jusqu'à ce que l'enfant ait 8 ans. Un des principaux enjeux des politiques familiales en Suède consiste à ce que l'homme et la femme soient coresponsables dans les tâches domestiques et d'éducation. Durant ce congé l'indemnité est fixée à 90 % du salaire annuel⁶⁷. Quels ont été les effets de cette politique sur le plan de l'égalité ? D'abord, cette volonté politique n'a pas toujours entraîné l'adhésion des employeurs. Par ailleurs, on constatait que les femmes continuaient majoritairement à utiliser ce congé (77% des femmes en 1986 et 71,7% en 1994) mais que la proportion des femmes allait décroissant dans le temps et dès lors que croissent leurs revenus⁶⁸. Cette faculté est ouverte aux parents mais aussi aux personnes qui « prennent soin ⁶⁹ » de l'enfant au titre duquel est demandée la prestation, ce qui élargit le champ d'application à toute personne qui assume ou assure la fonction parentale. Il semblerait que cette prestation soit à mettre au crédit d'une augmentation du taux de fécondité en Suède enregistré jusqu'en 1992. Mais les observateurs remarquent aussi que cette politique volontariste et égalitariste a été freinée par des préoccupations d'ordre économique et a été revue à la baisse en termes d'indemnisation.

C'est une solution comparable qui a été retenue par le législateur slovène. En Slovénie, les pères disposent d'un congé paternel de 90 jours dont 15 doivent être pris durant le congé maternité. Un congé parental rémunéré postérieur au congé maternité est également prévu pour l'un des parents qui le souhaite ; l'indemnisation ayant une durée de 260 jours dont 75 doivent être utilisés avant que l'enfant n'atteigne 8 ans. La durée de l'indemnisation augmente en fonction du nombre d'enfants (jumeaux, handicap,...) et bénéficie à toute personne assurée social ou non. Cette indemnisation n'est pas strictement réservée aux parents. Si la mère de l'enfant ayant moins de 18 ans est apprentie, élève ou étudiante les grands parents peuvent bénéficier de cette allocation ; mais ce peut être plus largement toute personne qui prend soin de l'enfant. Cette allocation n'est pas soumise à une condition de ressources⁷⁰.

En Norvège, selon le rapport du Missoc, la législation n'établit pas de distinction entre la période couverte par l'allocation parentale et les allocations de maternité si bien que les parents peuvent décider de partager la période de congé rémunéré entre eux en respectant

⁶⁷ Voir rapport suédois.

⁶⁸ Indications et chiffres données par P.VIEILLE, La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales, Une approche de genre, Bruylant, 2001, p.355 et s.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ La législation slovène prévoit la possibilité d'utiliser à d'autres fins l'allocation parentale si elle n'est pas épuisée durant les 8 premières années de l'enfant au paiement de la garde de l'enfant, au paiement du loyer d'appartement familial ou pour solder l'achat de la maison familiale.

toutefois les semaines exclusivement attribuées à l'un ou à l'autre (pour la mère trois semaines avant l'accouchement et six après et pour le père quatre semaines après, appelées quota paternel).

Certains pays ont créé un congé pour les pères lié à la naissance de l'enfant (transposition du congé maternité stricto sensu réservé aux mères). L'objectif affiché de cette prestation est d'impliquer les pères dès l'arrivée du nouveau-né, ce qui signifie de limiter son usage dans le temps et de l'indemniser à un niveau qui le rende attractif. Au Danemark, ce congé financé par l'Etat est de 2 semaines sur les 14 premières semaines après la naissance et 2 semaines après la période de 24 semaines post naissance. En Finlande, ce congé paternel d'une durée de 6 à 12 jours donne lieu à indemnité et semble populaire. En 2000, environ 63% des pères en ont profité tandis qu'on constate une très faible proportion de pères qui ont bénéficié du congé parental (2% selon une étude du Missoc). En Suède, les pères ont aussi dix jours de congé pour la naissance de l'enfant, indemnisés à hauteur de 75% du salaire. Ils doivent prendre ce congé dans les 60 jours qui suivent la naissance. En France, le congé de paternité a été institué par la loi de financement de la sécurité sociale en 2002. Il permet aux pères à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant de cesser leur activité professionnelle pour une période maximale de onze jours (ou 18 en cas de naissances multiples). Dès la première année, 60% des pères ont utilisé cette possibilité. A la lecture des rapports nationaux, rien de tel ne semble avoir été mis en place en Espagne et en Turquie.

