



**Doc. 12103**

19 janvier 2010

## Investir dans la cohésion familiale en tant que facteur de développement en temps de crise

### Rapport

Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Rapporteur: M. Luca VOLONTÈ, Italie, Groupe du Parti populaire européen

### Résumé

La crise économique actuelle a sans aucun doute créé un environnement social généralement défavorable pour la plupart des familles en Europe. L'évolution démographique, la faible natalité, le vieillissement de la population et le taux d'activité croissant des femmes sont quelques-uns des facteurs qui incitent les sociétés à investir dans le capital humain en adoptant des politiques familiales dynamiques.

L'Assemblée parlementaire estime que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient faire de la politique familiale une priorité essentielle associant les revenus, les services de garde d'enfants, l'égalité des sexes, l'éducation, les services culturels et sociaux, la solidarité intergénérationnelle, l'emploi, la mise à disposition d'infrastructures et l'urbanisme.



**Sommaire**

**Page**

A. Projet de résolution .....	3
B. Projet de recommandation .....	5
C. Exposé des motifs, par M. Luca Volontè, rapporteur .....	6
1. Introduction .....	6
2. Restructuration de la famille en Europe .....	6
3. Voies nationales différentes et émergence de nouveaux modèles de politiques familiales .....	8
4. L'impact de la crise sur les familles: réactions politiques et leçons du passé .....	10
5. La famille en tant que capital social et de cohésion: l'importance de la qualité des relations pour ses membres et pour la société .....	10
6. Conclusions .....	12

## A. Projet de résolution

1. Les répercussions du ralentissement économique mondial sur les politiques et relations sociales font l'objet de vastes débats et de nombreuses prévisions. Parmi les préoccupations évoquées, il en est une qui occupe une place particulière: les effets négatifs que pourrait avoir la crise actuelle sur les familles et les relations familiales et, partant, sur le bien-être des adultes et des enfants.

2. L'Assemblée parlementaire reconnaît que la famille constitue une force pour affronter les aléas de la vie et considère la famille comme une ressource essentielle pour la reprise de l'économie, en particulier dans les contextes difficiles et les périodes de changement. Créatrice de richesses, la famille est un facteur de développement. La cohésion de la famille est source d'innombrables valeurs spirituelles et avantages matériels qui sont souvent tenus pour acquis, comme la paix, la stabilité, la cohésion et la solidarité, l'éducation des enfants, les services informels et d'assistance, les soins, la liberté et la responsabilité, le bien-être, l'épargne, la stabilité économique ou la solidarité entre les générations.

3. L'Assemblée estime que les familles sont généralement les mieux placées pour gérer les événements de la vie et faire des choix en fonction de leur situation propre. La famille devrait être le premier port d'escale et en endosser la responsabilité. Mais cette situation privilégiée pour affronter les problèmes diffère d'une famille à l'autre, toutes ne nécessitant pas en permanence le même niveau, le même type et la même logique de soutien. Savoir que l'on peut compter sur la famille est un élément vital pour le tissu social.

4. Dans un contexte marqué par le bouleversement de la manière dont la famille se forme et se décompose, une réduction des services publics essentiels, un chômage élevé, une augmentation de l'endettement et des changements démographiques, l'Assemblée estime que les gouvernements ne peuvent agir efficacement que s'ils peuvent compter sur des relations familiales de confiance et stables. En temps de crise économique et de bouleversements sociaux, les gouvernements attendent trop souvent des familles qu'elles se transforment à elles seules en «amortisseurs sociaux» grâce à la solidarité interne entre leurs membres.

5. L'Assemblée estime que l'évolution démographique, la faible natalité, le vieillissement de la population et le taux d'activité croissant des femmes sont quelques-uns des facteurs qui incitent les sociétés à investir dans le capital humain en adoptant des politiques familiales dynamiques. Les responsables politiques devraient en outre être particulièrement sensibilisés au fait qu'un accompagnement inadapté ou irrégulier peut avoir des répercussions sur la vie entière et l'avenir de l'enfant. Ils doivent aussi réfléchir, le cas échéant, à la manière d'améliorer les mesures de politiques sociales et économiques pour la famille et créer les conditions propices à la concrétisation du désir d'enfant.

6. L'Assemblée considère qu'il serait réducteur de dire que les politiques familiales se limitent uniquement aux aides financières. Les gouvernements doivent rester vigilants quant aux conséquences des politiques sociales sur la famille et s'efforcer de coordonner progressivement leurs politiques pour qu'elles servent les intérêts de la famille. A cette fin, l'Assemblée encourage les Etats membres du Conseil de l'Europe à réfléchir aux mesures suivantes:

6.1. promouvoir le rôle des hommes afin qu'ils participent de manière plus solidaire à la vie familiale et aux tâches du foyer, en tenant dûment compte du principe de la responsabilité parentale conjointe s'agissant de l'éducation et du développement de leurs enfants: les campagnes de sensibilisation sur la nouvelle culture de la famille ainsi que des mesures législatives positives devraient être promues pour permettre aux pères d'assumer leurs responsabilités auprès de leurs enfants;

6.2. le renforcement de relations stables, conformément à l'article 12 de la Convention européenne des droits de l'homme et à autres dispositifs sociaux reposant sur la réciprocité, l'égalité et la liberté;

6.3. offrir aux familles un soutien adéquat en tant que de besoin au motif que sur le plan social la famille est un atout entraînant des avantages importants pour la société;

