



Réunion ministérielle de l'OCDE sur les politiques sociales

Paris, 2-3 mai 2011

Session 2

Assurer le bien-être des familles



**RÉUNION MINISTÉRIELLE DE L'OCDE SUR LES POLITIQUES SOCIALES
PARIS, 2-3 MAI 2011**

DOCUMENT D'INFORMATION

SESSION 2.

ASSURER LE BIEN-ÊTRE DES FAMILLES



www.oecd.org/social/ministerielle

TABLE DES MATIÈRES

1. Renforcer les composantes sociétales grâce à la politique de la famille	5
2. Concevoir des politiques de la famille et de l'enfance protéiformes	5
3. Comment améliorer l'efficacité des dépenses publiques consacrées à la famille ?	6
4. Permettre une procréation désirée	9
5. Mobiliser l'offre de main-d'œuvre féminine.....	10
6. Promouvoir l'égalité des sexes.....	12
7. Lutter contre la pauvreté chez l'enfant	13
8. Quelles sont les meilleures solutions pour l'épanouissement de l'enfant ?.....	15

Tableau

Tableau 1. Comparaison des principaux éléments de la situation au travail, des familles et des enfants avec la moyenne de l'OCDE	7
---	---

Graphiques

Graphique 1. L'éducation représente la majorité des dépenses consacrées aux enfants et aux jeunes adultes.....	8
Graphique 2. La pauvreté familiale est maximale lorsqu'aucun adulte du foyer ne travaille	14
Graphique 3. Les taux de pauvreté des enfants décroissent à mesure que la couverture assurée par les pensions alimentaires augmente, 2004-05	15

ASSURER LE BIEN-ÊTRE DES FAMILLES

1. Renforcer les composantes sociétales grâce à la politique de la famille

La famille est la pierre angulaire de la société et joue par ailleurs un rôle économique central du fait des économies d'échelle qu'elle génère pour ses membres et de la production domestique qu'elle représente. Elle est un moteur essentiel de la solidarité, redistribue les ressources – en espèces, en nature et temporelles – entre les individus, dans les ménages et entre les générations, et fournit une protection et une assurance contre les pertes et les difficultés économiques. Elle est source d'identité, d'amour, de soins, d'accompagnement et de développement pour ses membres, et constitue le noyau de nombreux réseaux sociaux. L'impossibilité même de choisir sa famille n'empêche pas les réseaux familiaux de participer au bien-être de l'individu.

La famille change. L'espérance de vie s'est accrue et les taux de natalité ont baissé. Nombreuses sont les familles où les grands-parents sont plus nombreux et les enfants moins nombreux qu'ils ne l'ont jamais été. De plus en plus, les familles adoptent des modes de vie non traditionnels : le nombre de concubinages augmente, de même que le nombre de parents isolés, les gens se marient plus tardivement, les mariages se terminent plus souvent par un divorce et les remariages sont en augmentation.

Les parents affichent de leur côté des aspirations elles aussi changeantes. Aujourd'hui, de nombreux pères et mères veulent à la fois mener une carrière et jouir d'une vie familiale active. Le niveau d'étude des femmes est plus élevé, de même que leur taux d'emploi. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le pourcentage de ménages comptant un seul apporteur de revenu est en baisse, les couples bi-actifs devenant un modèle plus courant. Il est également fréquent que les mères travaillent pour des raisons économiques. De leur côté, les pères contribuent davantage aux travaux ménagers et à la prise en charge intrafamiliale, quoique plus modestement que les mères. Les parents sont ainsi davantage tenus de s'efforcer de conjuguer leur engagement professionnel et la charge des enfants et des aïeux, et exigent à la fois des dispositifs d'accueil plus formalisés et la flexibilité au travail.

L'enfance connaît elle aussi des mutations. Les enfants ont moins de frères et sœurs qu'auparavant et vivent plus souvent avec des parents concubins ou un parent isolé. Ils sont de plus en plus nombreux à grandir dans des familles recomposées. Les ruptures parentales aboutissent aussi plus souvent à une garde partagée des enfants, qui vont et viennent régulièrement d'une famille et d'un foyer à l'autre. Les enfants passent aujourd'hui plus de temps dans des structures institutionnalisées de garde et d'éducation, et quittent plus tard le cocon familial – alors, souvent, qu'ils sont adultes depuis un moment déjà, ce qui peut affecter le mode de répartition des ressources au sein de la famille.

2. Concevoir des politiques de la famille et de l'enfance protéiformes

Tous les gouvernements des pays de l'OCDE ont pour objectif d'aider la famille et de donner aux parents plus de choix dans leurs décisions professionnelles et familiales. La typologie et l'intensité du soutien fourni aux familles varient pourtant considérablement d'un pays à l'autre. Ces différences sont enracinées dans l'histoire nationale, dans la façon dont l'État traite la famille via ses politiques et dans le rôle de la puissance publique au sein de la société considérée.

Les décideurs sont confrontés à une multiplicité de défis comme le vieillissement démographique résultant de la baisse de la fécondité et de l'augmentation de l'espérance de vie, la prévalence de la pauvreté, en particulier celle des enfants, qui peut être aggravée par le non-paiement des pensions alimentaires, ainsi que des aspects préoccupants du devenir des enfants. La politique de la famille doit être protéiforme afin de remplir toute une série d'objectifs interdépendants assignés à l'action publique : concilier les responsabilités professionnelles et familiales, *promouvoir des conditions qui aident les adultes à avoir le nombre d'enfants qu'ils désirent au moment de leur choix, mobiliser l'offre de main-d'œuvre féminine, promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, lutter contre la pauvreté des enfants et de la famille, promouvoir l'épanouissement des enfants et l'égalité des chances entre eux et, d'une manière générale, améliorer le bien-être des enfants pendant les premières années d'existence.*

En général, ces différents objectifs de l'action publique sont compatibles les uns avec les autres. Toutefois, leur poids relatif peut varier d'un pays à l'autre en termes de situation au travail, de situation des familles et de situation des enfants effectives. Le tableau 1 présente quelques grands indicateurs familiaux. On observe de considérables différences internationales dans la situation des familles, mais aucun pays n'affiche de performances sensiblement supérieures ou inférieures aux autres dans l'ensemble des domaines de résultats. Les pays nordiques en général obtiennent pour la famille des résultats nettement meilleurs que la moyenne de l'OCDE, tandis que l'Australie, la Belgique, la France, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas présentent aussi des résultats assez bons sur ce plan. Le Chili, la Corée, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Mexique, la Pologne, la République slovaque et la Turquie restent confrontés à des difficultés dans plusieurs domaines.

