

Politiques familiales et objectifs européens : il faut améliorer le *benchmarking*

novembre 2006



Pierre Courtioux

Chercheur au pôle économie de l'EDHEC

Olivier Thévenon

Chargé de recherche à l'INED



Résumé

Depuis la mise en place de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), l'Union européenne fixe des objectifs et définit des indicateurs destinés à développer un *benchmarking* des politiques sociales. Bien que la politique familiale ne soit pas un domaine d'intervention explicitement identifié au niveau européen, certains de ces indicateurs correspondent au champ « traditionnel » des politiques familiales : ils se regroupent autour de deux grands axes : (i) la promotion de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et (ii) l'inclusion sociale. Au regard des objectifs européens, la France fait plutôt figure de « bon élève », exception faite de l'indicateur de taux d'emploi féminin : elle n'a pas encore atteint l'objectif prévu pour 2010. A terme, cet objectif n'apparaît pas comme inaccessible. Cependant, le centrage d'un pilotage des politiques familiales françaises sur ce seul objectif est problématique, car il existe un risque de réduction des performances françaises en termes d'inclusion et d'égalité entre les sexes. Or ces performances correspondent également à des objectifs européens. De ce point de vue, l'expérience française conduit à recommander une amélioration du *benchmarking* européen par la prise en compte d'indicateurs de taux d'emploi en équivalent temps plein mais également d'indicateurs d'inégalité face à l'emploi déclinés par sexe et par type de famille.

Ce papier se fonde sur une communication faite au colloque international « Etat et Régulation Sociale : comment penser la cohérence de l'intervention publique organisé par le CES-Matisse (CNRS-Université Paris 1) qui s'est tenu les 11, 12 et 13 septembre à Paris. Les interventions au colloque sont disponibles sur le site <http://matisse.univ-paris1.fr/>.

Ce document constitue une synthèse de travaux scientifiques conduits au sein de l'EDHEC. Pour plus d'informations, nous vous prions de vous adresser à Joanne Finlay de la direction de la recherche de l'EDHEC : joanne.finlay@edhec-risk.com

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et n'engagent pas la responsabilité de l'EDHEC.

Les arguments développés dans cet article ne reflètent pas la position de l'INED.

A propos des auteurs

Pierre Courtioux est chercheur au pôle économie de l'EDHEC. Il est par ailleurs chercheur associé au Centre d'Economie de la Sorbonne (CNRS-Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne). Il a principalement travaillé sur les questions d'emploi et de protection sociale, notamment à la Direction de la Recherche des Etudes Economiques et des Statistiques (Ministère de la Santé et Ministère de l'Emploi) et dans le cadre du réseau de recherche européen sur les marchés transitionnels TLM.net, financé par la Commission européenne.

Olivier Thévenon est chargé de recherche à l'INED. Il est par ailleurs chercheur associé à EconomiX (CNRS-Université Paris 10, Nanterre). Il a principalement travaillé sur l'activité féminine et les politiques familiales notamment à l'OCDE (où il a participé à la rédaction des rapports *Bébés et employeurs*) et sur la comparaison des systèmes de protection sociale à la Mission Recherche (MiRe) de la Direction de la Recherche des Etudes Economiques et des Statistiques (Ministère de la Santé et Ministère de l'Emploi).



Introduction

Lorsque l'on étudie les transformations des politiques sociales, on observe un double mouvement : d'une part, l'émergence de recommandations européennes dans le champ « traditionnel » des politiques familiales, d'autre part, l'intensification des débats et des réformes dans ce champ en France.

En effet, depuis la fin des années 90, les institutions européennes ont fait une place explicite aux questions d'emploi et de protection sociale, notamment à travers la formulation de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) et la mise en place des différentes Méthodes Ouvertes de Coordination (MOC) dans le champ de l'inclusion sociale, des retraites et plus récemment de la santé. Si la politique familiale n'est pas un domaine d'intervention explicitement identifié au niveau européen, le cadre européen formule des directives et énonce des objectifs qui relèvent des politiques familiales : directive sur les congés parentaux, objectif de couverture des modes de garde, impact de la parentalité sur l'emploi, etc. Cependant, on peut penser que la portée des recommandations européennes reste limitée dans la mesure où, du point de vue de la répartition des compétences, la définition des politiques sociales reste nationale.