6.4. veiller particulièrement à l'accès des jeunes à des emplois stables, des logements abordables et à d'autres mesures sociales, afin qu'ils puissent fonder une famille et élever leurs enfants dans un environnement sûr et propice au bien-être; développer des programmes de logements sociaux visant particulièrement les jeunes couples et les familles nombreuses;

6.5. soutenir les relations intergénérationnelles dans le cadre familial: il conviendrait de prendre en compte les personnes plus âgées qui soutiennent leur famille sur le plan financier et/ou par d'autres formes d'aide, par exemple en veillant sur leurs petits-enfants. Des dispositions devraient être prévues

pour l'accueil des enfants, mais aussi des personnes âgées fragiles, en tenant compte du fait que des équipements et services publics de haute qualité, abordables et fiables rendent possible une conciliation entre travail rémunéré, travail d'assistance et vie familiale;

6.6. lutter contre l'exclusion sociale, les ruptures et la pauvreté, notamment des familles monoparentales, de celles en situation de risque, des familles nombreuses ou des familles de migrants. La discussion sur les différents types de familles devrait porter sur les conséquences des divorces pour les enfants, en particulier le risque de pauvreté, l'échec scolaire, le chômage et d'autres formes d'exclusion sociale;

6.7. promouvoir le droit au regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe, tel qu'il est reconnu par plusieurs instruments juridiques internationaux et européens, afin de faciliter leur intégration sociale, économique et culturelle tout en apportant des bienfaits à la société d'accueil;

6.8. porter l'attention aux enfants élevés dans des familles défavorisées ou dysfonctionnelles en raison d'une rupture de la structure familiale: le risque accru de pauvreté parmi ceux faisant partie de familles monoparentales peut être accentué par une scolarité désavantagée ainsi qu'une santé plus fragile et des problèmes de logement. Ces enfants sont plus susceptibles d'être exposés à des obstacles à leur parcours scolaire, amoindrissant ainsi leurs perspectives d'avenir;

6.9. concilier la vie professionnelle et familiale en favorisant des lieux de travail favorables aux familles pour les femmes et pour les hommes: une prise en charge de qualité, des aménagements du temps de travail flexibles, des congés parentaux appropriés et d'autres formes de garde requises non seulement pour les jeunes enfants, mais aussi pour d'autres membres de la famille, pour des raisons de handicap, d'âge ou de maladie et d'autres moyens de soutien financier sous forme d'allocations ou de dégrèvements fiscaux, demeurent décisifs. Ces mesures doivent concerner aussi bien les hommes que les femmes, car à l'heure actuelle les emplois flexibles sont occupés davantage par les femmes, ce qui ne fait en réalité que perpétuer le clivage hommes/femmes entre travail rémunéré et travail non rémunéré et influe sur la décision des femmes d'avoir ou non des enfants;

6.10. offrir aux familles des services de qualité à des prix abordables, en particulier par l'entremise de structures publiques et à vocation non lucrative: les parents doivent avoir accès à divers dispositifs de garde d'enfant à des conditions raisonnables, par exemple toute la journée pour les enfants d'âge préscolaire, après l'école pour les enfants scolarisés, y compris pour les enfants ayant des besoins particuliers, notamment les enfants malades ou handicapés. Il faudrait également continuer à encourager les services intégrés à la petite enfance, comme la garde d'enfant à domicile, en entreprise et sur le lieu de travail;

6.11. impliquer le secteur privé, dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises et adapter la législation en prévoyant des aménagements de travail pour les deux parents: cela pourrait faciliter un partage plus équilibré des rôles et soulager les femmes qui assument à la fois une activité professionnelle et les tâches ménagères tout en incitant les hommes à prendre activement part à la vie familiale.

## **B. Projet de recommandation**

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution ... (2010) «Investir dans la cohésion familiale en tant que facteur de développement en temps de crise», et recommande au Comité des Ministres:

1.1. de transmettre cette résolution aux gouvernements des Etats membres, en leur demandant d'en tenir compte dans l'élaboration de leur politique nationale familiale;

1.2. de promouvoir un échange de bonnes pratiques entre les Etats membres sur les politiques familiales et d'inviter les services compétents du Conseil de l'Europe:

1.2.1. à promouvoir une interaction plus stratégique entre différents domaines d'activités et une approche multidisciplinaire concernant les questions familiales au sein de l'Organisation;

1.2.2. à soutenir des politiques régionales et locales visant à renforcer les services publics, afin de favoriser l'instauration d'une société véritablement favorable à la famille et de développer les relations intergénérationnelles au sein de la famille;

1.2.3. à favoriser l'échange de connaissances et l'élaboration de normes sur les politiques en faveur de la famille, afin de mieux comprendre des questions comme le genre, la solidarité entre les générations, le vieillissement, la fertilité, les modèles familiaux, ainsi que la jeune génération, les enfants, les migrations et la santé, en se plaçant du point de vue de la famille.

## C. Exposé des motifs, par M. Luca Volontè, rapporteur<sup>1</sup>

### 1. Introduction

1. La Charte sociale européenne révisée énonce que «la famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement» (article 16). Le rapporteur considère que la famille est un facteur et un moteur puissants de la cohésion sociale et du développement. La relation entre la famille et la société est réciproque, autonome et responsabilisante: une famille forte est un atout essentiel pour une bonne société, et une société cohésive et adaptée aux familles est indispensable au bien-être de ces dernières.

2. La Stratégie révisée de cohésion sociale du Conseil de l'Europe indique que c'est au sein de la famille que la cohésion sociale s'expérimente et s'apprend pour la première fois, et que, tout en respectant pleinement l'autonomie de la sphère privée, une stratégie de cohésion sociale doit donc chercher à soutenir les familles. Le rapporteur estime donc que les relations et liens familiaux devraient être considérés comme un domaine relevant aussi de politiques publiques et que toutes les mesures nécessaires devraient être adoptées pour créer les conditions nécessaires au bien-être et au développement de la famille.