3. Comment améliorer l'efficacité des dépenses publiques consacrées à la famille ?

En moyenne, dans l'ensemble de la zone OCDE, les dépenses publiques consacrées aux prestations familiales dépassent tout juste 2.2 % du PIB. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la majorité de ces dépenses prend la forme d'un soutien financier (pour les congés parentaux principalement), d'allocations familiales et d'avantages fiscaux visant les familles.

D'après les études sur la formation du capital humain, l'efficacité de l'investissement public dans ce capital est plus élevée quand il intervient pendant la petite enfance (avant la scolarité obligatoire), quand il est axé sur la population la plus vulnérable, puis maintenu dans les premières années de l'âge adulte. Ainsi, pour être cohérente, l'action publique relative à la petite enfance doit s'assurer que des services de garde sont disponibles lorsque les allocations de congé parental cessent d'être versées, et que des investissements appropriés sont réalisés pour les enfants fréquentant les structures de préscolarisation ou de scolarisation obligatoire. Toutefois, dans la plupart des pays, les dépenses publiques consacrées aux prestations familiales et à l'éducation sont davantage axées sur l'enseignement scolaire que sur la petite enfance (graphique 1).

S'ils ne disposent pas de fonds supplémentaires pour investir dans les premières années de l'enfance, les pays devraient faire davantage pour réorienter les dépenses d'éducation vers cette période de l'existence. Par exemple, tout en maintenant l'investissement global dans l'enseignement supérieur, les pays pourraient envisager d'accorder un rôle plus important à l'investissement privé et à un système bien développé de prêts-étudiants (un système permettant de récupérer les coûts à partir des rémunérations et de limiter au minimum les désincitations concernant l'emploi et l'évolution de carrière par la suite). Les ressources ainsi dégagées pourraient être affectées aux dépenses consacrées aux jeunes enfants, notamment pour éviter le déficit d'investissement entre les politiques de congé parental et de garde des enfants et pour assurer des services de grande qualité.

Dans un contexte d'assainissement budgétaire, les autorités devraient chercher à protéger des mesures d'austérité les dépenses consacrées à la petite enfance. Tous les pays qui, selon les différents indicateurs,

obtiennent de bons résultats en termes de situation des familles consacrent la moitié environ des dépenses publiques de prestations familiales à des services en nature, dont des services d'accueil de la petite enfance et des services éducatifs de qualité (comme c'est par exemple le cas dans les pays nordiques).

Les mesures d'assainissement budgétaire actuellement mises en œuvre risquent de saper les succès récents de la politique de la famille. Parmi les stratégies budgétaires figurent le gel des allocations de garde d'enfants et la subordination à des critères de revenu (comme au Royaume-Uni), la suspension temporaire des garanties de revenu (congé de paternité en Estonie, par exemple), la réduction de l'aide accordée pour les enfants fréquentant des structures d'accueil et de garde formelles (comme aux Pays-Bas), ou un mélange de ces différentes formules dans d'autres pays.

La manière la plus adaptée et la plus juste de réformer la politique de la famille face aux contraintes budgétaires varie selon le pays. La plupart d'entre eux assignant une multiplicité d'objectifs à la politique de la famille, les mesures d'assainissement dans ce domaine devront faire l'objet d'une soigneuse évaluation face aux différents objectifs. Les pays qui jugent nécessaire de réduire l'aide aux familles devront veiller à ce que les plus vulnérables d'entre elles soient protégées.

Tableau 1. Comparaison des principaux éléments de la situation au travail, des familles et des enfants avec la moyenne de l'OCDE

	Indice conjoncturel de fécondité	Rapport emploi / population	Écart de salaires entre les sexes ¹	La pauvreté des enfants ²	Fréquentation des services de garde (âge <6)	Performances PISA en lecture ³	Dépenses publiques afférentes aux prestations familiales ^{4,5}
	2009*	Femmes 15 à 64 ans, 2009**	2008***	Atteint fin des années 2000s****	2008*****	2009	% du PIB, 2007
Moyenne de l'OCDE (intervalles)	1.74 (+/- 0.183)	59.6 (+/- 5.52)	16 (+/- 4.1)	12.7 (+/- 3.06)	54.7 (+/- 7.38)	494 (+/- 11.4)	2.2 (+/- 0.46)
Australie	1.90	66.2	12	11.8	39.5	515	2.7
Autriche	1.33	66.4	21	6.2	44.3	-	3.1
Belgique	1.83	56.0	10	10.0	73.6	506	3.1
Canada	1.66	69.1	20	14.8	40.4	524	1.4
Chili	2.00	42.2	-	20.5	36.1	443	0.8
République tchèque	1.49	56.7	21	10.3	40.4	478	2.4
Danemark	1.84	73.1	12	3.7	78.6	495	3.7
Estonie	1.63	63.0	-	12.4	-	501	1.7
Finlande	1.86	67.9	21	4.2	51.0	536	2.7
France	1.99	60.0	12	8.0	79.8	496	3.7
Allemagne	1.36	65.2	25	8.3	60.2	497	2.8
Grèce	1.53	48.9	10	13.2	30.9	483	1.3
Hongrie	1.33	49.5	9	7.2	48.0	494	3.3
Islande	2.22	77.2	13	6.3	74.9	500	3.5
Irlande	2.07	57.8	16	16.3	43.1	496	2.6
Israël	2.96	55.6	-	26.6	-	471	2.0
Italie	1.41	48.4	1	15.3	63.6	486	1.4
Japon	1.37	69.8	31	14.2	69.4	520	1.3
Corée	1.15	52.2	39	10.3	59.3	539	0.6
Luxembourg	1.59	57.0	-	12.4	62.4	472	3.0
Mexique	2.08	43.0	-	25.8	43.0	471	1.0
Pays-Bas	1.79	70.6	17	9.6	61.3	508	2.9
Nouvelle-Zélande	2.14	67.4	8	12.2	65.0	521	2.3
Norvège	1.98	74.4	9	5.5	72.8	503	2.9
Pologne	1.40	52.8	14	21.5	26.0	500	1.5
Portugal	1.32	61.6	16	18.6	63.4	489	1.3
République slovaque	1.41	52.8	-	10.9	37.3	477	2.2
Slovenie	1.53	63.8	-	7.8	-	483	1.8
Espagne	1.40	63.5	12	17.3	66.9	481	1.6
Suède	1.94	70.2	15	7.0	68.4	497	3.1
Suisse	1.50	73.8	20	9.4	-	501	1.4
Turquie	2.12	24.2	-	24.6	-	494	-
Royaume-Uni	1.94	65.6	21	10.1	64.4	494	3.6
États-Unis	2.01	63.4	20	21.6	45.2	500	1.2
Fédération de Russie	1.54	64.5	39	20.1	-	456	-
Bésil	1.86	56.80	-	-	-	412	-
Chine	1.77	69.30	-	-	-	-	-
Inde	2.74	34.20	-	-	-	-	-
Indonésie	2.17	48.45	-	-	-	402	-
Afrique du Sud	2.43	47.10	-	-	-	-	-

Supérieur à la moyenne de l'OCDE

Autour de la moyenne de l'OCDE (ou non disponible)

Inférieur à la moyenne de l'OCDE

La moyenne OCDE est la moyenne non pondérée correspondant aux pays de l'OCDE pour lesquels on dispose d'informations. Les pays sont classés dans la catégorie « supérieur » ou « inférieur » s'ils se situent au moins à la moitié de l'écart standard par rapport à la moyenne OCDE (supérieur ou inférieur).

Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

1. L'écart salarial hommes-femmes n'a subi aucune correction ; il s'agit de la différence entre les revenus médians des hommes et des femmes par rapport au revenu médian des hommes. Les estimations de revenus utilisées dans les calculs font référence au revenu brut des salariés à plein temps, mais peuvent légèrement varier d'un pays à l'autre. Pour l'Italie, l'écart salarial hommes-femmes est fondé sur le revenu horaire brut des salariés à plein temps.

2. La pauvreté des enfants est calculée comme la proportion d'enfants vivant dans des ménages disposant de moins de la moitié de l'équivalent revenu disponible médian de l'ensemble des ménages. Les taux de pauvreté sont basés sur les dernières données disponibles tirées de la base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté (données provisoires de février 2011). (www.oecd.org/els/social/inequality).

3. La performance PISA en lecture repose sur une moyenne pondérée OCDE de 500 et un écart type de 100 : la moyenne OCDE non pondérée pour l'ensemble des pays, nouveaux pays membres de 2010 inclus, est de 494.

4. Les aides publiques comptabilisées ici sont celles réservées aux familles (par exemple : allocations familiales, congé parental, aides à la garde d'enfants et allocation de parent isolé). Les dépenses consacrées à d'autres domaines de la politique sociale tels que la santé et l'aide au logement ont aussi pour fonction d'aider les familles, mais pas de manière exclusive ; elles ne sont donc pas prises en compte ici. Les données sur les allègements fiscaux visant les familles ne sont pas disponibles pour le Chili, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, Israël et la Slovaquie. Les données du Mexique sont en cours de révision.

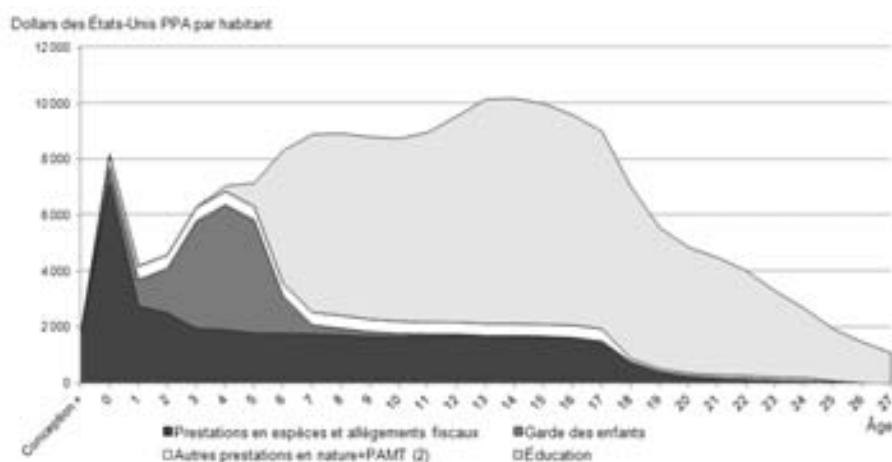
5. La prise en compte des dépenses à caractère familial peut pâtir du fait que ces services sont souvent fournis et/ou cofinancés par les collectivités locales. Il en résulte de forts écarts de mesure des dépenses au Canada, aux Pays-Bas et en Suisse. Les collectivités locales jouent aussi un rôle essentiel de financement de l'accueil des enfants. Il peut en résulter des difficultés d'appréhension précise du soutien à l'accueil des enfants apporté par les pouvoirs publics dans un pays, notamment (mais pas seulement) dans les pays à caractère fédéral.

* 2007 pour le Canada ; 2008 pour le Brésil, le Chili, la Chine, l'Inde et l'Indonésie ; ** 2008 pour Israël et la Russie ; *** 2005 pour les Pays-Bas ; 2007 pour la Belgique et la France ; **** 2008 pour l'Allemagne, la Corée, les États-Unis, Israël, l'Italie, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède ; 2007 pour le Canada, le Danemark et la Hongrie ; 2006 pour le Chili, l'Estonie, le Japon et la Slovaquie ; 2005 pour la France, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suisse ; 2004 pour l'Australie, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Islande, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque et la Turquie ; ***** renvoie à des estimations pour 2008 fondées sur le taux d'inscription des enfants de moins de 3 ans en 2007 et des enfants de 3 à 5 ans en 2008 ; 2005 pour l'Australie et les États-Unis ; 2006 pour le Canada.

Source : Base de données de l'OCDE sur la famille (www.oecd.org/els/social/famille/basededonnees).

Graphique 1. L'éducation représente la majorité des dépenses consacrées aux enfants et aux jeunes adultes

Dépenses sociales moyennes des pays de l'OCDE¹ par âge et type d'intervention, 2007



1. La moyenne de l'OCDE est ici la moyenne non pondérée de tous les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données (les données sont manquantes pour le Canada et la Turquie). Les dépenses de chaque pays sont converties en USD par habitant sur la base des parités de pouvoir d'achat avant le calcul de la moyenne.

2. PAMT = politiques actives du marché du travail.

Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (www.oecd.org/els/social/depenses) et Base de données de l'OCDE sur l'éducation (www.oecd.org/education/database).

Plusieurs techniques permettent de renforcer l'efficacité de la prestation de services au profit des familles. Les systèmes d'aide universels s'assurent que tous les enfants sont couverts, sans stigmatisation, ce qui renforce la cohésion sociale, l'équité sociale et l'intégration sociale de tous les enfants. Toutefois, ils demandent plus d'investissements. Une approche en cascade offrant des services universels suivant un mode de prestation plus intensif à des populations ciblées se révélera souvent plus efficace. Par exemple, un système universel de visites médicales pour les familles ayant un bébé pourrait être complété par une prestation de services plus serrée pour les familles dans le besoin qui auraient été détectées au cours de la visite médicale universelle.