Par ailleurs, la politique familiale, qui est une composante importante des politiques sociales françaises, connaît depuis le début des années 2000 de nombreuses réformes (mise en place de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE), nouvelle législation sur les assistantes maternelles, congé parental court, crédits d'impôts pour frais de garde d'enfant, etc.). Ces réformes ont été nourries par une succession de rapports, dont les plus récents sont ceux liés à la conférence de la famille de 2005¹ et celui du Conseil d'Analyse Economique².

Ces questions comportent des enjeux quant à l'existence et à la viabilité d'un modèle social européen. Porter un diagnostic sur la possibilité d'une régulation des politiques sociales au niveau européen nécessite de croiser une analyse des objectifs européens (et de leurs justifications) avec les transformations récentes des politiques sociales nationales, afin d'identifier le degré de cohérence et de mettre à jour les contradictions éventuelles entre ces deux niveaux.

1 - Brin (2005) et Hirsch (2005).

2 - Godet et Sullerot (2005).

1. La dimension « famille » au niveau européen : les atouts français

Les politiques familiales ne constituent pas un domaine explicite au niveau européen. Cependant, deux grands axes structurent les recommandations européennes et visent directement à aider les familles : (i) la promotion de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et (ii) l'inclusion sociale.

Les recommandations destinées à concilier vie professionnelle et vie familiale s'appuient principalement sur trois indicateurs :

- le taux d'emploi féminin ;
- le taux de garde des enfants (par une personne extérieure au foyer) ;
- l'impact de la parentalité sur l'emploi.

Parmi ces indicateurs, seuls les deux premiers correspondent à des objectifs quantifiés pour 2010. Le taux d'emploi féminin devrait atteindre 60 %, tandis que les objectifs en termes de taux de garde sont fixés à 33 % pour les moins de trois ans et 90 % pour les enfants entre trois ans et l'âge de la scolarité.

Les recommandations relatives à l'inclusion sociale ne comportent pas d'objectifs quantifiés, mais une batterie d'indicateurs destinés à identifier les risques d'exclusion sociale et la manière dont les politiques publiques y remédient (*benchmarking*). De ce point de vue, dans leur mode de calcul, les indicateurs de risque de pauvreté prennent en compte la composition et la taille des familles.

Tableau 1 – Taux d'emploi et effet de la parentalité sur l'emploi en Europe

	Taux d'emploi*			Taux d'emploi des femmes selon le nombre d'enfants**				
	Hommes	Femmes	Différence	Pas d'enfant	1 enfant	2 enfants ou plus	Au moins un enfant de moins de 3 ans	Au moins un enfant de moins de 6 ans
Danemark	79.6	70.5	9.1	78.5	88.1	77.2	71.4	74.3
Finlande	69.7	65.7	4.2	nd	nd	nd	52.1	80.7
Norvège	78.7	72.7	6	82.9	83.3	78.0	nd	nd
Suède	74.2	71.5	2.7	81.9	80.6	81.8	71.9	81.3
Allemagne	70.6	58.8	1.8	77.3	70.4	56.3	nd	52.8
France	68.9	56.7	12.2	73.5	74.1	58.8	44.7	58.6
Pays-Bas	80.9	65.8	15.1	75.3	69.9	63.3	61.9	66.4
Espagne	73.2	46	27.2	54.6	47.6	43.3	40.1	43.3
Italie	69.6	42.7	26.9	52.8	52.1	42.4	40.5	46.9
Portugal	74.1	60.6	13.5	72.6	78.5	70.3	71	69.8
Royaume-Uni	78.1	65.3	12.8	79.9	72.9	62.3	49.2	55.5

Note : nd pour « non disponible ».

Champ : * population âgée de 15 à 64 ans ; ** population âgée de 25 à 54 ans.

