

Materialiensammlung



Österreichisches Institut für Familienforschung
Austrian Institute for Family Studies
L'Institut autrichien de recherche sur la famille

*European
Observatory on
Family Matters*



*Observatoire
européen pour les
Affaires familiales*



Faible fécondité en Europe Famille, genre et politiques publiques

Rapport de Synthèse

Séminaire annuel

Séville, Espagne, 15-16 septembre 2000

Christos Bagavos
&
Claude Martin

Heft 10

Wien 2001, ISBN 3-901668-23-3

Sommaire

1	Introduction	3
2	Enjeux politiques et faible fécondité	4
2.1	Implications politiques de la faible fécondité	4
2.2	Les gouvernements et la faible fécondité	5
2.3	L'alternative de l'immigration	5
3	Le diagnostic de la situation sociale en Europe	7
4	La faible fécondité affecte tous les pays développés	8
4.1	Les faits en ce qui concerne les faibles niveaux de fécondité	8
4.2	Les paradoxes de la faible fécondité	9
5	Comment expliquer la faible fécondité : enseignements politiques	13
5.1	La décision d'avoir des enfants	13
5.2	Le coût des enfants	13
5.3	Valeurs post-matérialistes et faible taux de fécondité	14
5.4	Division du travail rémunéré et non rémunéré entre les femmes et les hommes et décision d'avoir des enfants	16
5.5	L'économie de marché et son impact sur la fécondité	18
6	Quelles politiques publiques ont un impact sur la fécondité ?	20
6.1	Tendances et limites des politiques familiales en Europe	20
6.2	Stratégies professionnelles, politiques de l'emploi et impact sur la fécondité	22
7	Nouvelles politiques et principes d'action	26
7.1	Préalables de l'intervention publique	26
7.2	Les « outils » de l'action publique permettant d'influencer la fécondité	27
7.3	Politiques alternatives de garde des enfants	28
7.4	Changements nécessaires	30
7.5	Promouvoir une panoplie d'outils politiques ou inventer une nouvelle machine	31
7.6	Efficacité des politiques	31
7.7	Principes d'action	32
	Communications présentées au Séminaire annuel 2000 organisé par l'Observatoire européen pour les Affaires familiales, du 15 au 16 septembre 2000, à Séville (Espagne)	33

1 Introduction

Beaucoup d'idées reçues en matière de niveau de fécondité en Europe sont en train de voler en éclats. Ainsi, par exemple, il nous faut oublier le stéréotype qui voulait que les familles d'Europe du Sud soient particulièrement fécondes. L'image de la « *mamma* » italienne à la tête d'une famille nombreuse est tout à fait dépassée. Les femmes italiennes ou espagnoles sont aujourd'hui parmi celles qui ont le moins d'enfants en Europe, certaines régions connaissant même un indice conjoncturel de fécondité inférieur à 1, alors que les démographes établissent que le taux de remplacement d'une population se situe à 2,1 enfants en moyenne par femme. Une telle révolution du régime de fécondité inquiète les pouvoirs publics, qui ont longtemps évalué la santé économique, politique et sociale des nations à l'aune de la taille de leur population. Qu'advient-il d'une Europe n'assurant pas le renouvellement des générations, d'une Europe vieillissante ? L'Observatoire européen des affaires familiales a tenté d'y voir plus clair à l'occasion de son séminaire annuel, qui s'est tenu à Séville les 15 et 16 septembre 2000. Loin de tomber dans le travers de l'alarmisme, les communications présentées ont permis de mieux comprendre les tenants et aboutissants du problème.

Ces évolutions soulèvent une série de questions qui sont très souvent liées à l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de la démographie et plus particulièrement dans celui de la fécondité. Comment expliquer la baisse de la fécondité et son maintien durable à des niveaux faibles ? Quelle est la signification des différences observées dans l'évolution de la fécondité au sein des pays de l'UE ? Peut-on parler d'un décalage temporel qui s'inscrit dans un processus de convergence socio-économique des pays ou plutôt d'un modèle propre à chaque pays ?

Comment et dans quelles conditions les politiques publiques peuvent-elles influencer la fécondité dans un contexte de faible niveau ? Que sait-on aujourd'hui de l'impact des différentes mesures de la politique sociale et tout particulièrement de la politique familiale sur le niveau de la fécondité ? Y a-t-il une demande pour un support social et des services sociaux et comment cette demande est-elle liée aux préoccupations relatives à la basse fécondité ? Comment l'opinion publique se construit-elle sur ces questions et enjeux démographiques ? Quel rôle jouent les médias pour construire cette opinion publique et les valeurs sur lesquelles elle s'appuie ?

Il est bien évident que toute tentative visant à promouvoir une hausse de la fécondité nécessite avant tout une bonne compréhension des raisons de la faible fécondité et une définition des moyens dont disposent les gouvernements pour tenter d'influencer ces comportements.

2 Enjeux politiques et faible fécondité

2.1 Implications politiques de la faible fécondité

Au cours des 30 dernières années, l'Union européenne a été le théâtre d'une évolution démographique sans précédent. La fécondité a reculé de façon spectaculaire, pour tomber à des niveaux extrêmement bas. La mortalité a continué à baisser et tous les Etats membres de l'UE sont devenus des pays d'immigration. La plupart des pays développés présentaient des courbes de fécondité et de mortalité similaires. Cette évolution pose trois problèmes majeurs pour l'avenir : l'accélération du vieillissement démographique et ses implications socio-économiques, la réduction possible de la main d'œuvre disponible avec son impact sur la croissance économique future et la perspective du déclin de la population totale.

A ces trois égards, l'évolution de la fécondité aura des effets différents suivant l'horizon-temps considéré. Dans la mesure où le marché de l'emploi est au centre des préoccupations, les changements intervenant au niveau de la fécondité n'auront qu'un effet limité au cours des 10 à 20 années prochaines. Néanmoins, si les faibles niveaux de fécondité persistent, il en résultera une réduction continue de la population en âge de travailler même dans le cas d'une augmentation possible des taux de participation et des flux d'immigration.

Au cours des prochaines décennies, nous verrons se poser le problème du déséquilibre structurel de la pyramide des âges. L'évolution démographique constitue un énorme défi pour les institutions et les politiques remontant à une époque à laquelle on avait une perspective démographique différente. Même si le vieillissement démographique représente une évolution inévitable, l'augmentation de la fécondité pourrait décélérer ce processus de vieillissement, facilitant ainsi les adaptations nécessaires du côté des politiques et des institutions.

Au long terme, le déclin de la population totale constituera un sujet de préoccupation majeur. Ainsi que le soulignait Peter McDonald,¹ « l'évolution démographique sera soutenable si la fécondité finit par remonter jusqu'au niveau de remplacement et reste à ce niveau. ... Si la fécondité reste inférieure au niveau de remplacement, la soutenabilité démographique ne pourra être atteinte que par la combinaison de la fécondité au-dessous du taux de remplacement et d'un niveau positif de migration nette. Evidemment, plus le taux de fécondité est bas et plus le taux de migration est bas, plus réduite sera la taille de la population stationnaire finale. ... La persistance d'une fécondité inférieure au niveau de remplacement implique de la part des pays la nécessité d'envisager des stratégies pour l'avenir de leur population, des stratégies de soutenabilité démographique. Ceci suppose pour le moins qu'ils se fixent, en matière de fécondité et de migration, des objectifs approximatifs mais suffisamment raisonnables et qu'ils aient une idée de la taille souhaitable de la population future. Ceci suppose également la définition d'objectifs concernant les taux de représentation des femmes et des hommes dans les forces de travail. ... Les stratégies optimales pourraient différer substantiellement d'un pays avancé à l'autre. Il est néanmoins certain que dans la plupart des pays européens l'accroissement des taux de fécondité fera partie des dispositifs mis en place. »

La diversité régionale des caractéristiques démographiques et économiques laisse penser qu'il faudrait attacher plus d'importance à la dimension régionale. En termes de main d'œuvre, un faible niveau de fécondité constitue un énorme défi non seulement pour les régions dans lesquelles le taux d'emploi est déjà élevé, mais aussi en termes de développement régional dans un contexte de ralentissement démographique.

L'horizon des implications du faible taux de natalité semble assez éloigné. Il n'en reste pas moins que les réponses et les choix politiques doivent intervenir de bonne heure étant donné que les dispositifs politiques mettent du temps à produire un effet significatif – spécialement dans le cas de la fécondité.

¹ On trouvera à la fin de ce document la liste de toutes les contributions présentées à ce séminaire

2.2 Les gouvernements et la faible fécondité

Au niveau international, la faible fécondité semble inquiéter de plus en plus les gouvernements. Peter McDonald rappelle que « selon l'enquête périodique des Nations Unies sur les politiques démographiques effectuée en 1999, 28 pays où la fécondité était inférieure au seuil de renouvellement des générations considéraient leur taux de fécondité comme " trop bas ". Par rapport à l'enquête précédente réalisée en 1996, sept pays avaient modifié leur appréciation, ne déclarant plus leur taux de fécondité " satisfaisant " mais " trop bas ". Les sept pays venus s'ajouter à la liste étaient l'Arménie, l'Autriche, la République tchèque, l'Italie, la Lituanie, la Pologne et l'Espagne. Tous les pays anglophones et tous les pays nordiques ainsi que la Belgique et la Hollande continuent à être satisfaits de leur taux de fécondité ; il en va de même pour trois pays d'Europe de l'Est : Slovénie, Yougoslavie et Moldavie. Mais, vu le recul de la natalité dans la plupart des pays actuellement satisfaits de leur taux de fécondité, il se pourrait que bientôt la plupart de ces pays, y compris les pays occidentaux les plus libéraux, commencent à se montrer préoccupés sur ce point. En Australie où le taux de fécondité est tombé de 1,9 à 1,7 naissances par femme au cours des huit dernières années, l'inquiétude commence à se faire jour dans différents camps, allant du parti politique des Verts au *Business Council of Australia*. Aussi répond-on de plus en plus souvent par l'affirmative à la question : faut-il attacher de l'importance à la faible fécondité ?... Ceci dit, si l'on est à peu près certain des conséquences de la faible fécondité, on ne rencontre pas la même certitude concernant les mesures appropriées pour maîtriser cette évolution. »

Les scientifiques se montrent eux aussi préoccupés. Dans son exposé, Wolfgang Lutz cite un groupe distingué de membres de l'Académie nationale des Sciences des USA s'exprimant ainsi sur l'évolution probable de la fécondité dans les pays ayant aujourd'hui un faible taux de fécondité : « De nouveaux reculs importants des taux de fécondité jusqu'à des niveaux très bas sont possibles, mais il est improbable qu'ils se maintiennent. Des mécanismes homéostatiques pourraient se mettre en place, même s'il risque d'y avoir un important décalage dans le temps. La société peut encourager et récompenser la maternité en prenant des mesures d'incitation ou en supprimant des mesures de désincitation à un comportement profitable à la société. ... Les sociétés industrielles ont déjà prévu chacune à sa façon différents modes de récompenses, mais les utiliser pour manipuler délibérément la fécondité est un point délicat, incluant éventuellement des transferts économiques substantiels, et sujet à contestations. La question de savoir si de telles mesures seront adoptées dans un pays donné dépend de l'issue, incertaine, des luttes politiques et il est difficile à ce jour de faire des pronostics à cet égard. »²

Wolfgang Lutz estime que « ce groupe distingué d'experts internationaux indique qu'il est improbable que la fécondité se maintienne longtemps à un niveau très bas parce que les gouvernements seront contraints de faire quelque chose pour résoudre les problèmes qui se poseront du fait de l'association de cette tendance avec le vieillissement massif de la population. Ils prévoient des luttes politiques qui commencent à se dessiner en Europe (ainsi, en Allemagne, le *Kinder statt Inder* [des enfants au lieu des immigrés indiens] ou la lutte acharnée autour des intérêts investis et des droits dits " acquis " dans le contexte de la réforme des pensions de retraite). Un des objectifs de ce séminaire est de se préparer pour ces luttes probables, d'aider à déplacer l'accent d'un débat idéologique et passionné destructif (la guerre des générations, la guerre entre ceux qui n'ont pas d'enfants et ceux qui en ont) pour l'orienter vers une attitude plus rationnelle et scientifique. »

2.3 L'alternative de l'immigration

Wolfgang Lutz exprime comme suit son avis : « Ce qui pourrait sembler une alternative évidente à première vue apparaît bientôt être une question très complexe et, malheureusement, hautement idéologique. Il y a déjà eu et il y aura encore de nombreux séminaires sur la migration et la migration n'est pas le sujet du présent séminaire. Il suffira ici d'indiquer que la migration ne saurait améliorer que temporairement et dans

² Panel sur les Projections de la Population, John Bongaarts et Rodolfo A. Bulatao, éd. 2000. *Beyond Six Billion. Forecasting the World's Population*. Washington, D.C.: National Academy Press, p 107.

certaines conditions les conséquences négatives redoutées du vieillissement de la population. La migration est une question chargée d'un haut potentiel émotionnel, matière à de nombreuses controverses, que l'on se doit d'aborder de la façon la plus rationnelle. Dans une perspective démographique, il est juste de dire que la migration à elle seule ne saurait apporter une solution durable au vieillissement de la population dans le cas de la persistance d'un taux de fécondité très bas. Le niveau de la fécondité reste l'élément-clé du processus de vieillissement de la population et le sujet de ce séminaire est de savoir si et par quels moyens les pouvoirs publics pourraient influencer le niveau de la fécondité s'ils souhaitent le faire. »

3 Le diagnostic de la situation sociale en Europe

Le premier Rapport de la Commission Européenne sur la situation sociale dans l'Union Européenne montre que, dans les années à venir, la demande accrue de services sociaux sera un des principaux défis pour les sociétés européennes et leurs responsables politiques. En même temps, les faibles niveaux de fécondité posent de plus en plus la question de l'évolution future de la population européenne dans un contexte de vieillissement démographique inévitable. Dans quelle mesure et de quelle façon situation sociale et faible fécondité sont-elles liées entre elles ? Peut-on effectivement prétendre qu'un niveau très faible de fécondité indique une mauvaise situation sociale dans un pays (niveau de chômage élevé, fortes inégalités de revenus, mauvaises conditions de logements, difficultés pour concilier vie familiale et vie professionnelle) ?

En fait, la réalisation des projets de vie des individus, et parmi eux le projet d'avoir des enfants, implique le support de l'Etat. Là où une demande pour un support social demeure insatisfaite, la fécondité peut se situer à un niveau plus bas que celui désiré par les individus et les couples. En revanche, là où la situation sociale se présente mieux et où le support et les services sociaux répondent aux attentes des individus, la réalisation des plans de vie devient plus probable et la fécondité a toutes les chances de se situer au niveau désiré par les couples. Par conséquent, la question de la faible fécondité doit être interprétée comme un signe des difficultés que rencontrent les individus à réaliser leurs projets à différents niveaux : famille, emploi, amélioration de la qualité de la vie. De plus, un niveau de fécondité observé plus bas que celui de la fécondité désirée indique une insuffisance en termes de services sociaux et de support social par rapport à la demande. Cette lecture en termes de services plutôt qu'en termes de demande de soutien monétaire est nouvelle en Europe.