Les familles démunies sont souvent confrontées à une multiplicité de risques et ont besoin d'interventions diversifiées. Ces dernières gagnent à passer par des services intégrés et/ou regroupés, c'est-à-dire par un guichet unique de services rendus à la famille. D'après l'expérience accumulée par l'OCDE, on peut y parvenir en coordonnant correctement les services locaux assurés par les structures municipales chargées de la santé, de l'éducation et de la famille, comme dans les pays nordiques, grâce à des conseillers individuels s'adressant aux usagers (à l'instar des politiques de l'emploi), en finançant de manière conjointe des initiatives conçues pour une palette précise d'interventions (« Stronger Families and Communities Strategy » en Australie) ou en regroupant sur un même site des services complémentaires visant l'enfance ou la famille (Royaume-Uni : financement regroupé des écoles et « Sure Start » ; Nouvelle-Zélande : « Community Link » et « Dreamstart » en Corée). Pour être efficaces, les interventions multiples offertes dans certains pays exigeront la coordination et la coopération de l'État, des ONG et de la société civile.

L'intégration des services est un grand facteur d'efficacité. On note des économies d'échelle, notamment dans le regroupement de services sur des sites tels que les écoles, les cliniques ou les garderies institutionnalisées. Ce regroupement peut stimuler l'innovation dans les habitudes de travail et réduit le risque de suppression ou d'approbation non judicieuses du soutien apporté, car les évaluations des différents dossiers sont disponibles directement sur place. Du point de vue des clients, l'accès intégré aux services peut combattre à la fois l'appartenance et les causes de l'appartenance à une catégorie défavorisée (des problèmes de santé menant à la perte du toit ou vice versa). Les visites répétées aux prestataires de services sont évitées, ce qui est gage de diminution de la charge temporelle, financière et émotionnelle supportée par les individus.

Il est également possible de subordonner le soutien financier à l'atteinte d'objectifs de la politique de la famille et à l'amélioration de la situation des enfants, à *condition que les services d'aide appropriés soient mis à disposition*. Par exemple, l'obligation de recherche d'emploi ne peut être imposée aux parents bénéficiant de la garantie de revenu que si une aide à la garde des enfants est prévue. Voici d'autres exemples de services dont la prestation est soumise à certains critères : l'inscription des enfants à l'école maternelle dès qu'ils savent marcher ; la vaccination des enfants, particulièrement importante en Afrique du Sud et en Inde, où plus de trois enfants sur dix ne sont pas correctement protégés, et les visites médicales et la participation à l'éducation formelle comme au Brésil et au Mexique. L'octroi de chèques familiaux pour certains services (par exemple le logement) et le fait de les subordonner à la fourniture et à l'utilisation d'autres services (en vue exemple d'améliorer la santé infantile) peut mieux mettre les familles vulnérables en position de rompre le cycle de handicap social et de dépendance.

4. Permettre une procréation désirée

Contrairement aux économies émergentes où les pouvoirs publics s'efforcent souvent d'endiguer des taux de fécondité élevés, beaucoup de pays de l'OCDE s'inquiètent de voir que les gens ne peuvent pas avoir autant d'enfants qu'ils le souhaitent au moment où ils le souhaitent. Les taux de natalité ont chuté dans la plupart des pays de l'Organisation mais, depuis le début des années 2000, on observe un léger rebond dans environ la moitié des pays de l'OCDE. La période de croissance économique relativement soutenue de la première moitié des années 2000 a instillé une confiance dans l'avenir qui a eu un impact

positif sur la fondation de familles ; en outre, la mise en place ou l'accroissement d'aides en espèces pour les familles venant d'accueillir un enfant a également influé sur le calendrier des naissances (on citera, à titre d'exemple, la réforme du congé parental en Allemagne, ou les « primes de bébés » en Italie dont les effets ont été les plus marqués dans les familles à faible revenu). Pour aider les gens à réaliser leur projet d'avoir des enfants au moment de leur choix, il faut de bonnes politiques conciliant travail et vie de famille. Les transferts financiers aux familles peuvent jouer un rôle important. En même temps, les données d'observation provenant de différentes études nationales et transnationales font penser que l'investissement dans des services formels de garde d'enfants de grande qualité semble constituer l'instrument le plus efficace.

Si l'on observe les différents pays de l'OCDE, on voit que les obstacles à la procréation semblent considérables dans beaucoup de pays d'Europe centrale et méridionale et de pays asiatiques. Or, davantage que dans les autres pays de l'OCDE, c'est un mélange de choix sociétaux, mais aussi de mesures publiques et de dispositions relatives au lieu de travail visant à concilier vie professionnelle et vie familiale, qui pousse les adultes à choisir entre le travail et la vie de famille – entre avoir un enfant ou avoir un patron. Les conséquences sont le report de l'âge où l'on a son premier enfant, des familles moins nombreuses et, dans les pays européens à faible fécondité, un pourcentage élevé de couples sans enfant. Il est fréquent que les idées et les mentalités traditionnelles concernant le mariage, la parentalité et le travail ménager l'emportent : les femmes arrêtent plus souvent de travailler avec leur accouchement, les pères ne contribuent guère aux tâches ménagères ou aux soins aux personnes, les enfants quittent le foyer de plus en plus tard et, dans les pays asiatiques de l'OCDE, les naissances hors mariage sont rares. En Corée et au Japon, le coût relativement élevé du logement et de l'éducation privée renforce encore les barrières à la parentalité. Le coût de la garde des enfants, en particulier les dépenses visant à favoriser l'équilibre entre travail et vie de famille, devraient être partagés avec la société tout entière, y compris les administrations centrales et locales, les employeurs et les individus.

En revanche, les pays nordiques ont mis en place un cadre institutionnel d'aide au travail et à la famille, qui permet aux parents d'avoir autant d'enfants qu'ils le désirent. Ils offrent un flux continu d'aides publiques universelles : congé parental rémunéré avec emploi protégé, subventions à la garde et à l'éducation des petits, garde périscolaire jusqu'à ce que les enfants atteignent le secondaire. La parentalité et la carrière sont donc considérées comme réalisables simultanément sans qu'il soit nécessaire de choisir soit l'une, soit l'autre. Des aides analogues existent en France bien que les taux d'emploi des femmes se situent au niveau de la moyenne OCDE et en dessous du niveau observé dans les pays nordiques. La France compte une plus forte proportion de familles nombreuses dans lesquelles les mères ont moins de chances d'être en activité que dans les pays nordiques, ce qui tient en partie à la palette de mesures d'aide financière à la disposition des familles nombreuses.