3. La famille constitue une relation sociale essentielle, originale et irremplaçable. Il s'agit d'une ressource fondamentale qui établit les types indispensables de biens publics et communs, remplit d'innombrables fonctions sociales et, selon les résultats d'enquêtes européennes récentes, représente une valeur importante et stable pour les citoyens européens<sup>2</sup>. La famille offre à ses membres des soutiens multiples tout au long de son cycle de vie et plus particulièrement en temps de crise sociale et économique.

4. De par ses propriétés (la structure et la qualité de ses relations) et de ses pouvoirs (de médiation entre les individus et la société), la famille et son réseau de parenté sont le premier mécanisme social capable d'amortir l'impact négatif du ralentissement économique et social et de la récession, et en particulier de la recrudescence du chômage, de l'insécurité de l'emploi et financière, du remboursement des crédits immobiliers, des dettes économiques de la famille et de la pauvreté.

5. Le rapporteur estime que dans une société complexe et en pleine mutation, le soutien aux familles et leur protection juridique dans l'accomplissement de leurs fonctions devraient être tenus à un haut degré de considération dans les programmes politiques des Etats membres. La solidarité, la confiance réciproque, la capacité de donner sans rien attendre en retour, les responsabilités mutuelles, la capacité à prendre soin d'autrui, c'est-à-dire le «capital social» de la famille, sont des vertus personnelles développées au départ au sein de la famille puis transmises à la société.

6. La Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des affaires familiales sur le thème des «Politiques publiques en faveur du désir d'enfant: facteurs sociétaux, économiques et personnels», qui a eu lieu les 16 et 17 juin 2009 à Vienne, a permis au rapporteur de réfléchir aux développements récents et aux principaux défis des politiques familiales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. La commission des questions sociales, de la santé et de la famille a aussi organisé une audition avec le professeur Linda Hantrais le 11 juin 2009 à Londres afin d'enrichir sa réflexion sur ce sujet.

### 2. Restructuration de la famille en Europe

7. Le rapporteur a identifié des changements considérables dans la structure et la vie familiales en Europe. En fait, la famille, en tant que système vivant, a évolué et s'est constamment adaptée aux changements sociaux, et nous pouvons observer une nouvelle morphogenèse et de nouveaux défis pour la famille.

8. Certaines tendances, telles que le déclin et le vieillissement de la population, des conditions de vie familiale plus diversifiées, l'impact des nouveaux rôles des femmes et des hommes sur la vie de famille et une participation accrue des femmes sur le marché du travail se retrouvent dans tous les pays européens, mais avec des variations selon – et dans – les pays.

---

1. Le rapporteur tient à remercier le professeur Riccardo Prandini de sa contribution à la préparation de ce rapport.

2. Alber, J., Fahey, T., et Saraceno, C. (éd.), *Guide de la qualité de vie dans une Europe élargie*, Routledge, Londres, New York, 2008; Donati, P. et Prandini, R. (dir.), *La cura della famiglia e il mondo del lavoro*, Franco Angeli, Milan, 2008.

9. Le rapporteur observe que l'ampleur et le rythme des changements varient considérablement entre – et dans – les pays. La structure actuelle de la famille inclut une variété de situations dans lesquelles les enfants sont élevés et protégés (par exemple les familles monoparentales, les familles recomposées, les familles multiethniques, les unions hétérosexuelles et homosexuelles, les unions civiles).

10. Malgré les profondes disparités entre pays, le rapporteur estime qu'il est néanmoins possible de prévoir pour l'Europe certaines caractéristiques générales de la structuration et restructuration des familles, comme suit:

10.1. le nombre total de foyers augmentera probablement ultérieurement, en raison de la hausse de celui des foyers à une seule personne, du déclin des naissances et des processus de rupture familiale. On assistera éventuellement en parallèle à une augmentation du nombre de belles-familles, de remariages et de nouvelles formes de famille;

10.2. les familles nucléaires et hétérosexuelles resteront probablement les principales formes de connexion de la parentalité et de la conjugalité, à travers probablement des nouvelles formes d'organisation, mais d'autres modèles de vie familiale, publiquement reconnus et socialement acceptés, verront également le jour;

10.3. les liens familiaux seront plus fluides et la composition de la famille changera certainement plus souvent au cours de la vie. En résumé, la grande majorité des Européens vivront plus ou moins dans un contexte familial;

10.4. la culture de modèles familiaux égalitaires et de juste répartition des tâches sera ultérieurement réévaluée et donnera naissance à de nouveaux rôles des femmes et des hommes;

10.5. les interactions parents-enfants et les activités éducatives feront l'objet d'une attention grandissante et, dans les familles les plus jeunes, les parents s'efforceront de passer davantage de temps avec leurs enfants;

10.6. le profil démographique de l'Europe sera marqué par le vieillissement de la population; les liens intergénérationnels resteront importants et les grands-parents joueront un rôle clé en matière d'éducation informelle et de soutien aux familles dont les deux parents travaillent;

10.7. le possible changement de l'équilibre entre immigration et émigration aura un impact important sur chaque question liée à la vie familiale ainsi que d'énormes implications en termes de services publics et de rôle de la famille au sein de la société;