2.1.2.2. L'éducation et la garde de l'enfant : controverses sur les solutions adoptées

Un des premiers et rares acquis communautaires en matière de politique familiale fut l'approbation de la directive du Conseil sur le congé parental en 1996⁷¹. Cette norme communautaire a pour ambition de préconiser des mesures pour concilier les obligations professionnelles et familiales. Il ne s'agit pas seulement pour la Communauté de satisfaire à l'égalité des chances entre hommes et femmes mais aussi de répondre « à un impératif économique dans le cadre des évolutions démographiques ». La création d'un congé parental – d'éducation- ou la possibilité de dégager du temps durant la vie professionnelle est à la fois prise en charge par le droit du travail et par le droit des prestations familiales, sachant que certaines législations du travail ont récemment marqué le pas sur le droit de la sécurité sociale

⁷¹ Directive 96/34/CE du 3 juin 1996, JOCE, L.145, 19-6-1996.

en multipliant et en flexibilisant les moments réservés à l'éducation ou aux soins des enfants⁷².

En Norvège, la mère et père ont le droit de bénéficier d'une réduction de leur temps de travail pour passer plus de temps avec leurs enfants en bas âge si cela ne porte pas gravement préjudice à l'entreprise⁷³. En vertu du programme budget temps, les parents peuvent combiner les allocations parentales (congé parental susmentionné) avec une réduction de la durée du travail ce qui permet de ne pas voir les revenus diminuer. Cette période dite de compte temps peut aller de 12 semaines au moins à 104 semaines au plus (deux ans). La combinaison est flexible (travail à 50, 60, 70, 80, 90%). C'est aussi le système combinatoire qui a été choisi en Allemagne par la loi sur l'octroi de l'allocation parentale d'éducation. Le texte permet aux mères ou pères qui éduquent leur enfant et qui travaillent à temps réduit (pas plus de 30 heures par semaine) de percevoir l'allocation parentale d'éducation versée sous condition de ressources pour un enfant de moins de deux ans (taux mensuel normal) ou de moins de un an (taux mensuel plafonné).

En France, le complément de libre choix d'activité (qui s'est substitué à l'ancienne allocation parentale d'éducation) est le pendant en droit de la sécurité sociale du congé parental d'éducation prévu par le droit du travail. Ce complément est versé au parent qui à l'occasion d'une naissance ou d'une adoption interrompt son activité professionnelle ou se limite à un travail à temps partiel au plus égal à 80% de la durée légale du travail. Dans une perspective d'égalité dans la sphère familiale, il faut noter que chaque membre du couple peut bénéficier de ce complément dès lors que le cumul des deux ne dépasse pas le montant d'un complément à taux plein. Le complément n'est pas soumis à une condition de ressources mais à une condition d'activité professionnelle antérieure minimale. Versé pendant six mois pour un seul enfant, il peut être versé jusqu'aux trois ans de l'enfant à partir de deux enfants et au cas de naissances multiples d'au moins trois enfants jusqu'aux six ans. En France, la garde de l'enfant, spécialement du jeune enfant fait l'objet depuis longtemps de prestations familiales souvent restructurées ou renommées. Actuellement, le complément de libre choix du mode de garde est une prestation sans condition de ressources qui consiste à prendre en charge en

⁷² Voir notamment la législation néerlandaise, S.BURRI, Pays-Bas Actualité juridique Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2003 (p.246), 2004 (p.298). S.BURRI, A.Ph.C.M..JASPERS, La durée du travail aux Pays-Bas : Marier la flexibilité de la durée du travail et la sécurité, une gageure impossible ? in I.DAUGAREILH, P.IRIART, Leçons d'une réduction de la durée du travail, MSHA, Bordeaux, 2004, p.187

⁷³ Le rapport MISSOC signale que dans la pratique le préjudice porté à l'entreprise doit être considérable pour que la demande soit rejetée.

partie ou en totalité les cotisations dues pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée ainsi qu'une partie de son salaire. Les parents ont aussi la possibilité de faire appel aux services d'une association ou d'une entreprise. Cette prestation est versée jusqu'à l'âge de 6 ans aux parents qui exercent une activité professionnelle et qui n'ont pas de complément de libre choix d'activité à temps complet.