D'une façon plus générale, comme devait le déclarer Constantinos Fotakis, « aujourd'hui, en ce début de siècle, on a de plus en plus conscience d'entrer dans une ère nouvelle. La population européenne vieillit. Des changements très significatifs dans le mode de vie sont aussi intervenus. A travers toute l'Europe, les femmes ont désormais un nouveau rôle à jouer dans l'économie et dans la société. A l'échelon européen, il est probable que la part des femmes dans la population active ne cessera pas d'augmenter. Pourtant les femmes continuent à avoir des problèmes, en particulier en ce qui concerne l'égalité d'accès au marché du travail ou la conciliation de la vie familiale et professionnelle. On se marie moins et plus tard. Les divorces sont plus fréquents que par le passé. Associés aux faibles taux de fécondité, ces changements annoncent un modèle de famille différent de celui du couple marié avec enfants. Le nombre des ménages de petite taille, plus variables, s'accroît.

Ce serait pourtant une grosse erreur de croire que le rôle de la famille est en déclin. Les tendances de l'évolution sociale prouvent exactement le contraire. Avec l'augmentation de l'espérance de vie, il n'est pas rare aujourd'hui que trois ou quatre générations vivent côte à côte et le vieillissement démographique croissant ne fera que renforcer cette tendance. Par ailleurs, les dernières statistiques sur la famille montrent qu'aujourd'hui les jeunes restent beaucoup plus longtemps chez leurs parents. Enfin, il ressort d'une étude récente effectuée dans plusieurs Etats membres de l'UE que la pression croissante s'exerçant sur les familles avec enfants et en particulier sur les mères ayant une activité professionnelle pourrait être, avec le chômage des jeunes, une des causes expliquant la délinquance croissante et les taux élevés de criminalité juvénile.

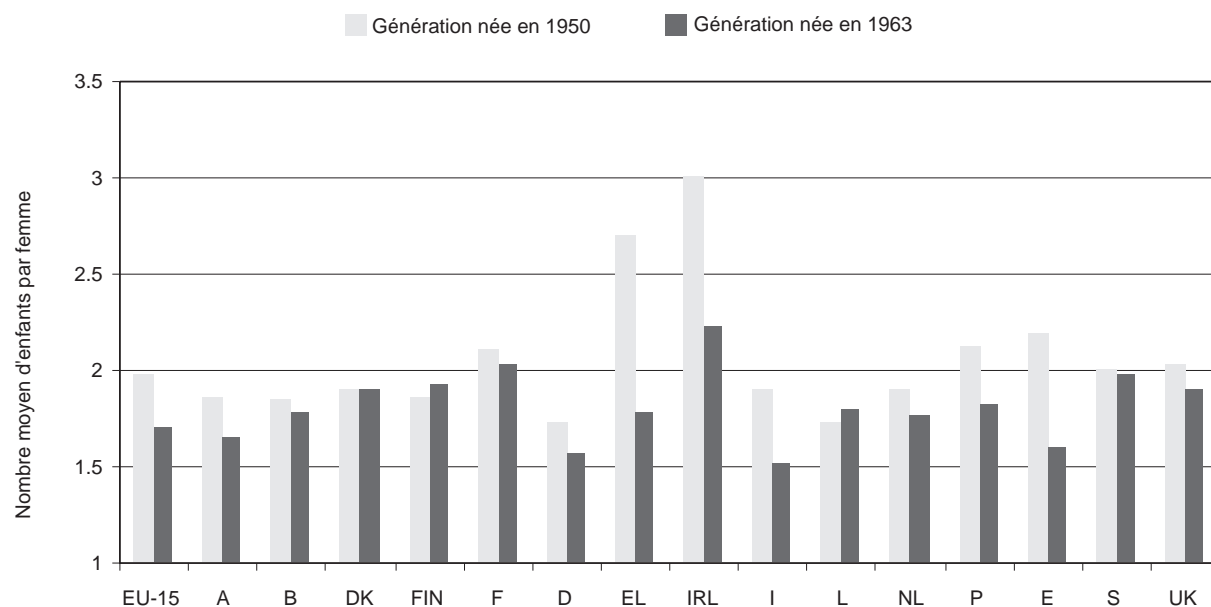
Tout ceci montre que la famille conservera à l'avenir un rôle éminent dans notre société. Pour préparer l'avenir, nous devons assurer que des éléments aussi positifs que ceux liés à la révolution technologique et à la globalisation soient exploités au maximum et qu'on ne les laisse pas créer des tensions au sein de nos sociétés. »

4 La faible fécondité affecte tous les pays développés

4.1 Les faits en ce qui concerne les faibles niveaux de fécondité

La baisse de la fécondité et son maintien durable à un niveau n'assurant pas le remplacement des générations constitue une des évolutions majeures en Europe mais aussi dans l'ensemble des pays développés. Cette évolution de la fécondité à la baisse n'est pas récente, car dans la plupart des pays de l'UE la descendance finale des générations d'après guerre s'est située à un niveau inférieur au seuil de remplacement (figure 1) (pour les différents mesures de la fécondité voir *Family Observer*, N°1, 1999). Mais ce qui est nouveau, c'est la rapidité du déclin et le maintien durable à des niveaux faibles de l'indicateur conjoncturel de fécondité, comme le souligne David Coleman dans sa communication. Ces évolutions laissent penser que nous nous trouvons probablement en présence d'une évolution sans précédent dans l'histoire démographique, non seulement de l'Europe mais de l'ensemble des pays développés.

Fig. 1: UE – Descendance finale par génération (nées en 1950 et 1963)



Source : Eurostat, statistiques démographiques

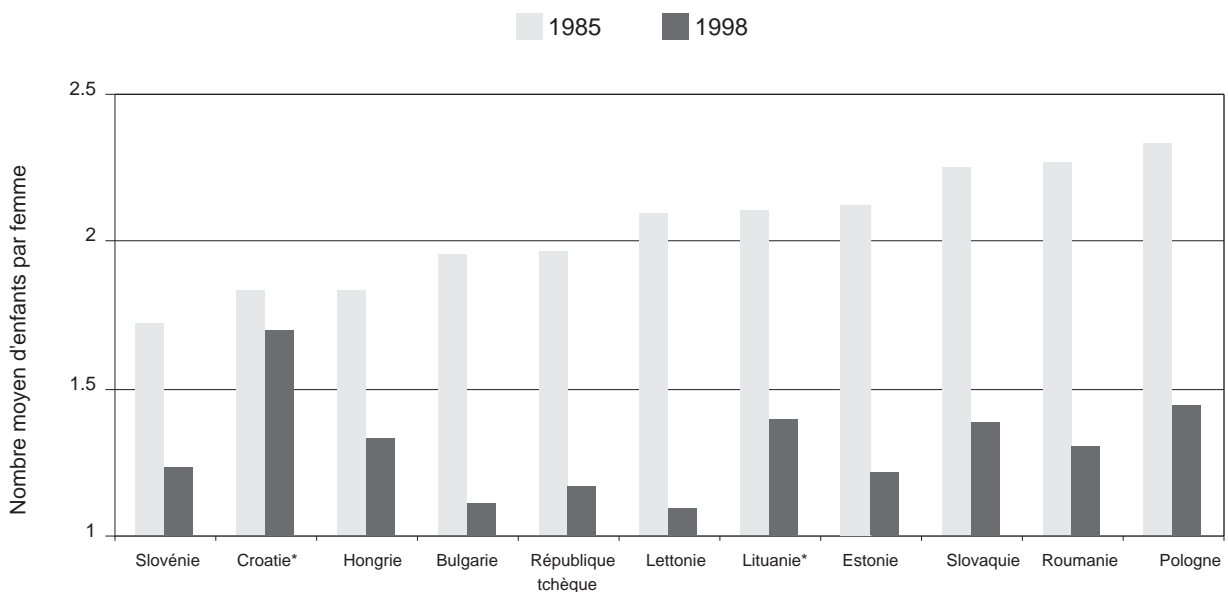
Dans les pays de l'UE, malgré la convergence vers des niveaux faibles de fécondité, on observe une certaine diversité en termes de calendrier et d'intensité des évolutions. Dans les pays du sud (Espagne, Italie, Grèce et Portugal) la baisse de fécondité a été plus tardive dans le temps mais aussi plus forte. Les niveaux atteints dans les trois premiers de ces pays sont extrêmement bas.

Les pays du nord (Danemark, Finlande et Suède) se caractérisent par une reprise de la fécondité vers la fin des années 1980 et, malgré la tendance récente à la baisse, les niveaux actuels de la fécondité sont parmi les plus élevés de l'Union. L'oscillation de la fécondité à des niveaux inférieurs mais parfois très proches du seuil de remplacement des générations constitue l'élément principal des évolutions dans les pays du centre (Belgique, France, Pays-Bas et Royaume-Uni). L'Allemagne, l'Autriche et dans une certaine mesure le Luxembourg présentent depuis près de 20 ans une stagnation à des niveaux de fécondité fort bas. Enfin en

Irlande, le pays avec la plus forte fécondité au sein de l'UE pendant de longues années, la baisse très rapide conduit actuellement à des niveaux nettement inférieurs aux 2,1 enfants par femme.

Ces évolutions ont été extrêmement rapides dans l'ensemble des pays développés. Une baisse très forte de la fécondité a été surtout observée dans les pays de l'ancien bloc communiste (figure 2). Tandis que vers le milieu des années 1980 le nombre moyen d'enfant par femme se situait pour la plupart de ces pays à un niveau autour du seuil de remplacement, les niveaux actuels sont très bas. Dans certains de ces pays, les niveaux de fécondité sont les plus bas jamais observés dans le monde. D'une façon générale, les États-Unis et la Nouvelle Zélande sont les seuls pays avancés qui enregistrent actuellement une fécondité au niveau de remplacement. Selon Peter McDonald, cette évolution est liée en partie à la fécondité plus forte des femmes hispaniques et des jeunes aux États-Unis, et à la fécondité élevée des Maori en Nouvelle Zélande.

Fig. 2 UE – Indicateur conjoncturel de fécondité dans un nombre de pays hors-UE
Nombre moyen d'enfants par femme



*1997
Source : Eurostat, statistiques démographiques

4.2 Les paradoxes de la faible fécondité

Juan Antonio Fernández Cordon et Giovanni Sgritta indiquent que les gens sont souvent surpris de la situation démographique dans les pays du sud de l'Europe et plus particulièrement en Espagne et en Italie, situation qui leur semble paradoxale. Pourquoi paradoxale ? L'idée de paradoxe apparaît en premier lieu lorsque l'on compare la situation actuelle à la situation *telle qu'elle était jusqu'ici*. Après 1975, après dix ans de déclin de la fécondité dans les États membres du nord et du centre de l'Union, c'est dans le sud que l'on rencontrait les taux de fécondité les plus élevés d'Europe : en Espagne (2,79) et en Grèce, en Italie et au Portugal (autour de 2,20). Quinze ans plus tard, au début des années 1990, la situation s'est inversée : les pays du sud sont ceux annonçant les taux de fécondité les plus bas. Et, ayant continué à décliner au cours de la dernière décennie, la fécondité atteint désormais des taux sans précédent dans aucun autre État membre. Un changement aussi spectaculaire au cours d'une période aussi courte a déconcerté les analystes qui avaient auparavant attribué les taux de fécondité plus élevés des pays du sud à leurs caractéristiques économiques et sociales : le sud était différent, et il en allait de même de son niveau de fécondité.

Ce que nous venons d'exposer est lié à la seconde raison pour laquelle la situation peut sembler paradoxale, à savoir sa relation avec *ce qu'elle devrait être*. En fait, le faible niveau de fécondité actuel semble en contradiction avec la réalité apparente d'un sud moins développé économiquement et plus traditionnel. Sur

le plan économique, cette région présente une structure productive plus archaïque et des niveaux de revenus plus bas que ceux des autres Etats membres de l'Union, situation assortie de plus grandes inégalités. Ses sociétés sont plus traditionalistes que celles du reste de l'UE ; elle est caractérisée par l'importance de la religion, une forte orientation sur la famille et une faible participation des femmes aux forces de travail. Bref, le sud est différent mais il semble que le rapport que l'on croit percevoir entre fécondité et revenu (inverse), proportion de femmes qui travaillent (également inverse) et tradition (positif) n'existe pas. Voilà le paradoxe.

A part le fait de constituer le premier pas d'une analyse, la découverte d'un paradoxe n'est pas d'une grande utilité pour comprendre, et à plus forte raison pour corriger une situation. Bien au contraire : elle montre la nécessité de réviser la base du diagnostic, ce que l'on pourrait résumer par deux constatations confirmant implicitement ou explicitement cette opinion. La première est qu'il n'existe qu'une différence quantitative entre le déclin de la fécondité dans les pays du sud et celui qu'ont connu précédemment les autres Etats membres de l'Union. La seconde est que les pays du sud ne sont pas encore ou ne sont que de façon minime engagés dans le récent processus général de modernisation. En fait, la question principale n'est pas seulement liée aux déterminants généraux de la faible fécondité à travers l'Europe mais aussi aux facteurs rendant compte des taux particulièrement bas enregistrés dans les pays du sud.

Mais le sud est-il bien aussi différent qu'il le semble ? Juan Antonio Fernández Cordón et Giovanni Sgritta estiment que les pays du sud diffèrent indubitablement des autres Etats membres de l'Union sur des points cruciaux de la vie économique. Quelques indicateurs-clés révèlent également des différences très nettes qui pourraient amener à ranger les pays du sud européen dans la catégorie des « sociétés traditionalistes ». Exemples, le chiffre très bas du concubinage, la faible proportion de naissances hors mariage, le faible taux de divorce, quelques indicateurs de la structure des ménages et des familles (plus de familles étendues, moins de famille monoparentales, etc.) et un faible taux de participation des femmes aux forces de travail. Avec ces indicateurs nous sommes au cœur de ce que quelques chercheurs ont appelé la « seconde transition démographique ». Mais avant de conclure que ces pays n'ont pas encore accompli cette transition, il nous faut examiner de plus près quelques uns de ces indicateurs. Ainsi la taille des ménages a-t-elle diminué dans tous les Etats membres de l'Union, même si l'on observe encore d'importantes différences. Au Danemark ou en Suède, un ménage moyen compte deux personnes, en Espagne ou en Irlande autour de trois personnes. Ceci est dû en partie à la proportion plus élevée de personnes âgées vivant avec leur famille dans les pays du sud, bien que ce ne soit pas le cas en Italie. Il s'agit moins d'une caractéristique structurelle que d'un aspect transversal d'un processus évolutif. Nous ne devons pas oublier que les changements sociaux ont mis plus de temps à s'établir dans le sud et que des changements rapides ont conduit à la coexistence de générations que ne diffèrent guère en âge mais ont une histoire très différente. Ceci est vrai en particulier pour les personnes très âgées pour lesquelles les changements de mentalité et les améliorations du régime de retraites sont arrivés trop tard. Ces personnes vivent avec leurs enfants qui étaient déjà eux-mêmes adultes lors que les changements ont commencé à se manifester, vers la fin des années 1970. L'autre raison expliquant ces familles étendues est le fait que les jeunes tardent à devenir résidentiellement indépendants. En Espagne, 1 % seulement des jeunes de moins de 30 ans vivent seuls (contre 20 % env. en Suède et 15 % en France). Ceci explique la forte proportion de couples avec enfants rencontrée en Espagne et en Italie. Si nous comparons la proportion de couples avec enfants de moins de 16 ans, le pourcentage est pratiquement le même pour l'Espagne (10 %) que pour la France ou le Danemark (9 %).

On ne saurait considérer les données fournies par la statistique sans référence à la dynamique ; en effet, une simple comparaison entre pays à un moment donné est trompeuse. Tous les changements caractérisant la seconde transition démographique se retrouvent dans les Etats membres du sud, mais avec une incidence beaucoup plus faible et d'importantes différences entre les cohortes coexistantes. La structure de la famille est également liée au fait que les familles et autres rapports de solidarité primaire ont servi d' « amortisseurs du choc social » dans les Etats membres du sud, en suppléant à l'assistance aux pauvres et aux services fournis par l'Etat dans d'autres pays.