Source : * *Emploi en Europe 2004, Commission européenne* ; ** *Perspectives de l'emploi, OCDE 2004. Enquête sur les Forces de Travail*.

1. La dimension « famille » au niveau européen : les atouts français

Au regard des objectifs européens, la France fait plutôt figure de « bon élève » : elle remplit les quelques objectifs quantifiés de la SEE (notamment sur les taux de couverture des modes de garde³) et occupe une position satisfaisante en ce qui concerne les objectifs non quantifiés (*benchmarking*), notamment pour les indicateurs de risque de pauvreté⁴. Cependant elle n'a pas encore atteint l'objectif de taux d'emploi féminin

prévu pour 2010. Même si le taux d'emploi des femmes a fortement progressé depuis le début des années 80, il n'atteint que 56,7 % en 2003, soit environ trois points en deçà des objectifs européens.



3 - Le taux de couverture des modes de gardes remplit les objectifs européens, surtout pour les enfants de plus de trois ans, qui, dès leur deuxième année révolue, sont accueillis dans les écoles maternelles à près de 99 %. Le constat est plus mitigé pour les enfants de moins de trois ans, puisque leur prise en charge par un mode de garde alternatif aux parents est beaucoup moins large. La distance vis-à-vis des objectifs de Lisbonne est néanmoins un peu incertaine, puisque plusieurs estimations des taux de couverture existent. Ces différentes estimations dépendent des modes de garde inclus dans la définition, et de la fréquence d'utilisation à partir de laquelle l'accueil est comptabilisé. Quelle que soit la définition retenue, l'objectif européen d'un accueil couvrant au moins un tiers des enfants de moins de trois ans à l'horizon 2010 est atteint ou en passe de l'être. En effet, une enquête sur l'utilisation des modes de garde montre a contrario que seuls 36 % des enfants de moins de trois ans ne bénéficient jamais d'une structure d'accueil comme mode de garde (Ruault et Daniel, 2003).

4 - Par exemple, au regard de la principale convention de mesure au niveau européen (c'est-à-dire un seuil de pauvreté correspondant à 60 % de la médiane des niveaux de vie), le risque de pauvreté français est de 12 %, tandis que la moyenne des pays européens se fixe à 16 %. Voir également Courtioux et Thévenon (2006) pour une discussion plus poussée du cas français.

2. Les taux d'emploi féminin : faut-il faire encore des efforts ?

Une lecture rapide des résultats qui précèdent semblerait indiquer que la France a tout intérêt à se concentrer sur la manière d'augmenter les taux d'emploi féminin, afin de remplir les objectifs européens. Cependant, il faut rappeler que contrairement à d'autres pays européens, jusqu'à la fin des années 90, l'intégration des femmes sur le marché du travail s'est opérée principalement par le temps plein. Le tableau 2 permet de montrer ces particularités françaises : la part de temps partiel féminin est, par exemple, nettement supérieure au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, qui pourtant

remplissent les objectifs de taux d'emploi féminin fixés au niveau européen pour 2010. Au-delà du débat difficile à trancher sur le « libre choix d'activité » et des différences de normes de temps de travail, ceci souligne la persistance d'un traitement différent entre les sexes que ne saisit pas le taux d'emploi comme indicateur statistique. A cet égard, le taux d'emploi en équivalent temps plein modifie fortement la hiérarchie entre, par exemple, la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas (voir tableau 1).