10.8. sur un plan général, les revenus des familles pourraient progresser avec l'augmentation de celles comptant deux personnes sources de revenus. Néanmoins, elles ne bénéficieront pas toutes de la même manière de cette augmentation, en particulier pour les familles les plus vulnérables, par exemple les couples au chômage, les familles monoparentales, celles comptant une seule personne source de revenus, les familles dont l'un des membres est handicapé ou dépendant, ou celles avec plus de deux enfants;

10.9. les services, notamment sanitaires et sociaux, seront d'une importance grandissante. Pour répondre à la hausse de la demande, il sera indispensable de mettre en réseau les organisations publiques, privées et civiles, et de développer la coopération entre elles;

10.10. les services sociaux passeront d'une culture d'assistance à une culture de subsidiarité et d'épanouissement personnel; la gestion des relations sociales ou des individus en tant que personnes en relation avec d'autres sera le nouveau centre d'attention des services sanitaires et sociaux, soutenant ainsi le «lien social» qui permet de renforcer les sociétés cohésives.

11. D'après le rapporteur, il est manifestement accordé une importance accrue, en tant que nouveau sujet de réflexion scientifique et politique, à la qualité des relations familiales, conjugales et parentales, à leur «capital social» interne, dont l'impact sur les résultats sera plus fort que la simple structure juridique de la famille.

12. Ce capital social familial peut être soutenu, facilité et promu par une politique sociale directe et indirecte proposée par l'appareil d'Etat, mais aussi par le secteur privé à but lucratif, les organisations sans but lucratif de la société civile et les associations familiales.

### 3. Voies nationales différentes et émergence de nouveaux modèles de politiques familiales

13. De nombreux chercheurs ont tenté de modéliser les «politiques familiales» européennes. A l'heure actuelle, tous s'accordent à dire qu'il est difficile de définir de manière simple ce domaine d'analyse. Le rapporteur est d'avis qu'il existe deux processus politiques interconnectés et potentiellement contradictoires: *a.* la différenciation permanente des trajectoires politiques nationales; et *b.* la nécessité d'un nouveau modèle politique européen, fondé sur la perspective de relier les responsabilités personnelles et familiales, les droits individuels et familiaux et la subjectivité personnelle et familiale. Dans cette section, le rapporteur s'attachera plus particulièrement au premier point.

14. Chaque structure et culture nationales de politiques familiales mettent en exergue une question essentielle, soutenant ainsi une certaine idée ou vision de la famille. Quelques exemples sont cités ci-dessous<sup>3</sup>.

14.1. En Suède (et plus généralement, dans les pays nordiques), la politique familiale a été initiée au début du XXe siècle à une période où les réformes sociales étaient préconisées en vue de construire une nouvelle société fondée sur la solidarité sociale et la perspective d'un foyer du peuple (*folkhemmet*). Au début des années 1970, la politique familiale suédoise a fortement mis en avant un modèle familial à deux personnes sources de revenus/de soins, visant à renforcer par là même l'égalité des genres. Différents programmes sociaux coexistent et se complètent mutuellement, tels que les services de garde d'enfants subventionnés, les congés parentaux généreux et la législation sur l'égalité de l'emploi. L'orientation politique est axée sur les droits individuels et l'égalité des genres. La famille «en soi» est rarement un objectif direct et spécifique en politique.

14.2. En France, les politiques familiales visent plusieurs objectifs, par exemple: encourager les parents (et surtout les mères de famille) à entrer et rester sur le marché du travail rémunéré; s'attaquer aux inégalités sociales; maintenir un taux de fécondité élevé; abaisser le taux de pauvreté (des enfants). Plusieurs mesures politiques continuent d'y contribuer, dont un système préscolaire bien établi de longue date (école maternelle). Le pays semble bénéficier d'un large soutien culturel pour les dépenses publiques en faveur des enfants et des familles nombreuses. La politique est axée sur «la famille», perçue comme un bien social, mais la tendance à l'individualisme connaît aussi un développement rapide.

14.3. Début 2007, le Gouvernement russe a engagé une nouvelle réforme nationale pour relancer le taux de fécondité et améliorer le bien-être des familles avec enfants. Le «capital maternité» a pour objectif d'encourager les naissances. A compter de 2010 seulement, les femmes pourront profiter de nouvelles opportunités telles que l'achat d'un logement, la couverture des coûts d'éducation, l'amélioration de l'épargne retraite. Cette réforme de la politique familiale comprend l'introduction de bons municipaux pour les structures de garde d'enfants et les établissements préscolaires, un «bonus égalité» visant à encourager les pères à prendre un congé parental et une allocation pour garde d'enfants.

14.4. Le débat relatif à l'orientation que pourrait ou devrait prendre la politique familiale allemande a été largement dominé à partir de la fin des années 1990 par la question de savoir comment encourager les jeunes couples à procréer et comment réduire les coûts de la grossesse pour les mères. La perte de compétitivité de l'économie allemande a favorisé l'émergence d'un discours associant nouvelle politique familiale et croissance économique, taux de fécondité plus élevé et plus grande prospérité. En résumé, l'orientation politique est fondamentalement axée sur les relations familiales, avec un fort accent placé sur la subsidiarité et le rôle des organisations de la société civile.

14.5. La lutte contre la pauvreté des enfants a été au cœur des récentes politiques familiales du Royaume-Uni. Pour y parvenir, le principal levier utilisé par le gouvernement a été d'amener plus de parents à travailler. Les parents isolés, type de famille le plus exposé au risque de pauvreté, constituent à cet égard une cible privilégiée. Le Royaume-Uni a par ailleurs accordé une haute priorité à la parentalité dans son ordre du jour relatif à l'exclusion sociale et à la justice pénale, et considère à l'évidence que la promotion de la bonne parentalité était un outil essentiel pour renforcer la cohésion sociale. Pour augmenter les taux d'emploi, diverses mesures ont été prises en vue de faciliter la conciliation entre parentalité et emploi rémunéré. En résumé, plutôt que de mettre en place une politique familiale explicite, le pays dispose de toute une gamme de mesures politiques visant certains aspects significatifs du bien-être individuel et de la famille, ainsi que le contrôle social.