Dans les pays anglophones, les taux de natalité et les taux d'emploi des femmes sont supérieurs à la moyenne également. Les politiques accordent plus de place à la soumission des allocations à des conditions de ressources et s'en remettent davantage aux individus pour qu'ils trouvent des solutions souples sur leur lieu de travail, y compris les horaires souples et le travail à temps partiel des mères ayant des enfants d'âge préscolaire. Aux États-Unis, les parents qui travaillent sont également aidés par le faible coût des services domestiques, ce qui, toutefois, suscite des préoccupations quant à la qualité des dispositifs informels de garde des enfants, par exemple.

5. Mobiliser l'offre de main-d'œuvre féminine

Il est essentiel, pour les pays dont la population d'âge actif est stable ou décroît, de mobiliser l'offre de main-d'œuvre féminine et maternelle de manière plus efficace, car cette mobilisation sera l'une des clés de la prospérité économique future et de la viabilité financière des systèmes de protection sociale compte tenu du vieillissement des populations.

L'évolution des aspirations des femmes les a menées à prendre davantage part au marché du travail. Chronologiquement, cette évolution varie selon le pays de l'OCDE considéré. L'emploi des femmes a commencé à croître dans les pays anglophones et nordiques dès les années 60, tandis qu'en Espagne, en Irlande et aux Pays-Bas, c'est dans les années 90 et 2000 qu'il a progressé de la manière la plus nette.

On dénombre toutefois quelques rares pays où le taux d'emploi des femmes baisse. En Turquie, il en est ainsi depuis le milieu des années 90, alors que le taux de départ était déjà très bas, tandis qu'en Suède, le taux d'emploi des femmes n'a jamais rebondi depuis les niveaux très élevés enregistrés avant la crise économique du début des années 90. Aux États-Unis, ce taux baisse depuis 2000, aussi bien chez les mères que chez les femmes célibataires et sans enfant, même lorsqu'elles ont fréquenté des établissements d'enseignement pendant au moins 16 ans. Les causes de ce changement de tendance ne sont pas encore claires ; il se peut que des effets de revenu permettent aux femmes instruites et financièrement à l'aise de ne pas travailler.

Dans les pays asiatiques, nordiques et d'Europe méridionale, les hommes et les femmes travaillent de manière prédominante à temps complet. En revanche, aux Pays-Bas et en Suisse, mais aussi en Australie, en Allemagne, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, une grande partie de l'augmentation de l'emploi féminin entre 1980 et 2009 a concerné des emplois à temps partiel. En général, plus les femmes ont d'enfants, moins le nombre de leurs heures de travail est élevé, et la durée du travail est également faible chez les mères ayant des enfants d'âge préscolaire. Dans certains pays tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, les mères étoffent leur temps de travail lorsque leurs enfants grandissent. Des effets du même ordre s'observent ailleurs, mais de manière moins prononcée. Travailler un nombre d'heures limité augmente la satisfaction retirée du travail de la vaste majorité des femmes travaillant à temps partiel. De surcroît, le fait de travailler à temps partiel a généralement des effets négatifs sur la progression dans la carrière.

Les pays nordiques ont commencé à développer leur réseau de soutien à la vie professionnelle et familiale à la fin des années 60 et tout au long des années 70 et 80. Les pays où ces aides ont été développées relativement récemment (dont l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ont constaté une polarisation du comportement des femmes sur le marché du travail en fonction de la taille de la famille. En général, les femmes employées à plein temps sont plus volontiers celles qui n'ont pas d'enfant ou n'en ont qu'un, tandis que celles qui en ont davantage sont plus enclines à se situer hors de la population active ou à ne travailler qu'à temps partiel. Cette dichotomie fait naître des craintes de déséquilibre des perspectives de carrière et de revenu à long terme entre les femmes selon qu'elles ou non enfanté.

On pourrait imaginer d'aider les entreprises à respecter les contraintes de la vie de famille de leurs employés mais, en pratique, ce critère n'est pas très probant. Avoir un lieu de travail compatible avec leur vie de famille peut motiver les salariés en place, réduire les rotations de personnel et l'absentéisme pour maladie, aider à attirer de nouveaux salariés, réduire le stress sur le lieu de travail et, d'une manière générale, favoriser la satisfaction professionnelle et la productivité. Ce critère s'impose surtout pour les travailleurs difficiles à remplacer, et dans les organisations de travail flexibles qui influent le moins sur le processus de production. Il est fréquent que les employeurs proposent des postes à temps partiel, mais l'avantage pour l'entreprise est moins évident quand il s'agit de la pratique des horaires souples ou du télétravail. Les syndicats et les représentants des travailleurs peuvent aussi jouer un rôle important dans l'amélioration de l'offre de pratiques compatibles avec la vie de famille sur le lieu de travail mais soit ils ne sont pas en position de force pour négocier, soit ils ne considèrent pas la demande dans ce domaine comme prioritaire.

Pour promouvoir avec succès l'offre de main-d'œuvre féminine, les pouvoirs publics devraient offrir de solides incitations financières à travailler aux mères de même qu'aux pères (voir plus bas) et favoriser

un continuum d'équilibre entre travail et vie de famille tant que les enfants sont petits. Au-delà des prestations en nature, ils doivent aussi prévoir des aides financières pour l'accueil institutionnalisé des enfants et pour le temps périscolaire et, le cas échéant, favoriser la flexibilité sur le lieu de travail. Pour réellement atténuer les obstacles au travail, les politiques doivent comporter des modalités qui incitent les mères et les pères à utiliser ces aides.

6. Promouvoir l'égalité des sexes

Les inégalités hommes-femmes dans le domaine du travail rémunéré ou non rémunéré sont en train de se résorber, surtout chez les jeunes travailleurs, mais elles demeurent substantielles. En moyenne, dans la zone OCDE, le taux d'emploi des femmes est inférieur de plus de 13 points de pourcentage à celui des hommes. L'écart est encore plus large si l'on prend en compte la moindre durée du travail féminin. Au niveau de la rémunération médiane, l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes est en moyenne de 16 % dans les pays de l'OCDE, phénomène qui peut être rattaché à des degrés divers à des facteurs comme le niveau d'instruction, l'expérience professionnelle et la ségrégation professionnelle mais que ces facteurs n'expliquent pas complètement.