En Hongrie, la législation prévoit un système d'allocation de garde à domicile pour les parents qui renoncent à travailler pour prendre soin des enfants de moins de trois ans ou pour les grands parents qui assument cette fonction. Les parents ne doivent pas travailler jusqu'au dix huitième mois de l'enfant et après ils peuvent accepter jusqu'à 4 heures de travail par jour. Son montant correspond au minimum de la pension vieillesse. Il existe également une allocation universelle d'éducation pour les parents qui élèvent trois enfants au moins à domicile et si le plus jeune est âgé de 3 à 8 ans. Son montant est calculé selon le même critère que l'allocation de garde à domicile. Les parents ne doivent pas travailler plus de 4 heures par jour ou bien ils peuvent accepter un travail à domicile sans limite de durée.

En Espagne, il n'existe aucune prestation qui ait pour objectif de favoriser la présence des parents au domicile pour prendre soin de l'enfant, sauf qu'une année de présence au foyer pour éduquer un enfant sera considérée comme un temps de cotisation à la sécurité sociale. On doit néanmoins observer une toute récente prestation qualifiée d'atypique dans le rapport espagnol et qui réside en une allocation forfaitaire mensuelle des 100 euros (!) pour compenser les frais de garde d'un enfant de moins de trois ans lorsque la mère travaille. Mais il faut ajouter que de nombreuses aides sont apportées sous forme de déduction fiscale par les Communautés autonomes aux familles ayant des enfants à charge.

On constate dans les rapports nationaux que l'accompagnement éducatif de l'enfant dès lors qu'il est conçu dans une perspective égalitaire tend à multiplier et flexibiliser les solutions pour que le choix des parents soit réel, le moins discriminant possible et que les solutions couvrent un éventail de situations professionnelles et familiales. Pourtant les résultats en termes d'égalité ne sont pas encore satisfaisants y compris dans les Etats pilote en ce domaine ; ils ne le sont pas du tout pour ce qui est des soins au quotidien qui sont assez « naturellement » déferés dans la sphère féminine.

2.1.2.3. Les petits accompagnements de l'enfance : l'invisible et la gratuité du travail parental des femmes

Concernant la santé de l'enfant il n'est pas rare que le législateur prévoit des congés indemnisés en cas de handicap ou de maladie grave. Ainsi en France, plusieurs dispositifs prennent en compte la maladie de l'enfant. C'est l'objet de l'allocation de présence parentale mise en place en 2001. Elle donne la possibilité à toute personne ayant la charge d'un enfant gravement malade, accident ou handicapé de réduire, voir cesser son activité professionnelle pour s'en occuper pour une durée initiale de quatre mois pouvant aller jusqu'à douze mois.

Mais les accompagnements de l'enfant en matière de santé, en dehors du handicap ou de la maladie grave, demeurent très diversement, voire non couverts. La plupart du temps, ils sont pris en charge par les femmes, si possible de manière invisible pour l'employeur (pris sur les congés, sur les moments libérés par les horaires flexibles ou sur des crédits de temps épargnés par une réduction de la durée du travail). Ces jours nécessaires à la garde de l'enfant malade, encore rarement pris en compte par le législateur, sont exceptionnellement financés par les prestations familiales. Lorsqu'ils sont reconnus ils donnent lieu à un droit à un congé et s'ils sont couverts financièrement c'est par l'assurance maladie et non par les prestations familiales.

En France, tout salarié qui assume la charge effective et permanente de l'enfant peut bénéficier d'un congé de courte durée, non rémunéré, en cas de maladie ou d'accident constaté par certificat médical d'un enfant de moins de seize ans. La durée du congé est fixée à 3 jours en principe par an sauf si l'enfant a moins de un an (5 jours) ou si le salarié assume la charge d'au moins trois enfants de moins de seize ans (5 jours). Sauf dispositions conventionnelles contraires ce congé n'est pas rémunéré et n'est pas assimilée à du travail effectif pour le calcul des congés payés.