---

3. Comité d'experts sur les politiques sociales pour les familles et les enfants du Conseil de l'Europe, *Antécédents et évolutions des politiques familiales dans certains pays membres du Conseil de l'Europe*, avril 2009.

14.6. Dans le sud de l'Europe, le niveau de pauvreté est plus élevé et les taux de fécondité et d'activité des femmes sont généralement plus faibles. Ces pays sont caractérisés par un «manque» de politiques pour la famille. Le volume de prestations en espèces pour les familles est par ailleurs très faible. Le congé parental peut être relativement long, mais il s'agit d'un congé peu ou pas rémunéré. Le Portugal se distingue du reste du groupe dans la mesure où il a mis en place un congé parental légèrement plus court, des prestations en espèces davantage ciblées vers les familles à bas revenus et un taux d'inscription bien plus élevé des enfants de moins de 3 ans dans le système formel de garde d'enfants.

15. D'après de nombreuses études entreprises sur les politiques familiales, aucun effet politique manifeste ne peut être attribué au régime de protection sociale ou à des mesures particulières en matière de politique familiale. Le rapporteur estime que, pour qu'une politique puisse efficacement satisfaire des objectifs sociaux, elle se doit d'élargir les choix en matière de vie familiale, eux-mêmes soumis à des influences nombreuses et variées telles que l'organisation sociale nationale, un environnement économique plus large, l'accès au marché du travail, aux rémunérations et opportunités ou développement de carrière, l'organisation sociale et celle du temps pour soi, y compris la flexibilité du travail, les normes culturelles et sociétales dominantes concernant l'emploi des mères de jeunes enfants, les modes de vie familiaux, la proximité géographique et la disponibilité des proches, les perceptions des avantages matériels, sociaux et psychologiques du travail, les coûts d'opportunité économiques et sociaux directs de la parentalité, surtout pour les femmes, les préférences en matière de mode de vie, les attitudes et les systèmes de valeurs personnels.

16. Les difficultés à observer les effets causaux des politiques sur la vie de famille et à élaborer un programme européen unique de politique familiale ne sont que la face émergée de l'iceberg. La «face cachée» résulte des effets invisibles ou flous des politiques familiales actuelles sur le mode de vie et la population.

17. Le rapporteur est conscient d'un nombre de problèmes qui découlent des politiques familiales globales et qui, de manière latente, déconstruisent les relations familiales et rendent difficile de faire de la famille l'axe unique des politiques, à savoir:

17.1. l'incohérence et les contradictions grandissantes dans les objectifs politiques: les gouvernements sont confrontés à des dilemmes politiques qui alimentent le débat sur la légitimité et l'efficacité de l'intervention de l'Etat dans les domaines qui touchent à la vie privée des familles. A titre d'exemple, les mesures visant à inciter davantage de femmes à participer à la vie active peuvent concurrencer celles qui cherchent à infléchir la courbe de natalité et à encourager la maternité;

17.2. les politiques en faveur de la flexibilité du temps de travail et les systèmes de congés risquent néanmoins de perpétuer l'inégalité des genres et d'être fondées sur une vision simpliste de la «féminité» et de la «masculinité». A titre d'exemple, l'accent est souvent porté sur la volonté de travailler à temps plein, à condition que la société propose un nombre suffisant de services de garde d'enfants, malgré les signes manifestes d'un désir de rester à la maison auprès des enfants, surtout s'ils sont très jeunes. Les parents recourent généralement à plusieurs modes de garde formelle et informelle, surtout s'ils sont à la fois en charge de leurs enfants et de leurs propres parents;

17.3. la montée d'un «workfare» (système d'allocation sous condition de travail) favorable aux mères: bien qu'elle soit présentée comme «adaptée aux familles», la politique relative à la garde d'enfants (incluant les services de garde, les congés parentaux, etc.) pourrait plus justement être qualifiée «d'adaptée au travail», le principal objectif étant de rendre les mères de famille disponibles afin qu'elles puissent travailler et participer ainsi à la lutte contre le déficit budgétaire de la protection sociale et la pénurie de main-d'œuvre. Ces politiques ont pour autre conséquence imprévue le manque de reconnaissance du statut du travail d'assistance et de l'équilibre entre les soins formels et informels<sup>4</sup>;

17.4. individualisme et «genderisme» (ou comportement de genre): au lieu de prendre en compte la famille comme un lien social et d'en faire une cible à part entière, certains des dispositifs politiques sont davantage axés sur les individus sans relation ni lien, et sortis de leur contexte réel. Ils sont définis dans le cadre des rôles contemporains des femmes et des hommes et ne sont pas en mesure de les transcender<sup>5</sup>.

4. OCDE, *Bébés et employeurs: Comment réconcilier travail et vie de famille – Synthèse des résultats pour les pays de l'OCDE*, Paris, 2007; Bould, S., «La nécessité d'une politique familiale internationale, les mères comme travailleuses et comme responsables familiales», enquête 39, no 3/4, 2006.

5. Commission européenne, «La vie de famille et les besoins d'une population vieillissante», *Flash Eurobarometers Series*, 247, 2008.