Comme les mères sont beaucoup plus nombreuses que les pères à prendre un congé parental ou à réduire leurs horaires de travail lorsqu'elles ont de jeunes enfants, il n'est pas surprenant qu'elles assument la plus grande part des tâches domestiques non rémunérées dans l'ensemble des pays de l'OCDE. En moyenne, elles y consacrent chaque jour plus de deux heures de plus que les hommes. Dans toute la zone OCDE, même les pères qui ne travaillent pas consacrent moins de temps à la prise en charge familiale que les mères ayant une activité professionnelle. L'écart hommes-femmes en matière de travail non rémunéré est plus faible toutefois dans les pays où le taux d'emploi des femmes est plus élevé. On observe aussi une répartition très claire des tâches de prise en charge assumées par les hommes et par les femmes : le plus souvent, les mères s'occupent des soins aux enfants et des travaux ménagers, tandis que les pères consacrent proportionnellement plus de temps aux activités éducatives et récréatives des enfants.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, le système de prélèvements et de transferts incite fortement les deux adultes du couple à travailler. Au même niveau de revenu, il octroie aux couples bi-actifs un peu plus de prestations nettes qu'aux familles mono-actives (sauf en Allemagne, où les familles bi-actives finissent souvent par payer des cotisations de sécurité sociale nettement plus élevées que les familles mono-actives). Toutefois, lorsque les enfants n'ont pas encore 3 ans, certains systèmes de prélèvements et de transferts incitent fortement l'actif le moins bien rémunéré, c'est-à-dire souvent la mère, à ne pas s'engager dans une activité professionnelle rémunérée. La raison en est le coût élevé de la garde d'enfants (comme c'est le cas en Irlande, au Royaume-Uni et en Suisse) ou le versement de prestations en espèces pour les enfants de cet âge (Autriche, Finlande, Hongrie et Norvège, par exemple). L'effet sur le revenu lié à ces prestations de « garde à la maison » ou de « garde des enfants » conduit de nombreuses mères ayant des enfants en bas âge à rester à la maison. De la même manière, certains systèmes de prélèvements et de transferts limitent les incitations financières au passage du temps partiel au temps plein. Néanmoins, même en l'absence de contre-incitations de cette sorte, le coût de la garde d'enfants et les horaires scolaires rendent difficile le passage au temps plein.

Soucieux d'aider les parents à conjuguer leurs engagements professionnels et familiaux, de nombreux pays de l'OCDE ont voté des lois qui soit créent des droits en matière de temps partiel, soit donnent aux salariés le droit de demander à l'employeur une certaine souplesse des horaires de travail. Donner aux travailleurs la possibilité d'horaires flexibles et le contrôle de cette flexibilité accroît leur bien-être, ce qui a toutes les chances d'augmenter leur productivité. De telles mesures sont en général louables, mais ont un effet secondaire non désiré : comme ce sont les femmes plus que les hommes qui ont recours à cette flexibilité, leurs différences de trajectoire professionnelle se pérennisent.

L'action publique a éprouvé quelque difficulté à rééquilibrer les disparités de revenu et de prise en charge familiale qui existent entre les hommes et les femmes, ne serait-ce que parce que les pays, parfois, ne souhaitent pas imposer une solution aux parents. Ce sont ainsi les parents qui choisissent en général lequel des deux va prendre un congé parental, ou répartissent d'une autre manière les responsabilités familiales. Toutefois, dans différents pays (dont les pays nordiques, mais aussi, par exemple, en Allemagne et au Portugal), les pouvoirs publics encouragent les pères à prendre un congé parental en leur donnant un droit exclusif à une partie de ce congé ou en leur octroyant une garantie de revenu durant le congé. Ces politiques ont obtenu quelques résultats, dans la mesure où davantage de pères prennent des congés parentaux plus longs, mais on ne sait pas de manière certaine si le partage des responsabilités au sein du ménage s'est amélioré et si les rééquilibrages sont durables.

7. Lutter contre la pauvreté chez l'enfant

Depuis les années 80, le revenu familial moyen a augmenté dans l'ensemble de la zone OCDE. Dans de nombreux pays, le taux de pauvreté des enfants (mesuré par rapport au seuil relatif de revenu égal à la moitié du revenu médian pondéré de la taille du foyer) a lui aussi progressé. Ceci conduit à penser que dans ces pays, le revenu moyen des familles a moins augmenté, ou augmenté moins également, que celui des ménages sans enfants. Dans d'autres pays, la pauvreté des enfants a reculé au cours de la décennie écoulée ; les avancées les plus marquées à cet égard s'observent dans les pays de l'OCDE qui ont affiché par le passé une pauvreté élevée chez les enfants, dont le Chili, l'Italie et le Royaume-Uni.

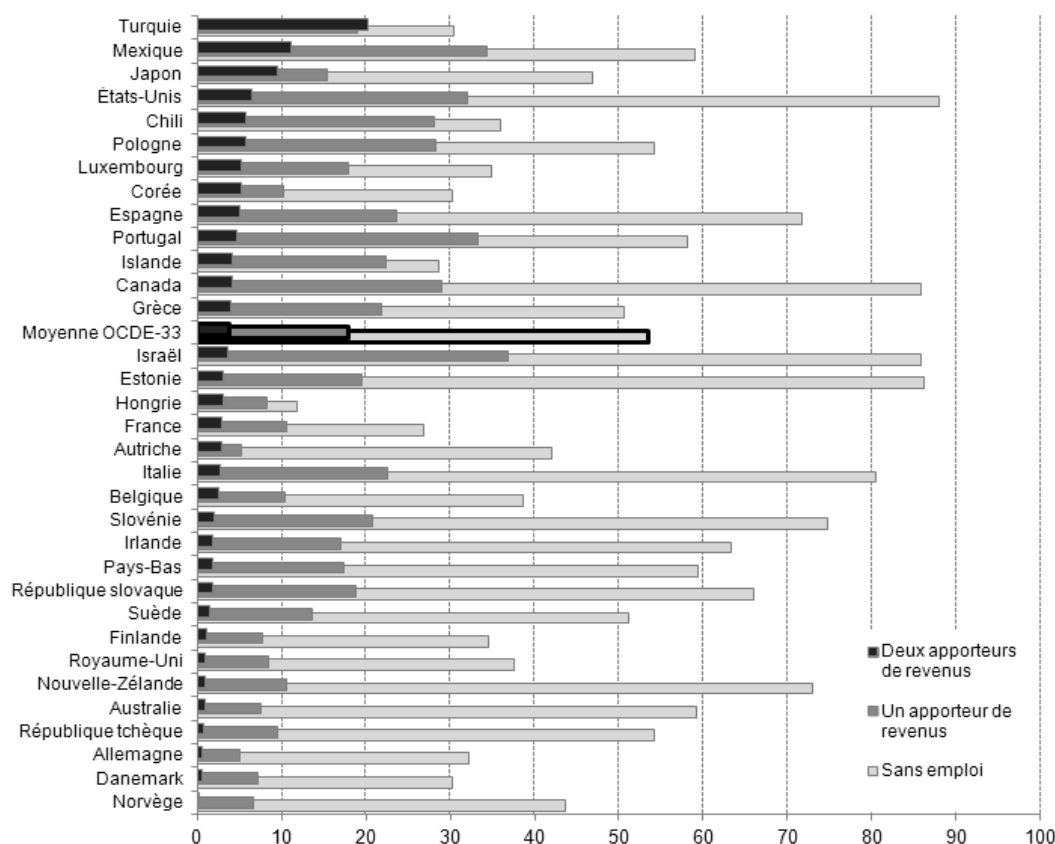
Dans chaque pays de l'OCDE, le travail rémunéré augmente la probabilité, pour les familles, de sortir de la pauvreté, parfois dans des proportions considérables, et les familles sans emploi sont celles qui courent le plus grand risque de pauvreté (voir graphique 2). Si l'on s'intéresse aux seules familles nombreuses, les plus menacées à cet égard sont les jeunes familles monoparentales comptant un seul adulte actif.