Tableau 2 - Taux et composition de l'emploi en Europe

	Taux d'emploi équivalent temps plein			Part du travail à temps partiel		
	Hommes	Femmes	Différence	Hommes	Femmes	Différence
Danemark	75.4	61.8	13.6	11.6	32.6	-21
Finlande	68.4	62	6.4	8.7	17.7	-9
Norvège	nd	nd	nd	9.9	33.4	-23.5
Suède	72.3	63	9.3	11.2	35.5	-24.3
Allemagne	68.9	46.2	22.7	nd	nd	nd
France	67.2	50.2	17	5.4	29.8	-24.4
Pays-Bas	73.1	41.6	31.5	22	74	-52
Espagne	72.5	41.8	30.7	2.6	16.8	-14.2
Italie	69	39.9	29.1	3.2	17.3	-14.1
Portugal	74.7	57.1	17.6	7.3	17	-9.7
Royaume-Uni	74	50.7	23.3	9.9	44	-34.1

Note : nd pour « non disponible ».
 Champ : population âgée de 15 à 64 ans.
 Source : *Emploi en Europe 2004, Commission européenne.*

En France, les politiques publiques visent principalement à aider l'insertion des femmes dans l'emploi à temps plein au premier stade de la formation de la famille (avec laquelle coïncide la première insertion dans l'emploi) tout en

incitant une partie des mères à se retirer du marché du travail lors des naissances suivantes. Les éléments du tableau 1 illustrent cette particularité française.

2. Les taux d'emploi féminin : faut-il faire encore des efforts ?

Les réformes récentes en France cherchent à promouvoir le « libre choix d'activité ». La mise en place de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE), qui fusionne un ensemble de prestations destinées à aider à la garde des jeunes enfants, apparaît comme centrale⁵. Si l'aide à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale peut contribuer à augmenter le taux d'emploi, cette stratégie n'est pas sans ambiguïtés.

En effet, les études disponibles sur le sujet tendent à montrer que l'effort public supplémentaire ne bénéficie pas aux plus modestes. Par exemple, concernant la mise en place du complément libre choix de mode de garde (CMG), une simulation⁶ du coût supplémentaire à comportement de recours à la garde inchangé⁷ donne un résultat de l'ordre de 0,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 15 % des crédits alloués par rapports aux coûts potentiels des deux dispositifs qu'il remplace – l'AGED et l'AFEAMA. Sur ces 0,3 milliards d'euros supplémentaires, 1/3 relèverait de la garde à domicile (cette dernière concerne 0,6 % des familles) et 2/3 de la garde par une assistante maternelle (qui concerne 7,7 % des familles). A comportements de garde inchangés, les familles recourant à la garde à domicile qui sont aussi des familles relativement aisées⁸ apparaissent comme les principaux bénéficiaires de l'effort des pouvoirs publics concernant cet aspect des aides à la garde : 7 % des bénéficiaires perçoivent environ 33 % de l'effort supplémentaire consenti. De plus, les ménages pauvres (au seuil de 50 % du niveau de vie médian⁹) apparaissent particulièrement défavorisés par le durcissement des conditions d'éligibilité du Complément de Cessation d'Activité (CCA) par rapport à l'ancien dispositif d'Allocation

Parentale d'Education (APE). On peut estimer qu'ils représentent 8 % des ménages potentiellement bénéficiaires de l'APE, alors qu'ils ne représentent plus que 5 % des bénéficiaires du CCA : notamment du fait d'une perte de 39 % des bénéficiaires potentiels de l'ancien dispositif APE consécutif au durcissement des conditions d'activité.

Cette évolution peut conduire à réduire les performances de la France sur les indicateurs d'inclusion sociale au niveau européen. Par ailleurs, la décision de mieux rémunérer les retraits à temps partiel du marché du travail pour élever un enfant, de même que l'extension de la possibilité de retrait pour élever un enfant dès la naissance du premier enfant¹⁰, risque dans les faits de se traduire par une fragilisation de la position des femmes sur le marché du travail, qui ne sera pas perceptible à partir du taux d'emploi comme indicateur central de pilotage des politiques sociales et d'emploi¹¹. En effet ceci risque d'augmenter la part d'emplois féminins atypiques (CDD, etc.) et de réduire les perspectives de carrière des femmes. L'égalité entre les sexes prônée au niveau européen risque d'être d'autant plus malmenée que les hommes ne participeront pas à ce retrait partiel du marché du travail pour élever leurs enfants. Se concentrer sur l'augmentation des taux d'emploi féminin n'apparaît donc pas comme une bonne chose en soi.