18. Compte tenu de ces risques, le rapporteur est aussi profondément préoccupé par la crise économique actuelle qui a à l'évidence créé un environnement social généralement défavorable pour la plupart des familles en Europe. Il estime qu'il est pertinent d'analyser comment les responsables politiques ont répondu à la diminution des ressources destinées au financement des mesures de politique familiale dans le passé.

#### **4. L'impact de la crise sur les familles: réactions politiques et leçons du passé**

19. Les crises économiques mondiales frappent les budgets de bon nombre des gouvernements. A ce jour, il n'existe pas encore de recherche ou d'étude sur l'impact réel de la crise actuelle sur les familles en Europe, mais le rapporteur estime qu'il n'est pas difficile d'en prédire certaines conséquences.

20. En temps de crises, la plupart des gouvernements ont procédé à des coupes franches dans les dépenses sociales afin de limiter les déficits budgétaires. Parmi les stratégies mises en œuvre dans le passé par beaucoup d'Etats figurent l'introduction d'un ciblage des bénéficiaires en lieu et place des anciennes prestations familiales universelles et une stratégie plus subtile de réduction des allocations en omettant d'indexer les prestations familiales en espèces. C'est pourquoi les niveaux d'inflation élevés durant plusieurs années ont généralement engendré une érosion progressive du pouvoir d'achat et de la valeur réelle des prestations pour enfant.

21. Parmi les autres stratégies mises en œuvre figurent: une perte de droits ou peut-être l'allongement d'un droit à congé (par exemple le congé parental) mais sans rémunération et/ou sans garantie de retrouver l'emploi précédent; une diminution des compensations de salaire; l'abolition de certaines prestations ou d'anciennes subventions pour des biens consommés plus particulièrement par les enfants et les familles.

22. Certains gouvernements ont introduit des prestations compensatoires ou un plafond de revenu ouvrant droit aux prestations. Ils sont passés d'un système universel de prestations pour enfant (redistribution horizontale) à un système plus ciblé de prestations indexées sur le revenu (redistribution verticale). De telles évolutions reflètent bien la pression exercée sur les budgets des gouvernements, la nécessité de réformer leurs systèmes de protection sociale et la volonté de plus en plus marquée de lutter contre la paupérisation<sup>6</sup>.

23. En parallèle, d'autres mesures ou prestations ont également été mises en place: les prestations pour familles nombreuses en sont un exemple, avec l'extension de la couverture à des catégories additionnelles de citoyens/résidents. Il en va ainsi de l'octroi de l'allocation de maternité de type assurance à des mères non assurées; des allocations de grossesse pour les étudiantes non assurées; du droit à un congé parental pour les étudiants à plein-temps; des allocations parentales pour toutes les mères non assurées; les prestations pour enfant, longtemps intégrées aux prestations sociales, sont progressivement étendues aux familles sans véritable emploi, en raison de l'érosion de la couverture liée à l'augmentation du chômage; la flexibilité accrue de certains mécanismes de congé ou l'introduction de types additionnels de congés.

24. Le rapporteur observe que, même en période de difficultés socio-économiques graves, si les gouvernements suppriment ou réduisent certaines prestations, ils en introduisent de nouvelles ou en augmentent d'autres et ils peuvent réaménager les systèmes de services et la gouvernance entre prestataires publics, privés et sociaux. Cela montre clairement les différents objectifs poursuivis par les responsables politiques au travers des mesures de politique familiale.

#### **5. La famille en tant que capital social et de cohésion: l'importance de la qualité des relations pour ses membres et pour la société**

25. Compte tenu de la nouvelle situation économique et des effets paradoxaux des politiques familiales générales sur une grande partie de la population, le rapporteur appelle à concevoir une vision différente de la famille et des politiques sociales requises en temps de crise. Pour ce faire, il souhaite attirer l'attention sur la valeur ajoutée des relations familiales.

26. La famille est une institution sociale essentielle pour le bien-être de ses membres mais également pour des raisons sociétales, économiques, politiques, civiques, culturelles et d'autres raisons publiques.

---

6. Letablier *et al.*, «Examen des études traitant des coûts de l'éducation des enfants et de l'efficacité de l'aide apportée aux parents», Politiques dans les pays européens, Commission européenne, 2009.

27. Selon le rapporteur, l'élément déterminant dans une famille est la qualité des relations entre ses membres et entre ces derniers et la société. La façon dont les membres de la famille se conduisent les uns envers les autres, avec ou sans esprit de générosité, confiance, réciprocité, entraide, altruisme, égalité, génère ce que l'on peut appeler la «subjectivité familiale» et influence considérablement l'exercice par la famille de ses fonctions sociales.

28. Quatre types de fonctions remplies par la famille, et qui intéressent autant ses membres que la société, peuvent être identifiés:

28.1. les fonctions à caractère économique et instrumental: la création de main-d'œuvre, l'emploi, l'entrepreneuriat et par voie de conséquence la croissance et le développement économique, c'est-à-dire la création d'un capital économique;

28.2. les fonctions éducatives et d'habilitation: les soins apportés aux enfants, personnes âgées et nouveau-nés, la surveillance et l'éducation des enfants, la prise en charge et l'assistance des personnes âgées, l'aide apportée aux membres de la famille pour leur permettre d'exploiter leurs potentialités dans la vie, la préparation des jeunes à une entrée positive dans la société, c'est-à-dire la génération et régénération du capital humain;

28.3. les fonctions de cohésion et d'intégration: le développement de la communauté, la création de liens sociaux forts, entre et par-delà les diverses communautés, le soutien intergénérationnel et informel aux cercles parentaux et familiaux, la création et la transmission du capital social, l'intégration sociale. Ce capital social est lié au renforcement de nombreux acquis sociaux, tels que les bons résultats scolaires des enfants, la réduction du taux de criminalité, la réduction des problèmes de voisinage, l'acquisition des vertus civiques, la participation à la vie publique, la généralisation de la confiance, etc.;

28.4. les fonctions culturelles et d'expression: génération et régénération du capital culturel et des biens identitaires, comme le partage des risques entre les partenaires et les enfants, la formation de la personnalité, les relations d'affection, le sens de l'appartenance, la gestion du stress, une vie saine, la plénitude affective, etc.