Il existe en fait deux facteurs importants ayant une influence sur le niveau de fécondité : (1) la nuptialité ou autre forme d'union et (2) la participation des femmes aux forces de travail. Pour ce qui est de la nuptialité, son recul n'a pas la même signification dans les Etats membres du centre et du nord qu'en Espagne ou en

Italie. Dans le premier groupe de pays, on a assisté à un changement important de la signification du concubinage. Au début, il était considéré comme une sorte de « mariage provisoire » ou « mariage d'essai » que le couple régularisait lorsqu'il attendait un enfant ou après la naissance. Aujourd'hui, cette situation est plutôt considérée comme une alternative au mariage, avec possibilité d'avoir des enfants (selon l'Enquête sur la fécondité des familles, en Suède 58 % des jeunes femmes vivaient en concubinage à la naissance de leur premier enfant). Ce processus ne s'est même pas encore amorcé dans les Etats membres du sud où le concubinage est encore très rare.

D'autre part, la faible incidence du concubinage ne reflète pas la même réalité sociale dans les quatre Etats membres du sud. En Grèce et au Portugal, le taux de concubinage est bas parce que le taux de mariage est élevé tandis qu'en Italie et en Espagne le taux de concubinage est bas parce qu'il y a moins d'unions (la proportion de femmes qui se marient étant du même ordre que dans les pays du centre et du nord de l'Europe). En Italie et en Espagne, les jeunes ne forment pas d'union, sous quelque forme que ce soit, alors que dans le reste de l'UE ils constituent le groupe des personnes s'installant en couple.

Tout ceci nous amène à conclure que l'élément décisif est le faible taux d'unions en Italie et en Espagne. Ce fait pouvant être considéré comme le facteur majeur expliquant le faible niveau de fécondité de ces pays, il importe de souligner qu'il se pourrait que les conditions matérielles de vie des jeunes les ont empêchés de s'installer en couples, que ce soit en se mariant ou en cohabitant.

En Espagne de même qu'en Italie, les préoccupations relatives à la situation des jeunes se sont concentrées sur la réduction des taux élevés de chômage qui les concernent. Leur situation s'est améliorée et continuera très probablement à le faire à l'avenir grâce à la création d'emplois associée à la réduction des nouvelles cohortes arrivant dans les rangs de la population active. Quelle pourrait être l'incidence de cette évolution sur la fécondité ?

Lorsqu'on analyse la situation des jeunes, le débat invoquant les causes « matérielles » (rareté et précarité des emplois, prix des logements au-dessus de leurs moyens) et les motifs psychologiques, voire « sociétaux » (nouvelles « préférences » des jeunes, différente conception de la famille) n'apparaît pas d'une importance cruciale. Ces deux types de déterminants sont valables, mais pas au même niveau. La famille telle qu'on la rencontre dans les pays du sud de l'Union est en mesure d'absorber les difficultés rencontrées par les jeunes à la recherche d'un emploi et d'un logement convenables. Il est sans doute vrai aussi que le « cocon » douillet que constitue la famille n'encourage pas les jeunes à s'adapter aux changements intervenant sur le marché du travail et à modifier leurs préférences en matière de logement. En ce sens, le rôle de la famille pourrait constituer une partie du problème, mais ce n'est pas elle qui crée le problème. Les Etats membres du sud de l'UE se trouvent dans une situation particulière parce que les parents des jeunes appartiennent à des générations pour lesquelles la famille représentait sans doute une valeur plus forte. Encore une fois, seul l'avenir pourra apporter une réponse à la question. La situation évoluant dans le sens d'une amélioration sur le marché du travail (c'est déjà le cas actuellement et il faut bien espérer qu'il continuera à en être ainsi), les jeunes trouveront plus facilement du travail et leurs perspectives de stabilité devraient aussi s'améliorer (même si ceci ne veut plus dire conserver éternellement le même emploi). Continueront-ils alors à vivre chez leurs parents aussi longtemps qu'ils le font aujourd'hui ? Ou est-il plutôt probable qu'ils se comporteront comme leurs pairs dans le reste de l'Europe ? On a peine à croire que les différences importantes existant actuellement entre les pays du sud et le reste de l'Union subsisteront. Les attitudes et les opinions des jeunes se ressemblent beaucoup dans tous les Etats membres de l'UE, y compris certaines attitudes traditionnelles telles que l'importance attachée à la famille ou la persistance du désir d'avoir des enfants. Il n'est pas facile de répondre à ces questions ; mais si l'on regarde de près ce que répondent les jeunes interviewés en Italie ou en Espagne, il ne semble pas qu'ils aient adopté la situation actuelle comme une « nouvelle normalité ».

Qu'en est-il de la participation des femmes aux forces de travail ? Tout le monde sait qu'il y a moins de femmes qui travaillent dans les Etats membres du sud (à l'exception du Portugal) que dans les autres Etats membres de l'Union. Or, ces différences persistantes suffisent-elles à établir l'existence d'un modèle méridional de participation des femmes aux forces de travail ? Juan Antonio Fernández Córdón et Giovanni Sgritta estiment que ce n'est pas le cas parce qu'elles ne peuvent pas être interprétées comme des différences structurelles. Ce que l'on ne peut démontrer qu'à partir d'une analyse plus détaillée, accordant plus d'importance

aux changements dynamiques en cours qu'aux différences observées à un moment spécifique donné. Premièrement, les différences existant entre pays ne reflètent pas la diversité de situation des femmes. Deuxièmement, les indicateurs basés sur des moyennes sont moins significatifs qu'une analyse par âge détaillée. Il est indispensable de se baser sur les cohortes et les différences sont en rapport avec le statut familial de la femme.

Dans une analyse basée sur la dynamique, nous mesurons la diversité biographique des générations de femmes concernées, déterminée essentiellement par l'histoire socio-économique du pays dans lequel elles vivent. On ne saurait certes oublier l'influence des spécificités culturelles, mais elles semblent cependant moins importantes que l'on pourrait s'y attendre en considérant le simple taux moyen de participation. Dans les pays du sud, la présence sur le marché du travail n'est pas affectée par un quelconque fait strictement lié au genre, qui pourrait être dû à un comportement culturel spécifique assignant aux femmes un rôle social différent. Même si c'était le cas par le passé, cette situation disparaît peu à peu dans le processus de convergence culturelle des pays de l'Union. En Espagne spécialement, il ne semble pas que la propension culturelle des femmes à rester au foyer pour s'occuper de leurs enfants soit plus forte qu'ailleurs. Et pourtant les Espagnoles ont plus de mal à concilier leurs tâches domestiques avec un travail à l'extérieur.

Dans la société espagnole, la perception du « travail des femmes » a changé de façon spectaculaire au cours des deux dernières décennies. Jusqu'au début des années 1980, la majorité des Espagnols estimaient que les mères de jeunes enfants ne devraient pas travailler et la majorité des femmes mariées étaient d'accord pour reconnaître que « les femmes ne devraient travailler que si ceci ne les empêche pas de s'occuper de leur famille ». Dans une enquête représentative effectuée au niveau national dix ans plus tard, la majorité des enquêtés approuvaient les femmes qui travaillaient quand leurs enfants étaient adultes et 52 % seulement d'entre eux se déclaraient d'accord avec l'affirmation « Le fait que sa mère travaille est préjudiciable pour un enfant d'âge préscolaire » tandis que les jeunes et les personnes instruites s'y disaient clairement opposés.

Avec l'augmentation rapide de la proportion de femmes présentes sur le marché du travail, le comportement de fécondité des femmes actives a considérablement changé. L'incompatibilité partielle entre avoir des enfants et exercer une activité rémunérée qui a subsisté pendant deux décennies de mutations sociales majeures indique que la conciliation entre le désir des femmes de travailler et celui de s'occuper de leurs enfants – désir que les hommes devraient partager – ne saurait s'accomplir en l'absence de mesures de soutien.

Les difficultés rencontrées pour concilier travail et famille ont un impact sur le niveau de fécondité. Cette conséquence indirecte de la présence accrue des femmes sur le marché du travail fait de la fécondité un des principaux objectifs des politiques publiques. Permettre aux femmes et aux hommes de concilier leur activité rémunérée avec une vie de famille normale, sans sacrifices personnels, semble être une condition préliminaire importante pour faire remonter les taux de fécondité.

5 Comment expliquer la faible fécondité : enseignements politiques

5.1 La décision d'avoir des enfants

Prendre la décision rationnelle d'avoir un enfant veut dire que « tout bien pesé l'on considère que les avantages dus au fait d'avoir encore un enfant dépassent les coûts. Alors que la plupart des dépenses qu'il représente peuvent être chiffrées, il n'y a pas d'avantages exprimables en termes monétaires. Les avantages sont d'ordre psychologique et ne peuvent être véritablement quantifiés. ... En l'occurrence, une façon d'évaluer les avantages dus à un enfant est de calculer en termes de seuil d'avantages nets (les avantages psychologiques moins les coûts psychologiques). Autrement dit, on calcule en quelque sorte ce que l'on gagne psychologiquement à avoir un autre enfant. Le résultat de ce calcul sera extrêmement variable suivant les individus. Si le coût économique d'un enfant augmente, certains seuils psychologiques seront dépassés et le couple décidera de ne pas avoir d'autre enfant. L'importance des avantages psychologiques apportés par un enfant varient suivant l'ordre de naissance de celui-ci. Les avantages dus au premier enfant sont entre autres : avoir le statut de parent, « être une famille », avoir une descendance qui perpétuera la famille, répondre à l'attente des autres, avoir un bébé qui vous apportera du plaisir, grandira et vous aimera, réaliser ses rêves d'enfant ou tirer des satisfactions du succès de cet enfant par personne interposée. La décision d'avoir un second enfant sera le plus souvent en rapport avec l'importance accordée au fait que chaque enfant doit avoir au moins un frère ou une sœur ou avec le désir d'avoir un enfant de l'autre sexe. Ceux qui ont un troisième enfant sont généralement des couples considérant qu'il faut au moins trois enfants pour faire une « vraie » famille ou faisant un nouvel essai pour avoir un enfant de l'autre sexe. Ceux qui ont un quatrième enfant aiment tout simplement les enfants. Il est vraisemblable que le niveau du seuil des avantages psychologiques nets s'abaisse au fur et à mesure que l'ordre de naissance augmente. Autrement dit, le seuil psychologique le plus élevé correspond au premier enfant. De même, il est très probable que le seuil s'abaisse au fur et à mesure que l'on vieillit. Autrement dit, toutes choses égales d'ailleurs, une femme âgée de 29 ans aura sans doute plus facilement envie d'avoir un second enfant qu'une femme de 39 ans. Les coûts psychologiques augmentent probablement avec l'âge ou, on pourrait peut-être dire aussi que la rationalisation des avantages perçus diminue au fur et à mesure que l'âge augmente. Autrement dit, plus les parents sont âgés au moment de la naissance d'un enfant, moins il est probable qu'ils auront d'autres enfants. » (PeterMcDonald)

En termes de politique, la décision rationnelle d'avoir un enfant « implique que, si nous désirons un impact positif sur les décisions de fécondité, nous devons soit essayer d'élever le seuil des avantages psychologiques, soit réduire les coûts économiques des enfants. La première option ne relève pas à proprement parler de la politique, même si l'impression générale qu'une société est orientée vers les enfants ou favorable aux enfants contribue sans doute à faire monter le seuil. Si les enfants sont toujours représentés sous un jour défavorable (comme source de difficultés dans une relation, obstacle aux loisirs, drogués ou délinquants potentiels) ou si les institutions sociales ne permettent pas la présence d'enfants (les chiens et les enfants ne sont pas admis), le seuil s'abaissera. Encourager les femmes à avoir leurs enfants de bonne heure pourrait aussi être une façon de faire monter le seuil psychologique. Il est incontestable que l'évolution entièrement différente de la fécondité aux Etats-Unis dans les années 1990 et son maintien à un niveau plus élevé que dans n'importe quel autre pays industrialisé sont dus à ce que les femmes ont leur premier enfant beaucoup plus jeunes. Récemment, Singapour a envisagé l'adoption d'un important dégrèvement fiscal pour les femmes qui auraient leur premier enfant avant l'âge de 28 ans. » (PeterMcDonald).

5.2 Le coût des enfants

Les coûts afférant aux enfants se subdivisent en deux catégories, les coûts directs et les coûts indirects. Le coût direct d'un enfant est le montant des dépenses effectives effectuées pour l'enfant, chiffrées en termes monétaires, moins les avantages financiers obtenus par suite du système de transferts fiscaux au titre de

l'enfant. Les services gratuits ou subventionnés réduisent les dépenses qui incomberaient autrement aux parents. Peter McDonald estime que « les parents et les parents potentiels sont parfaitement accordés aux changements dans les coûts directs de leurs enfants intervenant dans la société dans laquelle ils vivent. S'ils se rendent compte que le coût d'un enfant augmente, le seuil des avantages psychologiques est mis à l'épreuve. Le coût indirect d'un enfant est la perte de gain du fait du temps nécessaire pour avoir un enfant et s'occuper de lui. Des recherches poursuivies dans plusieurs pays ont montré que le coût indirect du premier enfant était beaucoup plus élevé que le coût indirect des enfants suivants. Les coûts directs sont également plus élevés pour le premier enfant mais la courbe des coûts directs est plus plate que celle des coûts indirects lorsque le nombre des enfants augmente. Les coûts indirects diminuent dans la mesure où la société est organisée de manière à ce que les parents puissent combiner travail et famille. Ceci explique sans doute en partie le fait que les pays dans lesquels le taux de participation des mères aux forces de travail est élevé aient un taux de fécondité relativement élevé et les pays dans lesquels le taux de participation des mères aux forces de travail est bas aient un taux de fécondité très bas. On a tout lieu de penser que les coûts indirects jouent un plus grand rôle que les coûts directs dans la décision d'une femme à avoir son premier enfant tandis que les coûts directs ont une plus grande influence sur la décision d'avoir d'autres enfants. ... En Australie, les coûts indirects ont diminué des années 1980 aux années 1990 du fait qu'un plus grand nombre de mères aient pu avoir une activité professionnelle et réduire ainsi le manque à gagner dû à la présence d'un enfant. Cette tendance a sans doute permis de maintenir les taux de naissance d'un premier enfant à un niveau plus élevé que ce n'aurait autrement été le cas. »

Sirpa Taskinen indique qu'en Finlande les avantages sociaux sont moins importants dans ce contexte. « Les enquêtes montrent que les avantages n'ont guère d'incidence sur la décision des familles d'avoir leur premier enfant et n'influent pas de façon significative sur la décision d'avoir un second enfant. C'est tout au moins ainsi que les enquêtés expriment leur comportement conscient. Les structures d'accueil pendant la journée, elles, influent sur la décision d'avoir plus d'un enfant. »

5.3 Valeurs post-matérialistes et faible taux de fécondité

Cette approche indique que « des changements dans le comportement social et démographique résultent de la croissance des valeurs que représentent l'épanouissement de soi, la satisfaction de préférences personnelles, le libéralisme et la libération des manifestations d'autorité traditionnelles, en particulier de la religion. ... On a constaté que ces nouvelles valeurs étaient associées à l'augmentation du taux de divorces, de concubinage et de naissances hors mariage. Il va sans dire que ces comportements sont beaucoup plus accusés dans les sociétés plus libérales des pays nordiques et des pays anglophones que dans les formes de culture familiale plus traditionnelles des pays du sud de l'Europe, des pays germaniques et des pays développés de l'Asie. ... Il est évident que, parmi les pays avancés, les taux de fécondité sont plus élevés dans les sociétés libérales que dans les sociétés traditionnelles. Ainsi, les sociétés conservant un comportement traditionnel semblent-elles beaucoup moins aptes à se reproduire que les sociétés plus libérales. » (Peter McDonald)