Le travail rémunéré est essentiel pour réduire les risques de pauvreté mais, parfois, des mesures supplémentaires s'imposent. La plupart des pays où le taux d'emploi féminin se situe aux alentours ou au-dessus de la moyenne OCDE affichent de faibles taux de pauvreté des enfants, sauf Israël, le Portugal et les États-Unis qui affichent tous des taux de travailleurs pauvres supérieurs à la moyenne. Le problème de la pauvreté au travail pourrait être traité par l'essor ou l'extension des prestations actuellement subordonnées à l'exercice d'une activité professionnelle (comme l'Earned Income Tax Credit des États-Unis) et des aides à la garde d'enfant octroyées aux parents qui travaillent. L'expérience britannique récente montre qu'un attelage de mesures prévoyant un plancher de rémunération relativement bas, des prestations familiales en espèces pour les parents qui travaillent (avec des aides spécifiques pour les familles monoparentales) et le développement des structures d'accueil des enfants et des aides pour leur garde peut contribuer à réduire les obstacles à l'emploi tout en diminuant la pauvreté au travail.

Il est essentiel, pour atténuer le risque que des enfants grandissent dans la pauvreté, d'empêcher que leurs parents en viennent à dépendre durablement d'allocations. L'action publique peut contribuer à diminuer le risque de pauvreté des enfants en aidant les parents à trouver du travail et à évoluer professionnellement. À l'exception de l'Irlande et, jusqu'à une date récente, de la Nouvelle-Zélande, la plupart des pays de l'OCDE ont donc subordonné la garantie de revenu des parents à la recherche d'un emploi et à d'autres engagements dès que leur enfant le plus jeune atteint l'âge de la scolarisation obligatoire. On ne peut toutefois s'attendre à ce que des parents (isolés) bénéficiant d'une garantie de revenu se tournent vers le marché du travail que si des aides appropriées à la garde d'enfants sont disponibles pour un coût raisonnable. Il peut s'avérer indispensable d'investir dans des formations et dans d'autres aides intensives à la reprise d'une activité professionnelle lorsque le ou les parent(s) en question sont chômeurs depuis très longtemps.

Graphique 2. La pauvreté familiale est maximale lorsqu'aucun adulte du foyer ne travaille

Taux de pauvreté parmi les ménages avec enfants, selon la situation des adultes au regard de l'emploi, vers le milieu et la fin des années 2000¹



1. 2008 pour l'Allemagne, la Corée, les États-Unis, Israël, l'Italie, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède ; 2007 pour le Canada, le Danemark et la Hongrie ; 2006 pour le Chili, l'Estonie, le Japon et la Slovaquie ; 2005 pour la France, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suisse ; 2004 pour l'Australie, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Islande, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque et la Turquie.

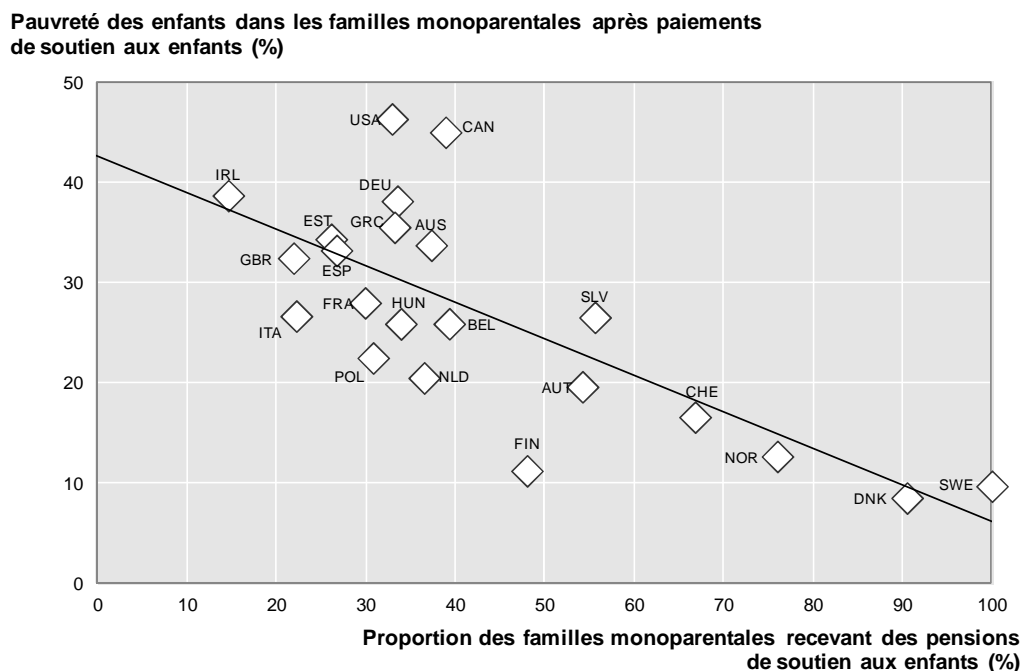
Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Données provisoires extraites de la Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté (www.oecd.org/els/social/inequality).

Tous les parents tenus de verser une pension alimentaire ou une allocation d'entretien pour enfants ne le font pas. En fait, il y a des « parents défaillants » qui n'ont aucun contact avec leur enfant. Les dispositifs d'aide publique peuvent aider un plus grand nombre de familles à bénéficier d'allocations d'entretien pour les enfants et sont eux-mêmes un outil important permettant de réduire la pauvreté des enfants. Toutefois, leur efficacité varie de manière significative selon les pays. Par exemple, au Danemark et en Suède, les dispositifs d'entretien des enfants réduisent leur pauvreté de 2,5 points de pourcentage. Aux États-Unis, où la proportion de cellules monoparentales est élevée, la contribution des allocations d'entretien pour enfants à la réduction de la pauvreté chez l'enfant n'atteint qu'un point de pourcentage. Les systèmes danois et suédois garantissent le versement périodique d'allocations au parent ayant la garde grâce à des avances que l'on récupère ultérieurement auprès du parent tenu de verser une pension alimentaire, tandis qu'aux États-Unis, les versements n'ont lieu qu'une fois les fonds reçus du parent tenu à cette obligation. Il peut s'avérer nécessaire, afin de réduire la pauvreté des enfants, de garantir publiquement un transfert minimum indépendant de la situation économique du parent versant la pension alimentaire.