29. D'innombrables recherches, mettant particulièrement l'accent sur les relations légalement reconnues, démontrent l'importance des liens familiaux. En voilà quelques exemples<sup>7</sup>:

29.1. les couples stables ont généralement des revenus plus élevés, sont moins confrontés au risque de pauvreté et accumulent plus de richesses. Ils sont plus heureux, moins sujets à la dépression et au suicide et vivent plus longtemps;

29.2. le revenu, la situation professionnelle, ou l'éducation des partenaires masculins accélèrent la transition vers le mariage. La faiblesse des revenus semble être l'une des causes majeures du choix de la cohabitation à long terme plutôt que du mariage;

29.3. les personnes divorcées jouissent d'un bien-être physique et affectif moindre comparativement aux personnes mariées; la séparation des parents est associée à une série de conséquences néfastes pour les enfants durant l'enfance, l'adolescence et même l'âge adulte;

29.4. la baisse des revenus après une séparation est généralement plus importante pour les femmes que pour les hommes; cependant, les hommes subissent également des effets négatifs dans le domaine de l'emploi. La stabilité au plan économique, affectif et physique contribue aussi à la qualité de la relation avant et après la séparation;

29.5. l'effet positif sur le risque de divorce du travail des femmes et de l'indépendance financière qu'il leur offre n'est pas significatif pour les femmes qui adoptent une attitude égalitaire face aux rôles considérés comme appropriés pour les hommes et pour les femmes, laissant entrevoir que pour les femmes le travail peut avoir aussi un effet bénéfique sur la qualité de la relation. La plupart des études concluent que le travail des mères n'a qu'un effet négatif faible, voire nul, sur le développement des enfants, et qu'il est largement compensé par les répercussions positives sur la situation matérielle de la famille;

29.6. les sentiments d'inégalité dans la répartition des tâches domestiques nuisent à la satisfaction que tirent les femmes de leur relation et à leur bien-être;

---

7. Amato, P. et al., *Alone together*, Harvard University Press, 2008; Département pour les enfants du Royaume-Uni, *Families in Britain: an evidence paper*, 2008.

29.7. des journées de travail trop longues et le surmenage peuvent concourir à la dégradation de la qualité de la relation et de la parentalité pour les femmes comme pour les hommes;

29.8. les enfants dont les parents anticipent les besoins tissent des liens plus solides; des liens solides renforcent la probabilité d'une interaction positive avec les pairs et de bons résultats comportementaux durant le préscolaire et les premières années d'école;

29.9. le temps consacré par les parents à des activités stimulantes centrées sur les enfants est généralement associé à de meilleurs résultats comportementaux et cognitifs pour ces derniers. La qualité des relations entre la mère et le père a des effets positifs sur la chaleur des relations parents-enfants;

29.10. le mode d'interaction des parents avec leurs enfants (le style de parentalité) et la qualité de leurs relations semblent avoir plus d'importance pour l'épanouissement des enfants que la réduction de ces moments partagés du fait de l'activité professionnelle des femmes;

29.11. à quelques exceptions près, le comportement à l'adolescence, et le niveau éducatif scolaire et la situation professionnelle ultérieurs sont étroitement liés aux relations nouées durant la petite enfance.

30. En bref, le rapporteur estime que la qualité des relations internes à la famille réduit la nécessité de recourir à des interventions des services publics et sociaux. En ce sens, les liens relationnels primaires (internes à la famille) sont liés fortement aux liens relationnels publics ou communs. Dans une étude récente, le sociologue américain Paul R. Amato a souligné que les changements dans la structure familiale ont eu un coût substantiel pour la société américaine. A titre d'exemple, le déclin du nombre de couples mariés au cours de la seconde moitié du XXe siècle a contribué de manière significative à la paupérisation des enfants aux Etats-Unis durant les années 1970-1980. Les grossesses des adolescentes, en particulier, ont coûté aux contribuables 7,3 milliards de dollars des Etats-Unis en 2004.

31. Ces coûts sont liés à l'augmentation des dépenses fiscales pour les programmes de lutte contre la pauvreté, de justice pénale et de nutrition scolaire, et aux niveaux d'imposition plus bas des contribuables dont la productivité à l'âge adulte a été compromise pour avoir grandi dans la pauvreté à la suite d'une rupture familiale. A l'évidence, les naissances hors mariage, les divorces, et les problèmes conjugaux coûtent fort cher à la société américaine. En résumé, l'évolution de la structure familiale et maritale des Américains depuis les années 1960 a entraîné une baisse du niveau moyen de bien-être des enfants et de beaucoup d'adultes, a accentué la pauvreté des enfants et fait peser une charge financière lourde sur la société<sup>8</sup>.

32. Cette évolution est encore renforcée à l'heure actuelle par la crise économique, car le chômage accroît la probabilité de crise conjugale et de séparation des couples. C'est pourquoi aussi, en Europe, les politiques publiques ont de plus en plus pour objectif de consolider les familles et d'augmenter le pourcentage d'enfants élevés dans des familles biparentales solides.