L'idée selon laquelle « les valeurs post-matérialistes encouragent une faible fécondité est un exemple classique de " sophisme écologique ". Dans une société donnée, quelle qu'elle soit, les femmes, prises individuellement, les plus instruites, les moins religieuses, les plus urbaines ou les plus libérales dans leurs attitudes et leurs valeurs, ont un taux de fécondité plus bas que les femmes les moins instruites, les plus religieuses, les plus rurales ou les plus conservatrices. C'est en partant de cette constatation que l'on arrive à la déduction erronée, en extrapolant au niveau des sociétés, qu'une société moins libérale aura un taux de fécondité plus bas qu'une société plus conservatrice. La leçon à tirer de ce sophisme écologique est qu'il ne faut pas aborder la question du faible taux de fécondité d'un pays en donnant la faute sélectivement à un sous-groupe de femmes au sein d'une société donnée, à savoir celles ayant une fécondité peu élevée. La faible fécondité est bien plutôt un phénomène de société lié à la structure des institutions sociales. » (Peter McDonald)

Qu'en est-il de l'évolution et de la diffusion de ces valeurs post-matérialistes dans les jeunes générations en Europe ? En s'appuyant sur plusieurs enquêtes européennes, Walter Bien souligne l'étonnante homogénéité des valeurs véhiculées par les jeunes européens, en particulier sur les questions de sexualité, de famille

et de fécondité. Un des enseignements les plus significatifs lorsqu'on analyse l'étude *Les jeunes et l'histoire* est le niveau surprenant d'homogénéité des valeurs des jeunes Européens sur les questions contemporaines. La faible variance entre zones rurales et zones urbaines est, elle aussi, significative. Tandis que l'identité culturelle varie très légèrement d'un pays à l'autre, les différences sont pratiquement inexistantes au niveau régional. Il n'existe pas de déclin des (« bonnes ») attitudes et des valeurs pour expliquer le déclin de la natalité et on ne trouve pas de modèle spécifique de valeurs des futurs parents par comparaison aux autres groupes d'âge, qui demanderaient à être changées pour un avenir meilleur.

Ainsi donc, si l'on peut noter des écarts sensibles de comportement entre les pays de l'Union Européenne et même de considérables variations intra-nationales, il semble d'après Walter Bien que l'on puisse aussi parler d'une identité européenne latente en termes de valeurs partagées au niveau des nouvelles générations ; valeurs qui ne sont pas sans rapport, sans doute, avec les effets de la médiatisation de masse, de la diffusion d'informations et d'opinions homogènes dans l'ensemble de nos sociétés. « Il y a d'énormes différences dans la situation des jeunes vivant en Europe, tant d'un pays à l'autre que d'une région à une autre dans un seul et même pays. On peut aussi observer des différences importantes dans le comportement des jeunes au sein de l'Europe. On constate également certaines différences d'attitude parmi les jeunes vivant dans différents pays de l'Union, mais ces différences ne s'inscrivent pas dans un modèle cohérent. D'un autre côté, il semble exister un modèle commun de réponses pour chacune des questions considérées. Peut-être serait-il utile et possible de parler d'une attitude européenne commune latente et en particulier de l'importance des enfants et de la famille en tant qu'identité culturelle européenne qui ne diffère pas de façon significative d'un pays à l'autre ou entre zones rurales et urbaines. Il se peut que cette identité commune soit une conséquence du pouvoir de la télévision et des médias (musique, cinéma, livre) qui fournissent une information à peu près identique dans toute l'Europe. Les jeunes doivent trouver leur voie (comportement) spécifique entre un système de valeurs (européen) basé sur les médias et un contexte (une situation) très spécifique (de leur région). »

L'analyse de Maura Misiti permet de nuancer ce constat et d'approfondir ce rôle des médias dans la propagation d'un certain nombre d'enjeux et d'opinions concernant les questions démographiques. Il semble que les opinions dépendent encore sensiblement de l'histoire démographique nationale, mais aussi de la manière dont chaque Etat a accordé ou non dans sa politique une importance majeure aux questions démographiques. Ceci explique pourquoi les changements démographiques en Europe n'aboutissent ni à une réaction homogène, ni à une opinion publique homogène. De ce fait, il est absolument impossible de prévoir le développement d'une hypothétique opinion publique européenne.

Pour expliquer le rôle que jouent les différents médias (télévision, radio et presse), Maura Misiti se réfère à une enquête réalisée à l'occasion des campagnes d'information sur le franchissement de la barre des six milliards d'habitants de la planète. Il apparaît ainsi que le mécanisme de réception de l'information et de production d'une opinion publique est loin d'être homogène et que la réception dépend en particulier du niveau d'information initial du récepteur. La disposition à stocker une nouvelle information suppose en quelque sorte qu'un minimum d'intérêt ait déjà été mobilisé en amont par l'intéressé. Sinon, la réception ne se fait pas, ce qui pourrait expliquer, tout au moins partiellement, les différences de réception liées à des écarts de niveau d'éducation et de formation. « Les personnes s'intéressant à un genre d'information donné ont tendance à consulter différentes sources et finissent par être en mesure de se faire une opinion précise. D'autre part, les personnes qui ne creusent pas vraiment les informations reçues continuent à entretenir des idées correspondant à l'opinion générale moyenne. Le groupe des personnes les plus intéressées se compose en grande partie d'hommes instruits tandis que le groupe des personnes qui tirent leurs informations uniquement de la télévision compte plus de femmes que d'hommes. Parmi les personnes qui n'avaient aucune information concernant cette question, on rencontre un groupe assez important de femmes âgées, vivant en particulier en Italie du sud, ce qui indique le niveau d'instruction bas et la mentalité générale arriérée qui prévaut dans ce groupe social. » A la lumière de tels travaux, il semble donc délicat de prétendre à une uniformisation des opinions et des valeurs sur les enjeux démographiques et la question du niveau de fécondité.

5.4 Division du travail rémunéré et non rémunéré entre les femmes et les hommes et décision d'avoir des enfants

Sur ce point, nous pouvons, comme le propose Hans-Joachim Schulze, opposer deux configurations extrêmes :

- ▶ Dans la première, on observe une nette distinction entre les responsabilités des hommes, liées à leur activité professionnelle, et celle des femmes qui résultent des responsabilités familiales – scénario que nous pouvons intituler « division complémentaire du travail » (professionnel et familial).
- ▶ Dans le second cas, il n'y a pas de différences entre les hommes et les femmes dans la façon de partager les responsabilités liées à la famille et au marché du travail. Il s'agit là d'une « division symétrique des responsabilités ».

A première vue, il n'y a pas de raison de penser que l'un ou l'autre cas de figure soit plus favorable à la fécondité. En fait, la réponse à la question posée dépend beaucoup du contexte économique et socio-culturel dans lequel on se place. Elle est aussi liée aux politiques appliquées dans le domaine de la famille et du marché du travail.

Si l'on considère les pays de l'UE, on peut constater que même s'il n'y a pas une forme prépondérante de division du travail entre les hommes et les femmes, la division complémentaire du travail perd de plus en plus de son importance. En fait, les femmes dans leur majorité, désirent participer au marché du travail et partager les responsabilités familiales avec leur conjoint, ce qui conduit progressivement à une aspiration croissante à diviser équitablement les responsabilités domestiques et familiales. Dans les pays où les femmes désirent participer au marché du travail sans que les mesures politiques ni la contribution des hommes aux responsabilités familiales ne se modifient sensiblement, le niveau de fécondité a toutes les chances d'être bas. En revanche, là où les politiques permettent un meilleur partage entre vie professionnelle et vie familiale pour les femmes, et où l'implication des hommes dans les responsabilités familiales devient significative, la décision d'avoir un enfant peut être plus facilement réalisable.

Autrement dit, le processus de modernisation n'entraîne pas forcément une faible fécondité. A partir d'un certain niveau, comme c'est le cas pour les pays de l'UE, la modernisation peut, sous certaines conditions, être favorable à la fécondité. Le cas des pays Scandinaves montre que les projets de fécondité ont d'autant plus de chance de se réaliser que les efforts pour une croissance continue de l'emploi vont de pair avec une politique qui est, au moins en partie, en faveur de l'égalité entre hommes et femmes. Il montre aussi que la réalisation des projets de fécondité des couples et la création d'un meilleur environnement pour les enfants passent par une modernisation des politiques familiales et par le développement de politiques alternatives en matière de garde des enfants, comme le relève Sirpa Taskinen dans sa contribution. Elle exige en outre des politiques relatives au marché du travail appropriées, mais aussi une modernisation des rapports entre les sexes dans les différents domaines de la société.

De façon plus précise et en citant Künzler,³ Hans-Joachim Schulze raisonne comme suit : « La fécondité et les différences entre les sexes dans le domaine de l'emploi ont une forte corrélation négative. ... Une comparaison entre les pays de l'OCDE montre que plus les différences des taux d'emploi sont faibles, plus le taux de fécondité est élevé. Plus efficacement que toute autre politique, la promotion de la modernisation du rôle des sexes par une politique de la famille orientée sur l'égalité crée des conditions rendant le travail et la vie familiale compatibles. La mise à disposition de structures d'accueil des enfants âgés de un à trois ans pendant la journée apporte une contribution décisive à cet égard. Meilleurs sont les dispositifs mis en place pour ce groupe d'âge, plus petit est l'écart des taux d'emploi entre les femmes et les hommes. Il existe une corrélation négative entre la différence des taux d'emploi et le degré de prévoyance pour l'accueil des enfants. Une recherche comparée sur la division du travail dans le ménage montre que la modernisation sociétale du rôle de la femme pourrait aussi avoir un impact modernisant sur la participation des hommes aux tâches domes-

³ Künzler, J. (2000): Compatibility between modernisation and the family. In: Schulze, H.-J. (éd.): Stability and complexity: perspectives for a child-oriented family policy. Amsterdam et al.: VU University Press. Pp. 119-42

tiques. Les pays scandinaves (et les Pays-Bas) attachent tous une grande valeur à la participation des hommes aux tâches domestiques. L'Allemagne et les pays où la mobilisation des femmes s'est opérée tardivement la classent traditionnellement à l'autre extrémité de leur échelle de valeur. La France, la Belgique et la Grande-Bretagne se situent entre les deux. ... Avec l'Etat providence social-démocrate, les pays scandinaves semblent avoir créé des conditions permettant la coexistence et la coévolution de la famille avec des rapports modernisés entre les genres. Par ailleurs, les conséquences des déficits de modernisation sont nettement lisibles dans les pays où la mobilisation des femmes a été tardive (y compris l'Allemagne). Ces constatations réfutent le scénario du déclin de la famille et condamnent en tant que résultats de la modernisation, et plus particulièrement de la modernisation des rapports entre les sexes, un scénario qui a accompagné de ses débuts jusqu'à ce jour la recherche sur la famille et la sociologie de la famille. » En d'autres termes, modernisation de la politique familiale et fécondité vont bien ensemble au niveau macrosociologique.

L'orientation du père sur la famille est d'un intérêt particulier en raison de ses conséquences possibles pour la qualité de parent du père. A cet égard, Hans-Joachim Schulze se réfère à Herlth,⁴ et estime que la modernisation du rôle du père, indiquée par *l'orientation sur la famille* et la *participation aux activités domestiques* peut être considérée comme un facteur important pour la qualité de la relation père-enfant. Il est frappant de voir que non seulement les deux indicateurs de modernisation ont des effets indépendants l'un de l'autre sur la parentalité mais aussi que le degré de participation aux tâches domestiques est sans influence sur la satisfaction maternelle/conjugale.

« Les pères orientés sur la famille seront selon toute probabilité aussi des pères orientés sur leurs enfants. Ils participeront aussi dans une plus large mesure aux travaux domestiques. Toutefois, on ne peut extrapoler de la participation aux tâches domestiques en tant que telle à la relation mère-enfant ou au développement de compétences à l'égard des enfants. Le point crucial est l'orientation du rôle du père, autrement dit le concept de la participation de l'homme à la vie quotidienne de la famille, qu'il accepte comme une norme. Les conséquences, pour la satisfaction conjugale de la mère et son comportement solidaire, d'une orientation du père sur une conception des rôles modernisée ne sont pas le résultat de la participation plus grande du père aux tâches domestiques. » (Hans-Joachim Schulze)

Ces considérations soulèvent quelques questions d'ordre politique. Du point de vue politique, il serait nécessaire d'analyser quels sont les facteurs, dans la vie familiale, qui encouragent ou contrarient une telle orientation. Premièrement, on fera remarquer que les variations dans l'orientation familiale s'expliquent facilement par le fait que l'enfant est une ressource expressive pour son père. Plus le père entretiendra avec son enfant des rapports forts, affectivement satisfaisants, plus il sera orienté sur la famille et plus il est probable qu'il participera aux activités domestiques. Les liens affectifs du père avec ses enfants peuvent donc être considérés comme la « clé du succès » de la modernisation du rôle du père. Deuxièmement, il ne faut pas oublier que la pratique de l'orientation familiale – autrement dit le fait d'être présent dans l'univers de ses enfants et de leur mère – demande énormément de temps ; le père doit être disposé à le prendre et avoir la possibilité de le faire. Le surmenage croissant des pères dans leur vie professionnelle réduit leurs possibilités d'orientation sur la famille et leur participation aux tâches domestiques. Le surmenage professionnel les amène souvent à travailler le week-end, à faire des heures supplémentaires et tend à créer des tensions au sein de la famille. Ce sont principalement les mères qui en souffrent, et tout particulièrement les mères qui travaillent. La politique familiale devrait donc faire un peu plus pour donner aux pères une chance réelle d'être présents au sein de leur famille.

Résumant ses constatations, Hans-Joachim Schulze conclut : « Là où l'action publique réussit à développer des conditions de vie familiale mieux accordées aux exigences des orientations normatives des femmes et des hommes, on peut observer un plus haut degré de fécondité. »

⁴ Herlth, A. (2000). The modernisation of the father's role and its consequences for family functioning. Schulze, H.-J (éd): Stability and complexity: perspectives for a child-oriented family policy. Amsterdam et al.: VU University Press. p. 165-182

5.5 L'économie de marché et son impact sur la fécondité

Analysant les rapports entre l'économie de marché et les taux de fécondité, Peter McDonald constate ce qui suit : « Depuis les années 1980, les pays industrialisés du monde entier ont restructuré leur économie selon les principes d'une philosophie affirmant que la liberté du marché était la forme la plus efficace d'organisation économique. Les réglementations et les restrictions ont été réduites de sorte que les capitaux peuvent facilement circuler dans la direction maximisant l'efficacité commerciale et les bénéfices. ... Les caractéristiques de ce nouveau régime économique sont le faible niveau d'intervention de l'Etat et d'imposition, la libre circulation des capitaux traversant les frontières internationales, le libre-échange, la liberté des patrons et des salariés de fixer les salaires et les conditions de travail, et la réduction des dépenses de protection sociale de l'Etat. En termes de distribution, le système récompense l'innovation et le travail intensif et encourage donc l'un et l'autre. A l'échelon national comme au niveau international, le gouvernement assume un nouveau rôle d'instrument de mise en place et de régulateur de ce système.