En Suède, il existe une allocation parentale temporaire en espèces peut être versée à l'un des deux parents qui reste à la maison pour s'occuper d'un enfant malade, âgé de moins de 12 ans ; cette allocation peut être versée pendant 60 jours maximum par an. Cette allocation comprend un minimum garanti et un maximum qui correspond à l'indemnité maladie dont bénéficie le parent. En Norvège ce congé dit de garde est également rémunéré pour prendre soin d'un enfant de moins de 12 ans malade d'une durée maximale de 10 jours par an (ou 15

si deux enfants) ; les parents célibataires disposent de 20 jours (pour un enfant) ou 30 jours (pour deux enfants). En Finlande, les parents (ou le parent) qui travaillent ont droit à un congé de quatre jours pour s'occuper de l'enfant malade.

Au total, l'étude des rapports nationaux montre que les enjeux sociétaux des prestations familiales sont très diversement appréhendés et que domine un relatif manque d'ambition que l'on va retrouver au moment d'examiner les aspects financiers des politiques familiales.

2.2. La compensation des charges familiales par les prestations familiales

L'examen des rapports nationaux laisse un sentiment mitigé, celui d'une indéniable présence des dispositifs de prestations familiales dans les différents systèmes de sécurité sociale, celui aussi, hors quelques exemples contraires, d'un relatif manque d'ambition tant dans les traits essentiels des prestations familiales que dans leur montant relatif et donc dans leur portée. Ce défaut d'ambition frappe d'autant plus que la situation démographique des pays européens est aujourd'hui très loin d'être satisfaisante. Sans doute faut-il aussitôt, si ce n'est limiter la signification de ce constat, tout au moins l'entourer de précautions qui s'imposent absolument.

2.2.1. Il convient tout d'abord de rappeler que les prestations familiales ne constituent pas à elles seules, loin s'en faut, la totalité de la politique de la famille. Celle-ci doit tout autant être jugée au regard, par exemple, des avantages de toute sorte susceptibles d'être reconnus aux familles, comme aussi des politiques en matière de logement ou de conciliation de la vie professionnelle et familiale. En tout cas, il ne faut jamais perdre de vue que les prestations familiales restent un canton particulier, même s'il est, bien sûr, très important, de la politique ou des politiques de la famille.

2.2.2 A ceux qui regrettent, à très juste raison, le montant insuffisant voire très insuffisant, de certaines prestations familiales⁷⁴, il convient ensuite de faire observer que c'est une véritable « loi » de la sécurité sociale que de ne couvrir qu'une partie des risques et des charges des assurés et de leur famille. Cette loi de limitation des prestations, bien sûr, n'est pas

⁷⁴ C'est le cas des rapports espagnol et turc. Le rapport finlandais souligne pour sa part que le non-relèvement du niveau des prestations sur plusieurs années contribue à accentuer le décrochage de ces prestations par rapport au coût réel de la charge d'enfant. f

directement juridique, elle relève bien plutôt de la sociologie du droit, mais elle a aussi des racines idéologiques et philosophiques.

Il n'est du reste guère besoin de s'interroger longuement sur les raisons d'un tel décalage, si constant qu'il apparaît bien comme une loi de la protection sociale.

La première relève de la philosophie sociale : il serait excessif et dangereux que la couverture collective prenne en charge toutes les conséquences des éventualités réalisées, sans tenir plus aucun compte de la responsabilité individuelle et donc, dans une certaine mesure, de la liberté de chacun. On prend conscience ici de la nécessité et aussi de la difficulté d'articuler deux principes fondamentaux de nos sociétés, ceux de liberté et de solidarité. Tout se passe comme si la limitation de la couverture réalisait ce compromis indispensable entre l'un et l'autre et comme on sait ce compromis est particulièrement délicat à réaliser en matière familiale. .

A cette limitation de la couverture, il est aussi une autre raison, plus directement pratique. Le financement de prestations trop favorables représenterait bien entendu une lourde charge pour des organismes de Sécurité sociale déjà très fragiles. C'est donc un souci de maîtrise des dépenses qui est ici en cause, même s'il est moins immédiatement pressant dans la branche famille que dans les branches santé et vieillesse.