Dans la mesure où les indicateurs européens semblent insuffisants pour apprécier certains effets potentiellement négatifs de ces réformes, on peut dès lors s'interroger sur la dynamique de la coordination européenne et ses faiblesses.

5 - Sur ce point, voir Caussat et al. (2003).

6 - Ces simulations s'appuient sur le modèle Ines (Drees-Insee). Voir notamment Bechtel et al. (2005) et Courtioux et Thévenon (2006).

7 - Une simulation à comportement de garde inchangé permet de préciser « l'effet d'aubaine » lié à la mise en place d'une politique destinée à modifier les comportements dans le sens d'une augmentation du recours aux modes de gardes autres que la famille. On parle « d'effet d'aubaine » quand l'action publique ayant pour objectif d'inciter à un certain comportement induit des transferts pour des personnes qui auraient de toute façon eu le comportement que l'action publique cherche à promouvoir : ces dépenses publiques ne sont donc pas efficaces.

8 - Sur ce point, voir notamment Bechtel et al. (2005).

9 - Ce seuil de 50 % constitue la mesure « officielle » du seuil de pauvreté en France. Ce dernier est plus proche du seuil des minima sociaux français que le seuil « officiel » le plus usité au niveau européen (60 %).

10 - Cette possibilité a été introduite par la PAJE.

11 - Sur ce point, voir Courtioux et Thévenon (2006).

3. L'égalité des sexes n'est plus autant que par le passé une priorité des politiques européennes

L'impact des recommandations européennes sur les politiques nationales est difficile à évaluer. Les recherches disponibles en la matière tendent à montrer que ces recommandations relèvent plutôt de la « boîte à idées » du décideur public, mais qu'elles peuvent être mobilisées et servir de levier pour faire passer des réformes¹².

L'égalité entre les sexes, portée notamment par la lutte contre les discriminations et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est un thème sur lequel l'Union européenne a pris un certain nombre de dispositions depuis l'élaboration même du Traité de Rome. Cependant, l'adoption d'objectifs quantifiés et la définition d'indicateurs permettant un *benchmarking* européen dans le champ des politiques familiales est apparu beaucoup plus tardivement, notamment avec le lancement de la Stratégie Européenne pour l'emploi dans le Traité d'Amsterdam (1997), puis la définition de la Stratégie de Lisbonne (2000) et la conférence de Barcelone (2002). Par ailleurs, le récent recentrage de la Stratégie de Lisbonne sur la problématique de la croissance et autour des Grandes Orientations de Politique Économique (GOPE) conduit à une relativisation des objectifs sociaux et impose une contrainte budgétaire limitant le développement des politiques en faveur de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Ainsi, au niveau européen est réaffirmée l'importance primordiale accordée aux politiques macroéconomiques visant à une croissance génératrice d'emploi à travers le respect d'une certaine orthodoxie budgétaire dont les objectifs sont fixés par le pacte de stabilité et de croissance. Ce recentrage fait suite à la reprise par la

Commission européenne d'éléments critiques sur la définition et mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne présents dans le « rapport Kok » de novembre 2004. Ces éléments sont notamment validés dans Commission des communautés européennes (2006). Les processus de coordination au niveau européen, jusqu'alors de plus en plus nombreux, doivent se rationaliser et se recentrer (*streamlining*) autour des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et de la SEE. Cette stratégie des politiques macroéconomiques impose une contrainte budgétaire limitant le développement des politiques en faveur de la conciliation vie familiale / vie professionnelle. Le choix de promouvoir « effectivement » les objectifs européens en matière de politique familiale est alors lié à une appréciation de ces effets sur la « croissance d'une économie basée sur la connaissance » (l'objectif central de la stratégie de Lisbonne). En d'autres termes, dans la mesure où ces choix s'effectuent sous contrainte budgétaire, ils peuvent être mis en concurrence avec d'autres politiques structurelles relevant d'autres champs (notamment la politique industrielle) et ne plus constituer un objectif en soi.