Au cours des années 1990, ce système a permis de réduire le chômage dans de nombreux pays industrialisés et a produit en moyenne une plus grande prospérité. Cependant on s'interroge sur ses résultats en termes de distribution. Le système est implacable pour ses victimes, que ce soit des individus, des entreprises ou des nations. Les entreprises et les nations sont pénalisées pour leurs erreurs par les sorties de capitaux intervenant sans tarder. Les individus sont pénalisés pour leurs erreurs par la perte de leur source de revenus. La récompense est sans doute plus importante dans ce système que dans l'ancien système de protection, mais les risques sont eux aussi plus grands. La plupart des pays ont des systèmes de protection sociale protégeant les victimes du marché mais on constate que ces systèmes sont de plus en plus menacés. S'attendant à ce que le filet de la protection sociale ne soit plus garanti, les gens adoptent un comportement anti-risque.

En Europe continentale, l'adaptation aux mécanismes de la nouvelle économie de marché a été particulièrement problématique en raison de l'existence préalable des coûts fixes élevés de la main d'œuvre et des faibles taux d'activité de la population, résultant les uns et les autres de l'organisation des Etats providence de l'Europe continentale. ... On note une très forte tendance de ceux qui ont un emploi normal à protéger leurs droits dans le système de *welfare*. Le résultat est un marché du travail dans lequel il y a ceux qui sont à l'intérieur et ceux qui sont à l'extérieur, les premiers étant en majorité des hommes d'âge moyen et les seconds des femmes et des jeunes. La stratégie la plus sûre pour les femmes et les jeunes est de s'assurer une place « à l'intérieur » et de retarder la fondation d'une famille, voire d'y renoncer. Le système est celui d'un Etat providence conservateur, pratiquant le revenu familial et toujours basé sur le modèle du *male breadwinner*. »

Peter McDonald est convaincu que « les individus ont besoin de cibler leur activité sur l'acquisition de connaissances vendables, l'expérience professionnelle et une réputation conforme au marché. En même temps, ils ont besoin d'accumuler épargne ou richesse pour avoir un filet de sécurité personnel. Ils ont aussi besoin d'une flexibilité de temps et de lieu qui leur permette de réagir aux occasions qui se présentent. Dans une société qui récompense la production de marché, il serait peu avisé pour un individu ayant adopté un comportement anti-risque de consacrer du temps ou de l'argent à la reproduction sociale. La reproduction sociale suppose de l'altruisme, autrement dit de consacrer du temps ou de l'argent à d'autres ou à la société dans son ensemble. Pour qui veut éviter le risque dans une économie de marché, altruisme est synonyme de témérité. La famille se trouve au cœur de la reproduction sociale. C'est le lieu où l'altruisme abonde. Il y a des personnes et des politiques qui croient qu'il est possible de séparer l'univers public de l'économie de marché et l'univers privé de la famille ; qu'un individu peut être hautement compétitif, individualiste et éviter le risque sur le marché mais être prêt à se sacrifier, altruiste et accepter le risque au sein de la famille. La seule explication que je puisse apporter à cette logique est qu'il s'agit là de personnes qui croient toujours à la séparation des rôles des hommes et des femmes, que la production du marché relève de la responsabilité des hommes et la reproduction sociale de la responsabilité des femmes. Un ouvrier ayant une famille peut être flexible pour répondre à la demande de la production du marché s'il a une femme au foyer qui s'occupe de la reproduction sociale. En fait, la réaction conservatrice à la faible fécondité va parfois dans cette direction. »

« Cela étant, aujourd'hui les jeunes femmes sont équipées pour la production du marché à un niveau au moins équivalent à celui des jeunes hommes et les employeurs apprécient d'employer des femmes dans l'économie de marché. Là où c'est le capital humain qui compte, le marché libre emploiera une femme qualifiée

de préférence à un homme non qualifié et même de préférence à un homme légèrement moins qualifié que la femme. La femme d'aujourd'hui évitant le risque prendra ses mesures pour pouvoir subvenir à ses propres besoins et, pour le cas où une union se briserait, elle veillera à ne pas se mettre dans une position de dépendance à l'égard d'un homme. Les couples se rendent compte que le double salaire constitue un rempart de sécurité pour le cas où l'un d'eux perdrait son emploi et les banques renforcent cette conviction en accordant des hypothèques sur la base de deux revenus. Les parents et l'école encouragent les jeunes femmes à acquérir des connaissances qui leur permettront de rester dans les rangs de la population active. Aussi n'y a-t-il aujourd'hui que peu de jeunes femmes à considérer que l'avenir consiste pour elles à trouver un mari et ne plus être présentes par la suite sur le marché de l'emploi. Renforcer le modèle du *male breadwinner* n'apporte pas de solution au dilemme en face duquel nous nous trouvons, à savoir de maintenir la reproduction sociale en combinaison avec une conception de la production économique dans l'optique du marché libre.

Le fondement de la reproduction sociale consiste à mettre au monde, élever et socialiser la prochaine génération. L'échec du système économique et social que nous avons aujourd'hui est mis en évidence par notre incapacité à établir ce fondement. Au cours des 20 dernières années, la natalité a été inférieure au seuil de renouvellement de la population dans presque tous les pays industrialisés. Qu'est-ce qu'une société qui ne peut même pas se reproduire ? Réponse : la société basée sur la nouvelle économie de marché.

Le marché ne s'intéresse pas à ce sujet parce qu'il est orienté sur le très court terme. Les entreprises et les gouvernements sont pris au piège de cette vision à court terme, pour la bonne raison qu'ils tendent à être punis par les marchés financiers pour tout fléchissement à court terme. ... En se concentrant sur le court terme, les entreprises comme les gouvernements risquent de rayer les investissements à long terme de leur programme ... mais si le marché réagit à une pénurie de main d'œuvre due à un faible taux de natalité antérieure, il faudra attendre 20 à 25 ans pour que la remontée de la natalité fournisse de nouvelles forces de travail. Autrement dit, la période s'écoulant jusqu'à la réponse peut être très longue et des problèmes démographiques majeurs peuvent apparaître entre temps. La politique démographique est une politique pour le très long terme. Si nous nous projetons maintenant dans l'avenir, nous constatons que des taux de natalité très bas tels que ceux du Japon et de la plupart des pays européens à ce jour aboutiront à des structures d'âge insoutenables. Absolument rien n'indique que le mécanisme des prix de marché va corriger cette situation au Japon ou en Europe. C'est au contraire l'inverse qui est vrai. Le marché continue à produire des salariés refusant le risque, pour lesquels les enfants représentent un risque considérable. Dans beaucoup de pays, la structure de l'emploi reste liée au modèle du père soutien de famille ou du salaire familial.

Donc, même si le marché évoluait de façon favorable, de sorte que le chômage tombe à des taux très bas et que les revenus réels augmentent, ceci n'induirait pas obligatoirement une croissance de la fécondité. La raison en est que, dans l'économie de marché, la prise de décision concernant la fécondité a beaucoup plus affaire avec le bien-être relatif qu'avec le bien-être absolu. Quel que soit le succès du marché, dans la plupart des pays, dans les conditions actuelles, ceux qui ont des enfants sont désavantagés par rapport à ceux qui n'en n'ont pas. Par ailleurs, les avantages retirés du marché seront inversement proportionnels au nombre d'enfants. L'effondrement du taux des naissances dans la plupart des pays industrialisés montre de façon éloquent l'échec de l'approche de marché pour permettre la reproduction sociale. Ceci indique que ce dont nous avons besoin, c'est d'un nouveau contrat social qui permette à l'approche de marché de progresser mais qui, en même temps, accorde de justes récompenses à la reproduction sociale. ... Il est à peu près certain qu'une politique efficace sera celle qui comportera des changements à une beaucoup plus large échelle dans l'organisation sociale et économique. Ces changements doivent inclure un renforcement du concept d'équité horizontale. Autrement dit, eu égard au potentiel de revenus du travail, la société doit s'efforcer d'égaliser les résultats économiques pour différentes configurations familiales. Ceci équivaut à affirmer délibérément que les enfants représentent un bien social et non pas un simple plaisir privé, optionnel. Le nouveau contrat social doit aussi être un contrat basé sur l'égalité des genres et non sur le modèle du père soutien de famille. Néanmoins, si le marché est capable d'améliorer le bien-être économique des femmes et des jeunes, comme il l'a fait dans une large mesure aux États-Unis, c'est là un objectif extrêmement souhaitable. Dans de nombreux pays européens, et plus particulièrement dans les pays de l'est de l'Europe, tout semble prouver que la faible fécondité est liée aux mauvaises conditions économiques. » (Peter McDonald).

6 Quelles politiques publiques ont un impact sur la fécondité ?

6.1 Tendances et limites des politiques familiales en Europe

Lorsqu'on examine de plus près les politiques familiales traditionnelles (soit, en premier lieu les dispositifs nationaux de prestations monétaires aux ménages pour les aider à assumer le coût de l'enfant), on se rend compte que leurs effets ne sont pas tangibles. Ceci amène John Ditch à formuler le postulat suivant : « Après avoir examiné soigneusement tous les éléments existants, nous devons conclure, persuadés, sinon d'autre chose, du moins de notre inexactitude, qu'il n'existe aucune explication complète, convaincante ou satisfaisante pour rendre compte des variations ou fluctuations des taux de fécondité – que ce soit dans le temps ou dans l'espace – et en particulier que l'on ne peut établir aucun rapport clair entre le taux de fécondité d'un pays quel qu'il soit et la forme ou la valeur de ses dispositifs de support social au titre des enfants. »

Selon John Ditch, une des raisons de la très faible efficacité des incitatifs des politiques familiales concernant la fécondité réside en fait probablement dans le postulat utilitariste de ces prestations. Or, la maximisation des intérêts ne semble pas en mesure de résumer la logique des acteurs, ni en matière de fécondité, ni en matière d'attitude à l'égard de l'emploi et des prestations d'assistance. « Le lien entre les dispositifs d'aide financière (ou l'accès à d'autres ressources clés) et le comportement humain va plus loin que la fécondité pour inclure, p.ex. : les assertions " populaires " selon lesquelles les chômeurs n'ont pas envie de travailler ou de chercher du travail quand les allocations de chômage sont trop élevées ; les jeunes n'ont guère envie de rester à l'école lorsqu'ils savent qu'ils pourront avoir recours à l'aide sociale quand ils la quitteront ; certaines personnes prétendent avoir une maladie ou une invalidité pour obtenir des allocations ; les jeunes femmes ont recours à la grossesse pour obtenir un logement social ; les allocations auxquelles ont droit les parents isolés encouragent les séparations ; les jeunes hommes agissent à la légère parce qu'ils n'ont pas à en subir les conséquences financières ; les familles n'assument plus leurs responsabilités à l'égard des personnes âgées lorsqu'il existe des structures publiques d'accueil. Toutes ces assertions sont basées sur la croyance que le propre des êtres humains est de maximiser l'utilité. »

Encore faut-il avec Anne H. Gauthier explorer les frontières, les limites des politiques familiales dans les différents pays de l'UE et leur évolution récente. Pour elle, toute interrogation sur les effets de l'action publique sur les ménages et, plus précisément sur la fécondité, appelle une redéfinition de l'approche traditionnelle de ce que recouvrent les politiques familiales dont les frontières avec d'autres secteurs d'action publique (vieillesse, emploi ou égalité entre les genres, etc.) s'estompent. Dans le contexte des comportements familiaux et démographiques contemporains, la politique familiale ne saurait continuer à se résumer aux prestations monétaires et aux services développés en direction des familles dans le cadre des politiques gouvernementales sans tenir compte des politiques d'incitation menées localement par les collectivités territoriales ou même par les entreprises et organisations privées, à but lucratif ou non lucratif, non gouvernementales, etc. Ne faudrait-il pas aussi tenir compte des dispositifs nationaux ou locaux mis en place dans d'autres secteurs de l'action publique, notamment en matière d'équipements, de logement, d'éducation ou de justice, etc. ?

Ainsi que le note Anne Gauthier : « Les textes sur ce sujet ne s'accordent pas sur la définition de la politique familiale. Selon une définition étroite, on pourrait dire que la politique familiale comprend des avantages et des services qui s'adressent exclusivement aux couples avec enfants et/ou aux parents isolés. Une telle définition englobe les prestations en espèces et les avantages en nature tels que transferts monétaires directs aux familles, dégrèvements fiscaux pour les familles avec enfants, congé de maternité et congé parental d'éducation, structure d'accueil des enfants et allocations, ainsi que le droit de la famille. Selon une définition large, la politique familiale s'étend à toutes les politiques publiques qui pourraient potentiellement se répercuter sur le bien-être des familles, y compris les politiques et services concernant les transports publics, l'immigration, la salubrité des aliments, etc. La plupart des études relatives à la politique familiale ont jusqu'ici tendance à opter pour une définition étroite, en partie pour des raisons de disponibilité des données, en partie pour des raisons de place. »

Il est difficile d'établir des comparaisons dans un champ aussi vaste. Il faut donc bien admettre que nos ressources en informations et en données sont limitées. Le rapport d'Anne Gauthier couvre trois types principaux d'avantages conférés par la famille : prestations monétaires, congé de maternité et congé parental, structures d'accueil des enfants. Pour des raisons de place et/ou de disponibilité des données il ne traite pas des avantages liés au logement, à la santé et à l'éducation, ni des services sociaux destinés à la famille, non plus que du droit familial. A partir de ces informations, il est possible de soulever une question cruciale pour la construction européenne. Assiste-t-on ou non à un processus de convergence des mesures adoptées par les Etats membres en matière de politiques familiales ? Anne Gauthier montre que l'on assiste à un *rapprochement* croissant, même si d'importantes spécificités demeurent.

Ce que tous les pays ont en commun, c'est l'importance accordée à la possibilité de concilier travail et vie familiale. On observe également une tendance générale à évoluer d'un système d'allocations à vocation universaliste qui était la norme dans les années 1950 et 1960 vers un système de plus en plus redistributif dans lequel les prestations sont soumises à conditions de ressources. Un autre trait commun est le fait que les régimes de congés de maternité et de congés parentaux se sont énormément améliorés. Pour l'ensemble des Quinze, la durée des congés de maternité est passée de 16 semaines en 1975 à 24 semaines en 1999 tandis que les prestations en espèces augmentaient de 78 % du salaire régulier en 1975 à 84 % en 1999. Depuis les années 1980, nous avons également assisté à la mise à disposition d'un plus grand nombre de structures d'accueil pour les très jeunes enfants, en réponse à la demande accrue de tels services.