2.2.3. Pour autant, tous les rapports ou presque insistent sur les limites de la couverture des prestations familiales. Ainsi le rapport israélien observe qu'il est important de relever que le montant des prestations reste relativement modique et qu'il ne couvre pas intégralement les charges qu'il a pourtant pour objet de compenser. On ne peut d'ailleurs s'en étonner quand on ajoute que la part du PIB israélien consacrée aux prestations versées aux familles est tombée à 0.9% quand elle était encore de 1.6% en 1995. Une diminution de l'effort consenti pour les familles est aussi signalée par le rapport turc et par le rapport slovaque. Une étude particulièrement approfondie relève pareillement, sur les quinze dernières années, une baisse sensible de la part du PIB consacrée aux prestations familiales en Hongrie, en Pologne et en République tchèque⁷⁵. En Finlande, ce taux est resté stable, sans plus.

⁷⁵ E. Fultz et S. Steinhilber, « Réforme de la Sécurité sociale et égalité hommes-femmes: l'expérience récente de l'Europe centrale », *Revue internationale du travail*, 2004, pages 271 et suivantes, spécialement pages 279 et 280.

Tout n'est cependant pas perdu, comme le montre, en autres, l'exemple suédois. Dans ce pays en effet, le soutien financier aux familles avec enfant(s) a augmenté de pas moins de 75% entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90. Et s'il a ensuite accusé un fléchissement, c'est pour se redresser depuis. Aujourd'hui, ces dépenses représentent 14% de l'ensemble des dépenses de sécurité sociale. Le rapport allemand fait aussi apparaître une prise de conscience très nette de l'importance de la politique familiale.

En conclusion,

Sans que soit changé le rang financier dans lequel elles se trouvent au sein du vaste ensemble des prestations de sécurité sociale, la corbeille des prestations familiales tend à se diversifier de façon opportune mais insuffisante pour prendre en compte de nouvelles problématiques auxquelles est aujourd'hui associée la venue d'un enfant, la parentalité et les multicohabitations. Il s'agit en effet désormais de prendre en compte de manière plus fine la disparité des situations de famille mais aussi des aspirations des membres de la famille (des femmes singulièrement). Pour cela il faut sans doute répondre par une offre plus variée de solutions pour limiter les effets pervers ou indésirables, notamment au regard de l'égalité entre les sexes.

C'est une prise de conscience qui s'impose dans tous les pays européens, mais qui doit s'accompagner d'un renouvellement profond des conceptions. En d'autres termes, les prestations familiales doivent désormais s'inscrire dans le cadre d'une politique familiale résolument moderne, qui réponde aux principes de liberté et d'égalité des hommes et des femmes comme aux droits des enfants, tels qu'il convient désormais de les envisager et des les comprendre dans les sociétés démocratiques.

Isabelle DAUGAREILH et Jean-Pierre LABORDE

(COMPTRASEC, UMR Université Montesquieu-Bordeaux IV-CNRS, n° 5114)

Éléments de bibliographie :

A.MATH, Les politiques d'aides aux familles dans seize pays européens. Une comparaison par la méthode des cas types, *Recherches et prévisions*, n°78, 2004, p.31-50.

B.FROTIE, La politique espagnole d'aide à la famille, *Recherches et prévisions*, n°78, 2004, p.51-60.

A.ROBERT, La compensation des charges de famille par l'impôt et les prestations familiales, *Recherches et prévisions*, 2002, p.39-48

E.RYSTEDT, Droit de la famille et droit social en Suède, *Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2002, Bordeaux, p.93-115.

Ph. STECK, Les prestations légales de la branche Famille de la sécurité sociale, *Recherches et prévisions*, n°68/69, 2002, p.25-36.

M-Th. LANQUETIN, Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux. Une lise en perspective européenne, *Recherches et Prévisions*, n°73, 2003, p. 7-24.

M.BADEL, A.M.GILLES, J.P.LABORDE, V.LACOSTE, M.SUBRENAT, Référence au lien familial et accès aux droits sociaux, *Recherches et Prévisions*, °73, 2003, p.25-34.

A.GARDIN, Temps de travail et temps familial : vers une articulation des temps, *Recherches et Prévisions*, °73, 2003, p. 35-44.

M.WIERINK, La place des enfants dans la combinaison famille-emploi aux Pays-Bas, *Recherches et Prévisions*, °75, 2004, p. 35-44

J.P. LABORDE, Les prestations familiales : pluralité des typologies, incertitude de la notion, *Revue de droit sanitaire et social*, 1994, p.563-574.