## 6. Conclusions

33. Le rapporteur partage pleinement les analyses de la *Task force* de haut niveau sur la cohésion sociale au XXIe siècle du Conseil de l'Europe, selon lesquelles les politiques ne peuvent plus tenir pour acquise l'existence de la famille. Tous les Etats d'Europe devraient faire de la politique familiale une priorité essentielle associant les revenus, les services de garde d'enfants, l'égalité des sexes, l'éducation, les services culturels et sociaux, la solidarité intergénérationnelle, l'emploi, la mise à disposition d'infrastructures et l'urbanisme.

34. Le soutien et les actions des gouvernements, à l'instar d'autres formes d'intervention, sont subsidiaires aux familles. Les gouvernements et autres acteurs politiques ont la responsabilité de servir et d'aider les familles à nouer des relations solides et fortes, à exploiter pleinement leur potentiel, à créer des opportunités égales, à assurer leur prospérité, c'est-à-dire soutenir et renforcer leur statut particulier et la génération de capital social familial. Les programmes d'intervention familiale doivent être proportionnés aux capacités des familles et les aider à endosser leurs responsabilités.

35. Il est prouvé que les politiques en faveur de la famille qui sont menées de manière cohérente et sur une longue période ont des effets positifs sur les décisions individuelles d'avoir des enfants et sont un moyen de faire face aux problèmes démographiques que connaît l'Europe. Il appartient aux décideurs politiques de reconnaître et de promouvoir les droits de la famille dans tous les compartiments de la politique, reconnaître

---

8. U.S. Census Bureau, «Résumé des statistiques des Etats-Unis», Washington, DC, 2006.

les droits fondamentaux des parents d'éduquer leurs enfants, promouvoir la participation active des parents et des associations familiales dans la formulation, l'organisation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques familiales.

36. Le rapporteur estime que les gouvernements sont plus efficaces lorsqu'ils travaillent en partenariat avec les autres acteurs du système politique de la société providence: les entreprises, les organisations de la société civile, les familles. La politique familiale est un secteur comportant une multiplicité d'acteurs, dans lequel les autorités locales, les organisations non gouvernementales, la société civile et les familles elles-mêmes ont un rôle essentiel à jouer.

\*\*\*

*Commission chargée du rapport:* commission des questions sociales, de la santé et de la famille

*Renvois en commission:* Doc. 11782, Renvoi 3521 du 26 janvier 2009

*Projets de résolution et de recommandation* adoptés à l'unanimité par la commission le 11 décembre 2009

*Membres de la commission:* Mme Christine **McCafferty** (Présidente), M. Denis **Jacquat** (1er Vice-Président), Mme Liliane Maury Pasquier (2e Vice-Présidente), Mme Fátima **Aburto Baselga**, M. Francis Agius, M. Farkhad Akhmedov, M. Milos Aligrudić, Mme Karin Andersen, Mme Magdalena Anikashvili, M. Konstantinos **Aivaliotis**, Mme Sirpa Asko-Seljavaara, M. Lokman **Ayva**, M. Mario Barbi, M. Andris Bērziņš, M. Roland Blum, Mme Olena Bondarenko, Mme Monika Brüning, Mme Bożenna Bukiewicz, Mme Karmela Caparin, M. Igor Chernyshenko (remplaçant: M. **Parfenov**), M. Desislav **Chukolov**, M. Agustín **Conde Bajén**, M. Imre **Czinege**, M. Karl Donabauer, Mme Emelina Fernández Soriano (remplaçante: Mme Blanca **Fernández-Capel Baños**), Mme Daniela Filipiová, M. Ilija Filipović, M. Paul Flynn, Mme Pernille Frahm, Mme Doris Frommelt, M. Marco Gatti, M. Ljubo Germič, M. Luc Goutry, M. Neven Gosović, Mme Claude Greff, Mme Dzhema **Grozdanova**, M. Michael **Hancock**, Mme Olha Herasym'yuk, M. Ali Huseynov, M. Fazail İbrahimli, M. Birkir Jón Jónsson, Mme Marietta **Karamanli**, M. Włodzimierz Karpiński, M. Michail **Katrinis**, M. András Kelemen, M. Peter Kelly, Baroness Knight of Collingtree, M. Haluk **Koç**, M. Oleg Lebedev, M. Paul Lempens, M. Bernard **Marquet**, M. Patrick Moriau, M. Félix Müri, Mme Christine Muttonen, Mme Carina **Ohlsson**, M. Peter **Omtzigt**, Mme Lajla Pernaska, M. Zoran Petreski, Mme Marietta de Pourbaix-Lundin, M. Cezar **Florin Preda**, Mme Vjerica Radeta, Mme Maria Pilar Riba Font, M. Walter Riester, M. Nicolae Robu, M. Ricardo Rodrigues, Mme Maria de Belém Roseira, Mme Marlene Rupprecht (remplaçant: M. Wolfgang **Wodarg**), M. Indrek Saar, M. Maurizio Saia, M. Fidas **Sarikas**, M. Ellert Schram, Mme Anna Sobecka, Mme Michaela **Šojdrová**, M. Marc Spautz, Mme Arūnė Stirblytė, M. Oreste Tofani, M. Mihai Tudose, M. Alexander Ulrich, M. Mustafa **Ünal**, M. Milan Urbáni, M. Luca **Volontè**, M. Victor Yanukovych, M. Vladimir Zhidkikh

N.B. Les noms des membres ayant participé à la réunion sont indiqués en gras

*Secrétariat de la commission:* M. Mezei, Mme Lambrecht, Mme Arzilli