Et Anne Gauthier de conclure : « L'analyse des indicateurs quantitatifs et qualitatifs indique en fait qu'il y a dans une certaine mesure convergence, moins pour ce qui est du niveau effectif d'aide à la famille que dans la nature de l'aide apporté par l'Etat aux familles et sur les sujets prioritaires. En particulier, tous les pays ont mis l'accent sur le thème " famille et travail ". Tous les pays ont lancé des initiatives sur ce sujet et tous ont discuté la question de la conciliation du travail et des responsabilités familiales. Un tel consensus au niveau transnational est unique dans l'histoire de la politique familiale. Ce n'est qu'au cours de la période qui a suivi immédiatement la II^e Guerre mondiale que l'on a observé un tel consensus qui concernait à l'époque l'aide universelle apportée par l'Etat à la famille et aux enfants. Mais d'autre part, les décennies qui suivirent ont connu des différences idéologiques importantes et la politique familiale a évolué de façon différente suivant les pays. Ainsi, alors que les pays scandinaves optaient pour une aide importante de l'Etat aux familles en mettant l'accent sur l'égalité des sexes, l'Allemagne continuait à soutenir une conception beaucoup plus traditionnelle de la division du travail entre les femmes et les hommes, mettant, elle, l'accent sur le modèle " homme soutien de famille/femme au foyer ". Tandis que la politique de la France était inspirée par des objectifs natalistes, la Grande-Bretagne optait pour un modèle non interventionniste, limitant son intervention aux abus et aux cas de grande détresse. Ces différences importantes, à l'échelon transnational, concernant la nature et le niveau de l'aide de l'Etat à la famille étaient particulièrement manifestes tout au long des années 1980 et au début des années 1990. Depuis lors, la convergence dont il a été question plus haut a estompé de plus en plus la distinction entre ces différents " modèles " de politique familiale. Il existe certes toujours des différences majeures entre pays en ce qui concerne le niveau actuel d'aide accordée à la famille, mais l'accent mis récemment sur le thème famille et travail et les changements intervenus en conséquence dans les systèmes de congés de maternité et de congés parentaux ont rapproché des pays qui relevaient de différents " modèles " de politique familiale. Par exemple, la Grande-Bretagne n'est plus un exemple parfait du modèle libéral non-interventionniste et l'Allemagne a commencé à s'écarter d'un modèle basé sur la division traditionnelle du travail entre les sexes. Analyser en détails les déterminants de cette convergence dépasserait le cadre de cet exposé. Néanmoins plusieurs facteurs sont manifestes, y compris le rôle important que joue la Commission européenne en cherchant les points sur lesquels elle peut dégager de nouvelles chances (*windows of opportunities*) et en mettant en avant le thème de la famille et du travail. »

6.2 Stratégies professionnelles, politiques de l'emploi et impact sur la fécondité

Eva Bernhard insiste également sur cette dimension de l'emploi des femmes comme déterminant principal des attitudes et comportements en matière de fécondité. Les mutations qu'ont connues les marchés du travail nationaux avec le développement des emplois du secteur tertiaire à haute participation féminine, ont eu des répercussions majeures sur la famille et sur la « place » qu'occupent respectivement les femmes et les hommes dans la société européenne, même si le rythme de ces mutations varie dans une large mesure d'un pays à l'autre. « Entre 1960 et 1990, les forces de travail européennes ont augmenté de 30 millions de personnes dont 25 millions étaient des femmes. Nous avons ainsi assisté à une profonde restructuration de l'organisation sociale, tous les pays européens ayant évolué du système " homme soutien de famille/femme au foyer " vers un système caractérisé par les ménages à deux salaires. Cette évolution s'est faite selon des trajectoires différentes et à des vitesses différentes selon les pays⁵, de sorte que nous trouvons dans les différents pays différents niveaux et différents modèles de participation féminine aux forces de travail. Actuellement, parmi les 15 Etats membres de l'Union, deux tiers environ des femmes âgées de 25 à 49 ans sont actives. C'est en Espagne que l'on rencontre le taux le plus bas (50 %), en Suède le plus élevé (près de 80 %). Les différences sont encore plus prononcées lorsqu'on considère le pourcentage de femmes travaillant à temps partiel (pour toutes les femmes actives de 25 à 49 ans), la fourchette allant de 8 % en Grèce à 75 % aux Pays-Bas. »

Cette progression de l'emploi féminin et les arbitrages qu'elle entraîne du point de vue de la compatibilité avec les projets familiaux et la fécondité suscitent diverses stratégies en fonction du degré d'implication recherché, de la satisfaction retirée de son activité (ces deux variables étant dépendantes du niveau d'instruction), des perspectives de carrière et, essentiellement, de l'offre de services de prise en charge de la petite enfance.

« Il est beaucoup moins probable aujourd'hui que, ayant le choix entre les trois solutions offertes par le marché du travail (activité à temps partiel, activité à temps complet ou non activité), une jeune mère en Grande-Bretagne, et dans de nombreux autres pays, cesse de travailler pendant une longue période. Selon Dex et Joshi⁶, sa décision dépendra des possibilités de garde des enfants existantes, de la satisfaction intrinsèque apportée par le travail professionnel et les travaux domestiques ainsi que de son emploi et des revenus pouvant en être retirés jusqu'à la retraite. Les femmes qui peuvent avoir un salaire élevé préféreront des interruptions courtes en maintenant la continuité de l'emploi. Ceci dépend bien entendu de leur niveau d'instruction. Nous rencontrons aussi des différences importantes en fonction de l'instruction en ce qui concerne les années d'activité probables après l'âge de 25 ans. Dex et Joshi ont constaté une polarisation de la présence des femmes sur le marché du travail après la naissance d'un enfant : une divergence entre les mères ayant un niveau d'instruction élevé et un gros salaire et celles ayant le niveau d'instruction le plus bas et un petit salaire. Ils concluent qu'en Grande-Bretagne, plus la perte de gain potentielle d'une mère due à l'interruption ou à l'abandon d'un emploi à plein temps sera élevée, plus il est probable qu'elle continuera à travailler à plein temps. Ce mécanisme joue probablement aussi pour d'autres pays européens. » (Eva Bernhardt)

Cette tendance des femmes à être plus largement présentes et à se maintenir de façon plus soutenue sur le marché du travail dépend donc principalement des politiques développées en leur direction pour faciliter cette stratégie de continuité de la vie professionnelle. Des différences substantielles perdurent néanmoins entre la vie professionnelle des hommes et celle des femmes. Selon Eva Bernhardt, « il est clair que l'activité professionnelle des femmes dans tous les pays d'Europe, et principalement en Scandinavie, est de plus en plus souvent caractérisée par la continuité. On a pu montrer que, pour les mères, les comportements de travail continu sont corrélés au développement des formules de congé parental. ... En général, la façon dont les femmes partagent leur temps entre les travaux quotidiens du ménage et le travail rémunéré est très différente de celle des hommes. ... Même si l'on constate que les hommes partagent de plus en plus avec leur femme

⁵ Rubery, J. et al. (1999): Women's employment in Europe: trends and prospects. London & New York: Routledge

⁶ Dex, S. & Joshi, H. (1999): Careers and motherhood: policies for compatibility. In: Cambridge Journal of Economics, 23. p. 641-659

(ou compagne) les travaux domestiques et l'éducation des enfants – un peu plus dans certains pays, un peu moins dans d'autres – l'image généralement répandue de la femme assumant une plus grande part de travail non rémunéré et une part moindre de travail rémunéré que les hommes n'a pas vraiment changé. ... On constate en général que le temps passé par les femmes aux travaux domestiques diminue lorsqu'elles ont une activité rémunérée tandis que la participation des hommes aux activités du ménage n'augmente que marginalement même lorsqu'ils ont une femme travaillant à plein temps. Ainsi, si le fossé est moins profond, ce n'est pas parce que les hommes se chargent d'une plus grande part des travaux domestiques mais parce les femmes en font moins. »

Ce rééquilibrage des trajectoires masculines et féminines et des modes de partage entre vie familiale et vie professionnelle selon le sexe s'effectue à un rythme très différent selon les pays. Le « nouveau contrat social de genre » est surtout visible au nord de l'Europe, même si d'importants progrès restent à faire. Eva Bernhardt décrit comme suit le nouveau contrat de genre en Suède : « Les femmes et les hommes sont supposés se partager également les responsabilités de soutien de la famille. On s'attend donc à ce que la femme et l'homme travaillent et contribuent l'un et l'autre au revenu familial. Mais les femmes n'ont pas besoin de travailler à plein temps et les hommes ne devraient pas travailler à temps partiel, même pour une courte durée. Il semble donc bien que, même dans une société reconnaissant relativement l'égalité des sexes comme c'est le cas en Suède, la majorité des femmes souhaitent donner la priorité à la famille (et aux enfants) en plaçant leur vie professionnelle au second plan pendant une certaine phase de leur vie. L'égalité des sexes (définie comme le fait de donner aux femmes et aux hommes les mêmes possibilités et de leur reconnaître les mêmes droits et les mêmes obligations dans tous les domaines essentiels de la vie) est en Suède un domaine prioritaire. Récemment pourtant, un rapport du gouvernement au Parlement soulignait que la position de chef de file de la Suède ne devait pas être interprétée à tort comme si nous étions arrivés au but. Même si des progrès considérables ont été accomplis en direction de l'égalité des sexes, des structures persistantes héritées d'une société caractérisée par la dominance de l'homme et la subordination de la femme continuent à influencer les choix que font les femmes et les hommes sur le plan du travail et de la vie familiale. »

Certains auteurs, comme Cecile Wetzels⁷, tentent d'évaluer les facteurs susceptibles d'influer sur la stratégie des femmes en matière de compatibilité entre emploi et fécondité. Wetzels affirme qu'en Europe les jeunes femmes ont de plus en plus tendance à acquérir une formation en vue d'une présence à vie sur le marché du travail. Comment est-il possible alors d'insérer la maternité dans le planning d'une carrière qui ne permet pas de longues interruptions de l'activité professionnelle ? Selon Wetzels, les facteurs les plus importants influençant la décision relative au *si, quand et comment* entrer sur le marché du travail après une maternité sont les suivants : imposition individuelle ou par ménage, allocations pour la garde de l'enfant, disponibilité de services de prise en charge des enfants de qualité, durée et taux de remplacement du congé de maternité ou du congé parental, organisation de la journée scolaire et de la garde après l'école, disponibilité d'emplois (à temps partiel) et enfin réglementation relative aux congés pour garde d'enfant malade. Sur les quatre pays comparés dans cette étude (Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas et Suède), la Suède est celui qui a choisi l'ensemble de dispositifs avantageant le plus le ménage à deux salaires tandis que l'Allemagne a choisi la politique avantageant le plus le ménage à un salaire. On a constaté pour ces quatre pays que plus longtemps la femme a poursuivi sa formation et plus grande est son expérience acquise sur le marché du travail avant la naissance de son premier enfant, plus il est probable qu'elle restera présente en permanence sur le marché du travail. Il apparaît que la présence sur le marché du travail, le nombre d'heures de travail et le salaire au cours de la période précédant la naissance de l'enfant sont des éléments cruciaux pour la carrière d'une femme dans une phase ultérieure. Le capital humain accumulé avant la première naissance est déterminant pour le montant du salaire pendant et après la période de maternité. Les Allemandes et les Hollandaises ne continuent travailler (à l'exception du congé de maternité) que si elles ont un haut niveau d'instruction. Si ce n'est pas le cas, l'idéologie du *male breadwinner* et les institutions les renvoient au rôle de femme au foyer.

⁷ Wetzels, C. (1999): Squeezing birth into working life: Analyse des données du Panel sur les ménages comparant l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Suède et les Pays-Bas. Amsterdam: Thesis Publishers.

Si ces facteurs influent clairement sur la décision d'avoir des enfants, on peut aussi se demander si et dans quelle mesure les femmes restreignent leur niveau de fécondité pour se maintenir sur le marché du travail et réaliser leurs ambitions professionnelles. Là encore, l'exemple suédois est intéressant à analyser. « Si l'on considère la situation en Suède à l'heure actuelle, elle ne semble pas confirmer l'hypothèse selon laquelle les hautes ambitions professionnelles auraient des effets négatifs sur le planning des naissances. Parmi les jeunes adultes sans enfants (de 26 à 30 ans), les hautes ambitions professionnelles n'avaient généralement aucune influence sur le projet d'avoir des enfants (tout au plus ont-elles fait que les femmes hésitaient moins à avoir des enfants). ... En Suède, de toute évidence, les jeunes adultes comptent bien être capables de concilier travail et vie familiale. » (Eva Bernhardt)

L'effet ne devient véritablement visible que pour le passage au troisième enfant. Pinelli et al.⁸ ont trouvé en Suède quelques indices d'un effet négatif de l'emploi sur la décision d'avoir un troisième enfant. Il s'agit d'une étude comparée utilisant les données fournies par l'enquête sur la fécondité des familles pour l'Italie, la France, la Hongrie, la Suède et les USA, analysant la présence d'un premier enfant, d'un second enfant et d'un troisième enfant. Les résultats de cette enquête montrent qu'en Hongrie et en Suède où il est plus fréquent que les femmes travaillent et où le travail féminin bénéficie d'un plus grand soutien des institutions en termes de services et de conditions de travail, les femmes ont la possibilité de travailler sans renoncer à la maternité. En Italie, en France et aux Etats-Unis, on rencontre la situation inverse : non seulement il y a moins de femmes qui travaillent mais les femmes qui travaillent ont moins d'enfants.

Eva Bernhardt distingue entre trois stratégies de base adoptées par les femmes en rapport avec leur projet de fécondité :

- 1) *La stratégie carrière* : Les femmes qui envisagent une carrière exigeante se restreignent sur le plan de la fécondité. Soit elles n'ont pas d'enfant, soit elles en ont un seul.
- 2) *La stratégie combinée* : Les femmes qui souhaitent continuer à travailler mais qui acceptent de réduire leurs prétentions, tout au moins tant qu'elles ont des enfants d'âge préscolaire. Ces femmes auront plus d'enfants dans une société plus favorable à la famille.
- 3) *La stratégie femme au foyer* : Les femmes qui arrêtent de travailler à la naissance de leur premier enfant ou qui cessent tout au moins d'être actives pendant une longue période (plusieurs années). Ces femmes ont plus d'enfants que celles conservant leur emploi, sans cependant avoir forcément une famille assez grande pour contrecarrer les effets de (1) et (2). La stratégie femme au foyer sera à l'avenir une option de moins en moins probable, même dans les pays où elle est aujourd'hui relativement courante, ne serait-ce que pour des raisons économiques.

Dans une telle perspective, il apparaît clairement que les politiques de l'emploi constituent aujourd'hui un des principaux leviers d'intervention sur le niveau de fécondité en vue d'atteindre le seuil de remplacement des générations en Europe. Ainsi que l'explique John Ditch : « Nous savons que les dispositifs financiers sont sans grande influence sur le nombre d'enfants qu'aura une femme. L'importance des avantages accordés peut à la limite avoir une influence sur le moment choisi pour avoir son premier enfant. Ce qui a une incidence beaucoup plus forte sur les comportements de fécondité, c'est l'existence d'emplois, de niveaux de revenus prévisibles stables ainsi que de structures d'accueil des enfants, une conception de l'emploi favorable à la famille et une attitude sociale prédominante appréciant les enfants pour eux-mêmes. ... Il existe un rapport entre la fécondité, la structure des marchés du travail et la dynamique de la présence sur le marché du travail ; plus particulièrement, nous savons que l'articulation de ce rapport est liée à l'existence de structures de garde, à l'accès au contrôle des naissances et aux actions favorisant la conciliation de l'emploi et de la vie familiale. »

Pour Eva Bernhardt, savoir si l'on atteindra le niveau de remplacement dépendra des solutions que nos sociétés développées vont concevoir pour prendre soin des personnes dépendantes. Sans une meilleure prise en compte du fait que nous vivons dans des sociétés où les femmes comme les hommes désirent poursuivre

⁸ Pinelli A. et al. (2000): Interrelations between partnership and fertility behaviours. Contribution présentée à la Conférence de l'Enquête sur la fécondité des familles, en mai à Bruxelles.

de façon continue leur activité professionnelle, nous risquons probablement de voir les femmes décider de ne pas avoir d'enfants ou d'en avoir très tard, ce qui signifie en fait en avoir peu.