Mesurer le bien-être des enfants et des familles ne se limite pas à observer des indicateurs de pauvreté relative. Les résultats des enfants au regard de l'éducation et de la santé au cours des deux dernières décennies permettent de brosser un tableau plus large, mais montrent que le succès est mitigé en matière d'amélioration des chances dans la vie de la génération montante. Depuis la fin des années 1980, la mortalité infantile diminue régulièrement à l'échelle de l'OCDE tout entière et, en même temps, le taux de bébés ayant un faible poids de naissance a augmenté dans de nombreux pays. Par ailleurs, les tendances mises au jour par le programme PISA pour la dernière décennie montrent comment évoluent les résultats scolaires des enfants de différents pays par rapport à la moyenne OCDE. Depuis 2000, de tous les pays de l'Organisation, c'est le Chili qui a vu le plus augmenter les performances en compréhension de l'écrit tandis que l'Irlande enregistrerait la baisse la plus forte.

Graphique 3. Les taux de pauvreté des enfants décroissent à mesure que la couverture assurée par les pensions alimentaires augmente, 2004-05¹



1. 2000 pour la Belgique, la France et la Norvège.

Source : Estimations du Secrétariat de l'OCDE à partir de données de la Luxembourg Income Study (LIS).

8. Quelles sont les meilleures solutions pour l'épanouissement de l'enfant ?

Ces dix dernières années, la proportion de jeunes enfants fréquentant des structures d'accueil et d'éducation a augmenté. Entre 1998 et 2007, le taux d'inscription préscolaire des enfants âgés de 5 ans au plus est passé d'un tiers environ à plus de la moitié dans l'ensemble de la zone OCDE. Les caractéristiques socio-économiques ont des répercussions sur l'intensité et la typologie des services d'accueil de l'enfant qu'utilisent les familles. Les enfants des catégories de revenus les moins élevés ont moins de chances d'être inscrits dans des services institutionnalisés d'accueil que la progéniture des familles plus riches. Les enfants vivant dans une famille non monoparentale ont une probabilité plus forte de fréquenter un service d'accueil institutionnalisé (agréé), alors que ceux vivant avec un seul parent bénéficient davantage de formules de garde non officielles moins onéreuses.

D'importants défis demeurent en matière de disponibilité, d'accessibilité financière et de qualité des services institutionnalisés d'accueil des enfants. De nombreux pays de l'OCDE proposent désormais des services de garde périscolaire pour les enfants en âge scolaire, mais leur diffusion reste limitée. Les pouvoirs publics proposent différents allègements d'impôts et diverses prestations en espèces qui aident les parents à diminuer le coût net des prestations d'accueil des enfants. Néanmoins, le coût de la garde formelle des enfants pour les familles ayant deux enfants représente en moyenne 13 % du revenu global net de la famille, et il est considérablement plus élevé en Irlande, dans certains cantons suisses, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Les normes et critères de qualité varient chronologiquement et géographiquement.

En dépit de ces différences, un accueil de qualité est de l'avis général essentiel pour le bien-être et l'épanouissement des enfants. Mais à partir de quel âge et dans quelles conditions? Certains ouvrages semblent indiquer qu'une prise en charge de mauvaise qualité, des horaires de garde prolongés et une inscription avant l'âge d'un an s'accompagnent d'un surcroît de problèmes comportementaux. En revanche, des structures formelles de garde d'enfants de grande qualité vont de pair avec une légère amélioration des gains cognitifs. Mais la situation économique présage davantage des résultats (notamment cognitifs) de l'enfant que l'exercice d'une activité professionnelle par la mère ou l'inscription dans une structure d'accueil. Quant aux enfants venant d'environnements familiaux plus défavorisés, des structures d'accueil de qualité sont gages de gains cognitifs et d'épanouissement social maximaux.

Si, sur le plan de la carrière, les femmes ont probablement tout intérêt à reprendre leur travail rapidement après la naissance de leurs enfants, du point de vue de l'épanouissement des enfants, les choses ne sont pas aussi claires. Les effets sur le comportement et l'épanouissement cognitif et la diminution du risque de pauvreté peuvent s'annuler, notamment chez les enfants venant de familles à faible revenu. Certaines études suggèrent que la reprise du travail par la mère avant que l'enfant n'atteigne l'âge de 6 mois peut avoir des effets préjudiciables sur les résultats cognitifs de cet enfant, surtout si l'emploi est à temps plein. Toutefois, ces effets sont faibles, ils ne sont pas observés partout et, dans certains cas, ils sont contrebalancés par l'effet positif induit par le fait de disposer d'un revenu supplémentaire pour la famille. Les études publiées suggèrent également que la qualité de la garde des enfants est cruciale pour leur épanouissement, pendant les toutes premières années en particulier, et que ce sont les enfants défavorisés qui tirent le plus avantage de la fréquentation de structures d'accueil formelles de grande qualité.

Que les parents reprennent ou non leur travail, la façon dont ils élèvent leur enfant est essentielle pour son épanouissement. Les faits semblent indiquer que les différences socio-économiques influent sur le temps que passent les parents avec leurs enfants et sur le type d'activités auxquelles ils se livrent. Par exemple, les familles peuvent contribuer à « reproduire » ou à « aggraver » l'inégalité des chances entre les enfants du fait de l'inégalité de niveau d'instruction des parents et, partant, de l'inégalité des capacités parentales à investir dans l'avenir de leurs enfants. Certains pays de l'OCDE fournissent déjà une aide aux parents via des centres de santé (visites à domicile par les sages-femmes, Protection Maternelle et Infantile en France) ou via des centres accueillant les tout-petits (Sure Start Child Centres au Royaume-Uni, par exemple). Favoriser l'allaitement maternel et les activités éducatives contribuant à la fois à épanouir l'enfant et à former ses parents à bien réagir aux situations stressantes (s'occuper d'enfants handicapés ou vivre la séparation parentale, par exemple) pourrait s'avérer efficient sous l'angle à la fois du revenu et des bénéfices pour l'enfant.