Il apparaît que de manière concomitante à la multiplication des objectifs dans le champ des politiques familiales et le recentrage récent sur les objectifs économiques, la nature de l'objectif européen « historique » de lutte contre les inégalités de sexe a changé : il n'apparaît plus comme une « finalité » mais comme un « instrument » pour relancer la croissance par l'augmentation de l'emploi féminin.

Bilan et perspectives

La dynamique de la coordination européenne dans le champ des politiques familiales ne contribue pas à rendre lisible un modèle social européen. En effet, le recentrage sur les objectifs économiques permet d'envisager une mise en concurrence des politiques familiales avec d'autres politiques structurelles (par exemple les politiques industrielles) pour atteindre les objectifs plus généraux de la Stratégie de Lisbonne.

D'un point de vue plus pragmatique, l'expérience de la France tend à montrer qu'il conviendrait de pondérer les objectifs d'emploi féminin par des taux d'emploi en équivalent temps plein. L'introduction dans le *benchmarking* européen des politiques de l'emploi et des politiques sociales d'indicateurs d'inégalité face à l'emploi des femmes, selon le type de famille, apparaît également souhaitable.



Bibliographie

- Bechtel, J., L. Caussat, P. Courtioux, N. Laib, S. Le Minez et B. Mirouse (2005), « La politique familiale française : coûts et bénéficiaires » Complément J, dans Godet et Sullerot, p. 409-437.
- Brin, H. (2005), *Enjeux démographiques et accompagnement du désir d'enfants des familles*, Rapport préparatoire à la Conférence de la Famille.
- Caussat, L., S. Le Minez et M. Pucci (2003), « Les aides aux familles ayant de jeunes enfants : bilan de l'existant et première évaluation des réformes décidées en 2003 avec la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) », *Dossiers solidarité et santé*, n°3, La documentation française, p. 67-92.
- Commission des communautés européennes (2006), *Proposition de décision du conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres*, COM (2006) 32 final, 2006/0010 (CNS). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0032fr01.pdf
- Courtioux, P. et O. Thévenon (2006), « Les transformations des politiques familiales en France peuvent-elles répondre aux objectifs européens ? », colloque Etat et régulation sociale, organisé par le CES-Matisse (CNRS - Université Paris 1), les 11, 12 et 13 septembre, Paris.
- Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim KOK (2004), *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, novembre.
- Ruault, M. et A. Daniel (2003), « Les modes d'accueil des enfants de moins de 6 ans : premiers résultats de l'enquête réalisée en 2002 », *Études et résultats*, n°235, Drees.
- Erhel, C. et B. Palier (2005), « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », *Revue d'Economie Politique*, p. 677-703.
- Godet, M. et E. Sullerot (2005), *La Famille, une affaire publique*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 57, La documentation française.
- Hirsch, M. (2005), *Une nouvelle équation sociale pour éradiquer la pauvreté des enfants*, Rapport de la commission « famille-vulnérabilité-pauvreté », Conférence de la Famille 2005.

L'EDHEC Business School est classée parmi les cinq premières « grandes écoles » françaises, grâce à la qualité de ses enseignants (100 professeurs permanents français et étrangers) et aux relations privilégiées qu'elle développe avec l'industrie depuis sa création en 1906. L'EDHEC s'appuie sur sa connaissance de l'industrie et concentre ainsi ses travaux de recherche sur des thèmes qui répondent aux besoins des professionnels.

Dans un souci de garantir une réelle applicabilité des recherches qu'elle effectue, l'EDHEC situe chacune des recherches dans un programme dont les objectifs et la pertinence sont validés à la fois sur les plans académique et industriel.

Depuis février 2006, l'EDHEC dispose d'une équipe de recherche en économie sur l'évaluation des politiques publiques et la réforme de l'Etat.

Quatre grands thèmes sont abordés par cette équipe:

- financement et réforme du modèle social ;
- politique de l'emploi et compétitivité ;
- évaluation des risques et gestion optimale de la dette publique ;
- gouvernance budgétaire européenne.

Copyright © 2006 EDHEC