« Une récente conférence de l'OCDE intitulée *Changing labour markets and gender equality : the role of policy* (octobre 1998, Oslo) a conclu que la formation sur le tas tout au long de la vie ainsi que d'autres efforts en vue d'améliorer la compétence des travailleurs, femmes et hommes, ne suffit pas. Il faut, en complément, des emplois favorables à la famille et la volonté effective, en particulier de la part des employeurs, d'offrir aux femmes de meilleures perspectives professionnelles. Dans de nombreux pays, la politique de l'emploi s'efforce activement de créer une vie du travail sans différences ni discrimination entre les sexes. Cela étant, si l'on veut faire de la fécondité de remplacement un objectif accessible, il est d'une importance cruciale de mettre en place des structures sociétales satisfaisantes pour prendre soin des personnes dépendantes – les enfants et les personnes âgées. A l'avenir, la politique du marché du travail devra tenir compte d'une situation dans laquelle les salariés femmes et hommes participent activement à la vie familiale et souhaitent allier ces responsabilités avec la place qu'ils veulent tenir sur le marché de l'emploi. » (Eva Bernhardt)

Dans sa contribution, Jo Murphy-Lawless développe une perspective analogue en se penchant sur les principaux apports des travaux féministes pour comprendre la nature des besoins ressentis par les femmes en matière de prise en charge de la petite enfance et nous encourage à étudier un terrain jusqu'ici inexploré. En prenant l'exemple de la société irlandaise et des profondes transformations qu'elle a connues récemment, elle met en lumière l'inégalité persistante qu'éprouvent les femmes lorsqu'elles tentent de concilier travail et maternité et réclame, avec d'autres, de nouvelles « politiques de la maternité ». Elle met en question la possibilité de choix dont dispose effectivement une femme lorsqu'elle veut essayer d'associer travail et maternité : « Le choix, quel choix ? » demande Suzanne Franks⁹. « Franks estime que pour la majorité des femmes qui ont accédé au marché du travail au cours des deux dernières décennies, venant de familles à revenus faibles ou moyens, le prétendu " choix " était en fait une nécessité et qu'elles supportent cette double charge sans pouvoir bénéficier du réseau d'aide que les femmes ayant des revenus plus élevés peuvent s'offrir. ... Folbre qui a publié un ouvrage intitulé très à-propos *Who Pays for the Kids ?* fait exactement ce raisonnement : les coûts ne s'évaporent pas, que les individus luttent pour les payer ou que l'Etat intervienne. Mais si l'Etat n'intervient pas et que les femmes flanchent sous la charge qui les accable, c'est la société toute entière qui paiera cher à l'avenir pour n'avoir pas investi aux moments critiques dans le développement du jeune enfant. » (Jo Murphy-Lawless)

Les sociétés européennes vont avoir à résoudre la question d'une nouvelle politique de la maternité, qui se pose en termes d'emplois et de nouveaux modes de répartition de la charge de travail liée à l'éducation des enfants. Sans l'intervention des pouvoirs publics et sans la modification indispensable des politiques de l'emploi pour permettre une plus grande flexibilité au niveau de l'entreprise, la charge des obligations incombant au couple continuera à reposer uniquement sur la femme, constituant une menace pour ses projets de fécondité et son désir d'avoir des enfants.

⁹ Franks, S. (1999): *Having none of it: women, men and the future of work*. Londres : Granta

7 Nouvelles politiques et principes d'action

7.1 Préalables de l'intervention publique

Selon Peter McDonald « nombreuses sont les politiques qui pourraient être adoptées pour arrêter ou inverser la chute des taux de fécondité. Il importe toutefois de considérer au préalable les points suivants :

1. On observe de faibles taux de fécondité dans des pays présentant des structures institutionnelles très diverses. Les politiques en faveur de la fécondité doivent se baser sur ces structures préexistantes. Par exemple, si la garde des enfants assurée par des immigrés sans papiers, mal payés, est un facteur en rapport avec les taux de fécondité plus élevés des Etats-Unis, ceci ne veut pas dire que l'on puisse recommander cette politique à la Suède qui dispose de longue date d'un système de garde des enfants de haute qualité, subventionné par l'Etat. En d'autres termes, il ne peut y avoir de système unique valable pour tous les pays. Chaque pays doit chercher l'approche la mieux appropriée à ses institutions. Et chaque pays doit tenir compte des réalités de sa propre économie politique. Les stratégies ne seront pas acceptées si elles ne sont pas soutenues par la masse de la population. Ainsi, alors que je soutiens que les changements au niveau de l'égalité des sexes au sein de la famille représentent dans tous les pays un élément essentiel de la stratégie de la fécondité, l'organisation de la famille est un élément fondamental de l'identité culturelle et il est rarement possible d'opérer un changement révolutionnaire.
2. Deuxièmement, une politique de soutien de la fécondité devrait, dans la mesure du possible, être basée sur une théorie ou des théories expliquant pourquoi la fécondité est tombée à un niveau bas dans une configuration particulière. Etant donné qu'une politique de soutien de la fécondité coûtera probablement cher d'une manière ou d'une autre, une meilleure compréhension du pourquoi de la faible fécondité permettra une plus grande efficacité de la mise en place d'un dispositif. ... Par ailleurs, j'estime qu'une étude de marché bien comprise a également sa place dans la définition de nouvelles politiques. Autrement dit, nous devrions demander aux jeunes ce qui, selon eux, pourrait peser sur leurs décisions.
3. Il faudrait que les pays aient une idée des objectifs qu'ils veulent atteindre. Une démographie soutenable (croissance démographique égale au moins à zéro) est inévitablement un objectif final pour tous les pays. Reste à savoir quel horizon est considéré comme " final ". En d'autres termes, quel recul de la taille de sa population ou de sa force de travail un pays est-il disposé à accepter avant de réaliser l'objectif d'une démographie soutenable ? »

7.2 Les « outils » de l'action publique permettant d'influencer la fécondité

Peter McDonald propose les « outils » suivants :

Incitations financières

a) Prestations périodiques

Ceci inclut toutes les prestations monétaires liées aux enfants. Elles se présentent principalement sous forme de montants versés régulièrement aux parents pour chaque enfant.

b) Versements forfaitaires ou crédits

Il peut s'agir de prestations accordées au moment de la naissance d'un enfant (allocation de naissance, indemnité de maternité), au début de la scolarité ou à tout autre moment.

c) Abattements, exonérations ou dégrèvements fiscaux

Ces prestations incluent les abattements fiscaux ou les dégrèvements basés sur la présence d'un enfant. Ces mesures peuvent concerner des enfants d'âges divers ou de rangs divers dans la fratrie.

d) Services ou produits gratuits ou subventionnés

Ces services englobent l'éducation à tous les niveaux, les prestations médicales et dentaires, les transports publics, les prestations concernant les loisirs, notamment activités sportives, récréatives ou artistiques.

e) Aide au logement

Cette aide peut être accordée sous forme de versements périodiques tels que : allocations de logement périodique, somme forfaitaire accordée sous forme de prime à l'achat d'un premier logement ou réductions sur les hypothèques à la naissance de chaque enfant, abattements ou dégrèvements fiscaux pour frais de logement ou subvention de services en rapport avec le logement.

Initiatives dans le domaine famille et travail**a) Congés de maternité et de paternité**

Droit de reprendre son emploi après un congé relatif à la naissance d'un enfant : les dispositions actuellement en vigueur diffèrent en ce qui concerne la durée du congé, le fait qu'il s'agisse d'un congé payé ou non et si oui dans quelle proportion, la mesure dans laquelle la mère et le père peuvent se partager le congé, l'éventuelle 'obligation' pour le père de prendre une partie de ce congé et l'extension du droit de reprendre son poste aux emplois à temps partiels.

b) Accueil des enfants

Existence de modes d'accueil ou de garde gratuits ou subventionnés en tant qu'éléments d'une politique de l'emploi favorable aux familles. Cette offre devrait aussi être accessible aux parents non actifs auxquels elle permettrait de suivre une formation ou de chercher du travail.

c) Horaires de travail souples et congés de courte durée pour raisons familiales

Horaires de travail souples permettant aux salarié(e)s de s'acquitter de leurs obligations familiales. On peut également prévoir des congés de courte durée pour s'occuper d'un enfant malade, pour raisons scolaires ou pour accompagner un enfant à un rendez-vous ne pouvant être repoussé.

d) Législation anti-discriminatoire et égalité des sexes dans la vie professionnelle

La législation de l'emploi doit interdire toute discrimination dans la vie professionnelle en raison du sexe, de la vie privée ou du statut familial. L'imposition individuelle au lieu de l'imposition familiale contribue à réduire les mesures fiscales incitant à renoncer à un second salaire et devrait donc être encouragée.

e) Horaires de travail

Les salarié(e)s ne devraient pas être exposé(e)s à des changements d'horaires de travail annoncés au dernier moment ou à devoir assister à des réunions ou autres manifestations en rapport avec leur travail à des heures où leurs jeunes enfants ont besoin de leur présence. Les horaires de travail devraient être harmonisés avec les horaires scolaires.

Vastes changements sociaux en faveur des enfants et des parents**a) Initiatives en matière d'emploi**

Encouragement de la création d'emplois pour les femmes et les jeunes en particulier dans le secteur des services. Le travail à temps partiel avec allocation de chômage au prorata et garantie de l'emploi pourrait offrir de nouvelles options aux parents.

b) Environnement répondant aux besoins des enfants

Mesures de restriction de la circulation et de sécurisation du voisinage, aires de loisirs publiques telles qu'aires de jeux, dispositifs tenant compte des besoins des enfants dans les lieux de récréation et les centres commerciaux, permettant de réaliser un environnement répondant aux besoins des enfants.

c) Égalité des sexes

Pas de mesures spécifiques d'un sexe sur le lieu de travail, transferts fiscaux (y compris sécurité sociale) neutres du point de vue du sexe, aides accordées indépendamment du sexe aux salariés ayant des obligations familiales, suppression des vestiges institutionnels du modèle du 'père soutien de famille', acceptation du rôle de parent du père de la part des prestataires de services et généralisation de la reconnaissance des pères et de l'aide aux pères en tant que parents.

d) Soutien des couples mariés et de cohabitants

D'autres mesures déjà citées sont favorables à la constitution d'unions mais celles-ci nécessitent aussi des initiatives plus directes. L'éducation et l'orientation du couple peut être d'une grande utilité. Les incitations au mariage, telles que l'allocation de logement peuvent aussi être utiles.

e) Développement d'attitudes sociales positives à l'égard des enfants et des parents

Il importe de formuler un message politique clair et simple, indiquant que la société apportera son soutien aux personnes désirant avoir des enfants sans créer, volontairement ou involontairement, d'inégalité pour les enfants.

7.3 Politiques alternatives de garde des enfants

En se basant sur l'exemple de la Finlande, Sirpa Taskinen présente différentes politiques possibles concernant la prise en charge des enfants. Elle cite trois solutions de base pour la garde des enfants :

1. garde assurée par les parents (la mère, le père ou les deux),
2. garde assurée par une autre personne (à la maison, p.ex. par la grand-mère, une assistante maternelle, etc. ou dans une structure d'accueil),
3. une combinaison des deux premières solutions (horaires de travail souples, structures d'accueil répondant aux besoins).

« En Finlande, les familles peuvent avoir recours à différentes solutions pour la garde de leurs enfants – et l'essentiel c'est précisément le fait qu'il y ait plusieurs alternatives. Ce qui convient à une famille n'est pas forcément ce dont une autre a besoin. Les parents ont le choix entre s'occuper eux-mêmes de leurs enfants, en bénéficiant de l'allocation d'éducation, ou bien ils peuvent mettre leur enfant pendant la journée dans un centre d'accueil géré par la commune. Ils peuvent aussi choisir de toucher l'allocation de garde privée et faire garder leur enfant dans une crèche privée ou par une assistante maternelle à la maison – cas de plus en plus rare. Les solutions alternatives de garde des enfants comprennent des mesures variées : congés maternel, paternel et parental payés, congé non payé ou partiellement payé, réduction des horaires de travail, horaires de travail souples, allocation de garde à la maison, allocation de garde privée, services d'accueil subventionnés gérés par les communes (centres d'accueil de jour, accueil du soir et de nuit à l'intention des travailleurs postés, personnes assurant la garde des enfants chez eux, aires de jeux surveillées, clubs accueillant les enfants après l'école). Aucun de ces services ou prestations n'ont été acceptés universellement par les milieux politiques ou par le public en général. A intervalles quasi réguliers, on voit renaître un débat public sur la " bonne " manière d'organiser la garde des enfants pendant la journée et sur la " vraie " place des mères de jeunes enfants – et aujourd'hui aussi de leurs pères.

Structures municipales d'accueil. En Finlande, il existe de longue date des structures d'accueil des enfants. La Loi de 1973 sur l'accueil dans la journée intégrait l'accueil des enfants dans les services sociaux publics. La loi stipule que les communes doivent mettre ces services à la disposition des familles ayant des enfants. La garde des enfants est assurée dans les centres d'accueil de jour par des éducateurs d'enfants et sur des aires de jeu surveillées. La plupart des communes ont aussi des centres d'accueil de nuit pour les enfants de travailleurs postés et des centres ouverts l'après-midi pour garder les enfants après l'école. Depuis 1996, les enfants d'âge pré-scolaire ont un droit subjectif à une place dans une structure municipale d'accueil de jour si les parents le souhaitent. Le prix à payer dépend du revenu des parents, de la taille de la famille et du temps passé au centre d'accueil. Le tarif le plus élevé est de 168 euros par mois pour un enfant. Dans certaines conditions, l'accueil de jour peut être gratuit. L'idée de structures d'accueil municipal de jour s'est en particulier heurtée à l'opposition des partis politiques de droite et il y a eu des campagnes contre ce qu'on appelait « l'institutionnalisation » des enfants. Les premiers temps après l'entrée en vigueur de la loi, 10 % seulement des enfants d'âge préscolaire pouvaient bénéficier de l'accueil dans des structures municipales, mais la situation s'est améliorée rapidement. Aujourd'hui, pratiquement tous les enfants ayant besoin d'une garde de jour trouvent une place. Une grande majorité de parents (85 % selon une enquête récente) sont satisfaits du système d'accueil de jour. Pourtant, moins de la moitié (46 %) des enfants d'âge préscolaire profitent actuellement des possibilités d'accueil proposées par les communes. La proportion augmente avec l'âge des enfants. 70 % des enfants âgés de six ans sont inscrits dans un centre d'accueil municipal, le quart environ sont gardés à la maison et 5 % fréquentent une structure d'accueil privée. Il y a plusieurs raisons à cela. Les congés maternel, paternel et parental ont été prolongés à plusieurs reprises et représentent actuellement un total de 10,5 mois. Après quoi, l'un

des parents peut rester à la maison en prenant un congé non payé. Il existe donc très peu de crèches publiques accueillant des bébés de moins d'un an, les parents souhaitant la plupart du temps s'occuper de leur bébé à la maison. D'autres prestations, telles que celles énumérées ci-dessous ont également une forte incidence sur la fréquentation des structures d'accueil de jour.