A.COEURET, Prestations familiales : la condition de résidence en France des enfants d'étrangers, *Droit social*, 2004.

M.BADEL, « La solitude du parent », in I.DAUGAREILH, J.P LABORDE, *Insertions et solitudes*, MSHA, Bordeaux, 1993, p.37-54.

I.DAUGAREILH, Du nouveau sur les allocations familiales pour les étrangers, *Revue de droit sanitaire et social*, 2004, p.964-976.

M.CHAUVIERE, M.SASSIER, B.BOUQUET, R.ALLARD, B.RIBES, *Les implicites de la politique familiale*, Dunod, 2000.

M.T.LETABLIER, « Famille et emploi : une comparaison européenne », in M.CHAUVIERE, M.SASSIER, B.BOUQUET, R.ALLARD, B.RIBES, *Les implicites de la politique familiale*, Dunod, 2000, p.204-219.

Ph.STECK, « L'horlogerie des prestations familiales », in M.CHAUVIERE, M.SASSIER, B.BOUQUET, R.ALLARD, B.RIBES, *Les implicites de la politique familiale*, Dunod, 2000, p. 141-148.

J.F. MONTES, « Le mythe originel des allocations familiales », in M.CHAUVIERE, M.SASSIER, B.BOUQUET, R.ALLARD, B.RIBES, *Les implicites de la politique familiale*, Dunod, 2000, p. 38-46.

M.SEGALEN, « Les formes de la famille », in *Cahiers français*, 322, N°spécial Famille(s) et politiques familiales, la Documentation française, 2004, 3-8.

M.A. BARRERE-MAURISSON, « Féminin/masculin : vers un nouveau partage des rôles ? » in *Cahiers français*, 322, N°spécial Famille(s) et politiques familiales, la Documentation française, 2004, p.22-28.

J.FAGNANI, « Responsabilités familiales et vie professionnelle », in *Cahiers français*, 322, N°spécial Famille(s) et politiques familiales, la Documentation française, 2004, p.34-38.

J.FAGNANI, M.T. LETABLIER, « S'occuper des enfants au quotidien : mais que font donc les pères ? », *Droit social*, 2003, p.251-259.

J.FAGNANI, « Lacunes, contradictions et incohérences des mesures de conciliation travail/famille. Bref bilan critique », *Droit social*, 1998, p.596-602.

E. FULTZ et S. STEINHILBER, « Réforme de la Sécurité sociale et égalité hommes-femmes: l'expérience récente de l'Europe centrale », *Revue internationale du travail*, 2004, pages 271 et suivantes, spécialement pages 279 et 280.

H.PERIVIER, « Emploi des mères et grade des jeunes enfants : l'impossible réforme ? », *Droit social*, 2003, p.795-804.

P.STROBEL, « L'Etat et les transformations de la famille », in *Cahiers français*, 322, N° spécial Famille(s) et politiques familiales, la Documentation française, 2004, p.57-64.

M. de MONTALEMBERT, « La politique familiale : continuité et ruptures », *Cahiers français*, 322, N°spécial Famille(s) et politiques familiales, la Documentation française, 2004, p.65-72.

J.DAMON, « Les politiques familiales en Europe : convergences et divergences », *Cahiers français*, 322, N°spécial Famille(s) et politiques familiales, la Documentation française, 2004, p.88-94.

P.VIEILLE, *La sécurité sociale et le coût indirect des responsabilités familiales, Une approche de genre*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

Commission européenne, MISSOC, La protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et en Suisse, Mai 2004, Bruxelles.

MISSCEO, Système mutuel d'information sur la protection sociale du Conseil de l'Europe, Janvier 2002, Strasbourg.

J.P. LABORDE, *Droit de la sécurité sociale*, PUF., Thémis, Paris, 2005.

J.J.DUPEYROUX, M.BORGETTOI, R.LAFORE, R.RUELLAN, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, Paris, 2001.

J.P. CHAUCHARD, *Droit de la sécurité sociale*, LGDJ, Paris, 2001.

M.T. JOIN LAMBERT, *Politiques sociales*, Presses de Sciences Po, Paris, 1997.