Allocations d'éducation et de garde privée : En 1985, une nouvelle prestation dite allocation de garde à la maison a été créée pour les enfants que leurs parents n'inscrivent pas dans un centre d'accueil municipal. Le but de cette allocation était d'apporter une aide aux parents s'occupant de leurs enfants à la maison au-delà de la période pendant laquelle ils bénéficient de l'allocation parentale. Les parents ayant des enfants de moins de trois ans avaient ainsi la possibilité de choisir, sur une base subjective, s'ils préféraient profiter des services d'une structure d'accueil municipale ou toucher une allocation d'éducation. Si leur enfant n'est pas inscrit dans un centre d'accueil municipal, les parents peuvent choisir de toucher l'allocation d'éducation pour s'occuper de lui à la maison à condition que l'enfant ait moins de 3 ans. Dans ce cas, ils peuvent bénéficier d'une aide financière pour alléger le coût de l'éducation de tous leurs autres enfants d'âge préscolaire. Ils peuvent également opter pour une autre solution, à savoir une indemnité de garde privée si leur enfant (qui n'a pas encore atteint l'âge scolaire) est confié à une personne agréée par la municipalité (centre d'accueil privé, assistante maternelle ou garde employée par les parents). Cependant, l'allocation d'éducation et l'allocation de garde privée ne peuvent être cumulées. Il s'agit dans les deux cas d'une allocation dont le montant est le même pour tous (254 euros pour l'allocation d'éducation et 119 euros pour l'allocation de garde privée), avec un supplément modulé selon les revenus et selon l'ordre de l'enfant dans la fratrie. En outre, certaines communes accordent un second supplément d'éducation. Ces allocations sont versées à partir du moment où prend fin l'allocation parentale jusqu'au début de la scolarité. Depuis son introduction, l'allocation d'éducation a fait – et continue à faire – l'objet de nombreuses controverses politiques. Les Conservateurs et le Parti du Centre sont en faveur de l'éducation de l'enfant à la maison. La gauche est pour les structures municipales d'accueil. Ceux qui sont contre l'allocation d'éducation avancent que, bien que soumise partiellement à conditions de ressources, elle favorise les riches et les agriculteurs qui sont de toute façon à la maison pour s'occuper de leurs enfants. Certains considèrent aussi l'éducation à la maison comme une tendance dangereuse à ramener les femmes au foyer, au détriment de leur carrière. D'autres voient dans cette allocation une possibilité intéressante pour la famille de choisir la solution convenant le mieux à sa situation. Même s'il s'agit d'une somme modique, elle contribue à améliorer la situation économique de la famille et l'aide à résoudre les problèmes de garde de l'enfant. Elle permet aux enfants de rester à la maison et de ne pas être sortis du lit de bonne heure quand leurs parents vont travailler. Cependant, les détracteurs font remarquer que la maison n'est pas toujours une place idéale pour les enfants et que les structures d'accueil permettent aussi aux petits de profiter de la compagnie d'enfants de leur âge et de l'éducation fournie dans ces centres.

Congé d'éducation : A partir du moment où ils n'ont plus droit à l'indemnité parentale, les parents peuvent prendre un congé d'éducation, en ayant l'assurance de conserver leur emploi, pour s'occuper de leur enfant jusqu'à l'âge de 3 ans ; cependant, les deux parents ne peuvent pas prendre ce congé en même temps. L'employeur n'a pas à verser de salaire à une personne en congé d'éducation. A la fin du congé, les salariés ont le droit de reprendre leur emploi antérieur ou un emploi analogue. La période du congé d'éducation n'ouvre pas de droits au congé payé annuel. La durée minimum du congé d'éducation est d'un mois. Aux termes de la loi, les salariés ont droit à un ou deux congés ; ils peuvent toutefois convenir de périodes supplémentaires avec leur employeur.

Horaires de travail réduits : En Finlande, le travail à temps partiel n'est pas courant. Néanmoins, les parents peuvent choisir de prendre un congé d'éducation partiel, autrement dit de réduire leurs horaires de travail jusqu'à la fin de l'année du début de la scolarité de leur enfant. Cette réduction n'est pas compensée financièrement. La durée minimum d'un congé d'éducation partiel est de six mois, les conditions particulières sont négociées entre le salarié et son employeur. Les parents ne peuvent prendre un congé d'éducation partiel que l'un après l'autre. Le congé d'éducation partiel ne peut être accordé qu'à une personne ayant eu un emploi salarié, à raison de 30 heures au moins par semaine, pendant un minimum d'un an avant la période du congé demandé. Il existe également un " congé temporaire " pour s'occuper d'un enfant malade.

Horaires de travail souples : De nombreux bureaux et entreprises ont des horaires de travail souples permettant aux salariés de prendre leur travail plus tard ou de partir plus tôt lorsqu'ils ont accumulé un nombre d'heures supérieur à celles dues. Lors des enquêtes et projets financés par l'UE sur le sujet *Concilier le travail et la famille*, le souhait le plus souvent émis par les salariés finlandais concernant les horaires de travail était la possibilité de récupérer les heures supplémentaires sous forme de congé, autrement dit de constituer une sorte de " banque d'heures de travail ". » (Sirpa Taskinen)

Quel est l'impact de ces mesures sur la fécondité en Finlande ? Au début de son rapport, Sirpa Taskinen indique que le planning familial répond à des intentions plus souvent *contraceptives* que *proceptives*. « Il semble que les dispositifs de garde des enfants fonctionnent de la même manière. On ne peut pas conclure que de bons dispositifs de garde des enfants incitent les gens à avoir plus d'enfants – une chose est certaine, personne ne décidera d'avoir un enfant simplement pour pouvoir le mettre au *Kindergarten*. Mais ce qui est certain, c'est que l'absence de structures d'accueil font hésiter les familles à mettre leurs projets de maternité à exécution. »

7.4 Changements nécessaires

Selon Peter McDonald, « avec les nouveaux dispositifs en faveur de la fécondité il y aura inévitablement des gagnants et des perdants par rapport aux dispositifs actuels. Comme on l'a déjà dit, il faudra convaincre les hommes d'âge moyen de renoncer à certains de leurs privilèges. Il sera sans doute aussi nécessaire d'envisager une restructuration des transferts intergénérationnels. Les systèmes d'assurance sociale tendent à avantager les personnes d'âge moyen et les personnes âgées au détriment des jeunes. Le vieillissement de la population représente une énorme charge financière pour ces systèmes. Une approche politique pour maîtriser cette situation a consisté à réduire les dépenses publiques concernant les prestations accordées aux familles et aux enfants, augmenter les impôts ou les cotisations à la Sécurité sociale ou encore réduire les avantages accordés par les employeurs. Aucune de ces approches n'est favorable à la famille. Une analyse des dépenses de Sécurité sociale au Japon en 1997 indique que les dépenses pour les enfants et les familles représentaient 2,3 billions de yens alors que les prestations accordées aux personnes âgées se montaient à 45,1 billions de yen.¹⁰ Une comparaison par tête d'habitant serait encore plus surprenante. Le même article indique qu'au Japon le taux de fécondité total était tombé à 1,34 en 1999. On peut lire dans un article du New York Times¹¹ que Massimo Livi-Bacci caractérise la société européenne comme composée de « personnes âgées riches profitant du travail de la jeune génération pauvre. Il ne faut donc pas s'étonner que personne ne veuille avoir d'enfants. » Un coup encore plus subtile porté à la jeune génération est la réduction de la progressivité du taux de l'impôt. Moins le système d'imposition est progressif, plus il profite aux gros revenus qui ne sont généralement pas caractéristiques des jeunes s'appropriant à fonder une famille.¹²

Une bonne politique de la fécondité implique aussi un large accès aux diverses méthodes de contrôle de la fécondité. Alors que, dans une déclaration relative à la faible fécondité, le Conseil pontifical pour la Famille¹³ dénonçait la diffusion des méthodes chimiques de contraception, le Conseil sur les Problèmes de la

¹⁰ Dans JOICFP News, N° 304, août 2000: 7.

¹¹ Documentaire spécial de Michael Spencer, 10 juillet 1998.

¹² Ainsi, le nouveau système fiscal adopté en Australie en 2000 a-t-il beaucoup plus profité aux personnes ayant de gros revenus qu'à celles 'en début de carrière'. On ne peut donc s'attendre à ce qu'il ait une influence positive sur le recul du taux de fécondité en Australie.

¹³ Conseil Pontifical pour la Famille 1998, 'On decrease of fertility in the world', Déclaration du 27 février 1998. p. 3 (<http://www.cin.org/docs/fertility.html>).

population du Gouvernement du Japon¹⁴ constatait que les Japonaises hésitaient à se marier parce que les méthodes de contraception disponibles étaient essentiellement des méthodes masculines. En d'autres termes, si la femme n'a pas la possibilité de contrôler sa propre fécondité elle préférera ne pas établir de relation avec un homme. De sorte que, au Japon, on considère un plus large accès à la pilule contraceptive comme un dispositif nataliste parce qu'encourageant le mariage. Enfin, les politiques de la fécondité devraient être considérées dans le contexte de la population non féconde et de la politique de l'emploi. Pour la plupart des pays, un train de mesures visant l'augmentation de la fécondité, la croissance de l'immigration et un accroissement des taux de participation aux forces de travail a plus de chances de succès qu'une politique basée sur une seule de ces approches. Cependant, dans tous les pays, tous ces principes d'action se heurteront dans une mesure variée à la résistance de certains groupes de la population. En fin de compte, l'acceptance sociale de l'orientation de la politique proposée pourrait compter plus que la formulation d'une politique appropriée. »

7.5 Promouvoir une panoplie d'outils politiques ou inventer une nouvelle machine

Peter McDonald pense qu'inverser l'évolution du taux de fécondité revient à inventer une nouvelle machine et non pas à s'interroger sur les outils nécessaires pour permettre à la machine actuelle de continuer à fonctionner. De façon similaire, Demeny¹⁵ indique que les sociétés menacées par la dépopulation doivent évoluer « du domaine du calcul économique ordinaire vers celui de l'économie politique : du saupoudrage redistributif à l'accord sur les changements fondamentaux dans le contrat constitutionnel qui établit les règles de l'interaction sociétale dans un Etat ». Il ne sert à rien d'avoir de bons outils si on ne les utilise pas sur la bonne machine. Ou, plus fondamentalement, les bons outils ne serviront à rien s'il n'existe pas un vaste soutien social pour ce que la machine doit produire.

7.6 Efficacité des politiques

Peter McDonald fait remarquer que « généralement, il ne sert à rien d'essayer d'évaluer l'efficacité d'une politique particulière individuelle, l'efficacité d'une politique quelle qu'elle soit dépendant du contexte dans lequel elle s'inscrit. Il est peu probable que la condition *ceteris paribus* puisse être réalisée à travers le temps et les cultures. Pour prouver l'efficacité d'une politique familiale il faut savoir si la fécondité a évolué selon la courbe prévue. Ceci dit, comme nous l'avons déjà fait remarquer, ce qui importe en fin de compte ce sont moins les politiques individuelles que la nature de la société dans son ensemble. Par exemple, il ne servira à rien de prendre toute une série de mesures remarquables en faveur de l'égalité des sexes si les taux de chômage des jeunes en âge de procréer sont élevés. Une politique de conciliation du travail et de la famille ne peut fonctionner que s'il y a du travail. Par ailleurs, ces mêmes dispositifs en faveur de l'égalité des sexes auront du mal à fonctionner si les coûts financiers directs des enfants sont très élevés ou si le ton général de l'environnement social est peu favorable aux enfants. Les sociétés confrontées à un faible taux de fécondité doivent d'abord essayer de connaître les raisons de cette faible fécondité dans leur pays. Dans un second temps, elles définiront une vaste politique pour s'attaquer aux raisons de la faible fécondité. Cette politique pourrait être basée sur une étude de marché effectuée parmi les jeunes. Enfin, il leur faudra mobiliser le soutien politique nécessaire pour la nouvelle orientation politique. Ainsi que le montrent les recommandations du Conseil

¹⁴ Conseil sur les Problèmes de la Population du Gouvernement du Japon 1997, 'On the basic viewpoint regarding the trend towards fewer children – A society of decreasing population: Responsibilities and choices for the future', Ministère de la Santé et de la Protection sociale, Japon, 27 octobre 1997: 12 (<http://www.mhw.go.jp/search/doce/other/council/c0126-2.html>).

¹⁵ P. Demeny 1997, 'Policy interventions'. Contribution présentée à la Réunion du Groupe d'Experts sur la Fécondité au-dessous du Seuil de Remplacement, Division Population, Département des Affaires Economiques et Sociales, Secrétariat des Nations Unies, New York, 4-6 novembre. (citée par Peter Mc Donald op.cit.).

pour les Problèmes de Population du Gouvernement du Japon¹⁶, les changements envisagés seront probablement très vastes et radicaux. »

7.7 Principes d'action

Les politiques visant à modifier le niveau actuel de fécondité doivent s'inscrire dans un contexte de réalisation des projets de fécondité des couples. Essayer de modifier le désir des couples en matière de reproduction ne va pas seulement à l'encontre des valeurs dominantes de nos sociétés modernes, mais pourrait conduire à des politiques qui auraient toutes les chances de s'avérer inefficaces. Il est donc primordial de connaître les intentions des individus en terme de fécondité mais aussi les raisons de la non-réalisation de ces intentions.

Il serait faux de considérer que la fécondité est uniquement l'affaire des femmes. Les niveaux de fécondité sont le résultat de « stratégies individuelles » – masculines et féminines – et de « stratégies conjugales ». Ils sont liés aussi aux préoccupations des parents pour le bien être de leurs enfants, ce qui conduit à l'implication des pouvoirs publics dans le domaine de la famille et de l'enfance. Comme le rappelait Sheila Kamerman dans sa conclusion, toute mesure visant à améliorer le bien être des femmes, des hommes, des enfants, et des couples ne peut être que favorable à la fécondité.

Toute tentative de contribuer par des mesures politiques à la réalisation des projets de fécondité des couples doit prendre en compte les différences qui existent entre pays en termes de structures institutionnelles, les facteurs qui expliquent la faible fécondité, les objectifs démographiques exprimés, ainsi que les effets indirects et parfois indésirables de ces mesures.

Enfin, si la fécondité doit être, au moins en partie, considérée comme une affaire de société, les mesures à prendre ne peuvent pas s'inscrire uniquement dans un contexte de politiques individuelles ou de politiques en regard des couples. Elles doivent plutôt faire partie des politiques qui concernent toute la société. Par conséquent, les principes de la simplicité, de l'efficacité, de l'équité, de la qualité et de l'accessibilité doivent être appliqués, comme c'est le cas pour toutes les politiques publiques. De plus, il est bien évident que l'efficacité de ces politiques nécessitera un « paquet » d'interventions dans les différents domaines de la société et non pas des mesures isolées qui ont très souvent des effets pervers.

¹⁶ op. cit.

Communications présentées au Séminaire annuel 2000 :

Faible fécondité, familles et politiques publiques

Vous pouvez télécharger la version intégrale des rapports à partir du site de l'Observatoire européen pour les Affaires familiales :
http://europa.eu.int/comm/employment_social/family/observatory/home.html

David Coleman	Tendances et variations régionales de la fécondité en Europe
Anne Gauthier	Politiques publiques ayant une incidence sur la fécondité et la famille en Europe : vue d'ensemble de la situation dans les 15 Etats membres
Juan Antonio Fernández Cordon et Giovanni Sgritta	Le paradoxe de l'Europe méridionale
Eva Bernhardt	Les carrières féminines entre la vie professionnelle et les enfants
Hans-Joachim Schulze	Le partage des tâches entre la femme et l'homme a-t-il une incidence sur la décision d'avoir des enfants?
John Ditch	Fécondité, protection sociale et politique fiscale d'aide sociale
Bernhard Nauck	Les raisons sociales et économiques influant sur la décision d'avoir des enfants
Jo Murphy-Lawless	Avoir des enfants dans la perspective de la femme : des défis qui appellent des solutions créatives
Walter Bien	Mutation des valeurs chez les futurs parents européens
Maura Misiti	L'opinion publique et le rôle des médias
Peter McDonald	Les 'outils' des politiques publiques pouvant avoir un impact sur la fécondité — vue globale
Sirpa Taskinen	Les politiques alternatives de prise en charge des enfants et la fécondité