

La garde des enfants : une affaire d'État ?

MARIE-THÉRÈSE LETABLIER, GÉRALDINE RIEUCAU
Centre d'études de l'emploi

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 06

janvier 2001

NUMEROS DEJA PARUS :

- N° 5** *Le marché du travail des informaticiens médiatisé par les annonces d'offres d'emploi : comparaison France/Grande-Bretagne*
CHRISTIAN BESSY, GUILLEMETTE DE LARQUIER AVEC LA COLLABORATION DE MARIE-MADELEINE VENNAT
novembre 2000
- N° 4** *Le travail : norme et signification*
YOLANDE BENARROSH
octobre 2000
- N° 3** *À propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen*
JEAN-CLAUDE BARBIER
septembre 2000
- N° 2** *L'économie des conventions à l'école des institutions*
HERVE DEFALVARD
juillet 2000
- N° 1** *La certification des compétences professionnelles : l'expérience britannique*
CHRISTIAN BESSY
mai 2000

*Ce texte a été soumis au **comité éditorial** du CEE, composé de : Gabrielle Balazs, Jean-Claude Barbier, Pierre Boisard, Bruno Courault, François Eymard-Duvernay, Jérôme Gautié, Jean-François Germe, Michel Gollac, Françoise Laroche, Marie-Thérèse Letablier, Martine Lurol, Emmanuèle Reynaud, Bernard Simonin, Marie-Madeleine Vennat, Serge Volkoff.*

La garde des enfants : une affaire d'Etat ?

Marie-Thérèse Letablier, Géraldine Rieucou

Résumé

L'objectif de ce texte* est de comparer les logiques qui sous-tendent l'action publique en matière de garde des jeunes enfants dans divers pays de l'Union européenne. Si les politiques convergent vers l'impératif de «conciliation» entre la vie familiale et la vie professionnelle, en grande partie sous l'impulsion de la Commission européenne, il n'en reste pas moins que les politiques doivent composer avec le passé, avec l'histoire et les normes sociales en vigueur concernant les rôles respectifs de l'État et de la famille dans ce domaine. La première partie est consacrée à la confrontation de différentes logiques d'action publique concernant l'aide aux familles et la garde des jeunes enfants. Ces logiques sont appréhendées à partir des justifications que les pouvoirs publics donnent à leur action (ou à leur inaction). Dans la deuxième partie, l'attention est portée sur la France pour montrer la complexité des justifications de l'action de l'État et pour déceler de grandes tendances dans l'évolution des politiques dites d'accueil de la petite enfance.

Mots clefs : logiques d'action publique, garde des enfants, politiques familiales, aide aux familles.

Caring for Children : a State Issue ?

Abstract

This paper tries to compare the logics behind childcare policies in different EU member states. Although the question of reconciling family life and working life has become on the agenda of all the EU countries, in relation to the recommendation of the European Commission, it appears that the public action is influenced by the national contexts, by the national histories and by the values concerning motherhood and childhood. The first part is devoted to a comparison of the justifications of public action regarding child care and family support. Different policy logics are identified, in relation with the conception of the State intervention in family affairs, and the conception of the roles of the State and the family. In the second part, the restructuring of childcare policies is examined with a special focus on the case of France.

Key words : *logics of public action, child care policies, family policies, family support.*

* Il a été rédigé pour le quatrième séminaire européen du réseau TSER *Working and Mothering : Social Policies and Social Practices*, qui s'est tenu à Paris les 23, 24 et 25 mars 2000. Une version anglaise allégée a été présentée sous le titre *The Policy logics of action about caring for children* (4th Progress Report, TSER Program of the European Commission, Area III : Research into Social Integration and Social Exclusion in Europe).

INTRODUCTION

Les formes d'articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle sont largement tributaires de l'action des politiques envers les jeunes enfants. Tous les pays de l'Union européenne n'ont pas le même comportement à cet égard et certains gouvernements considèrent que la garde des enfants est une affaire strictement privée, du ressort exclusif des familles (Hantrais, Letablier, 1997). Les instances européennes portent un intérêt renouvelé à cette question et plusieurs recherches ont été consacrées à la comparaison des modes de garde des jeunes enfants en Europe (Moss, Deven, 1999). Ces recherches apportent des éléments précieux sur la comparaison de la générosité des pouvoirs publics et sur les modalités de la garde. Toutefois, peu de travaux se sont intéressés aux justifications qui fondent l'action publique et aux valeurs sous-jacentes à l'action publique. La recherche coordonnée par Jane Jenson et Mariette Sineau est à cet égard une référence (Jenson, Sineau, 1998).

Nous proposons, tout en soulignant l'importance des histoires politiques et sociales, de revenir sur ces questions afin de montrer la pluralité des logiques nationales et d'expliquer les différences observées entre pays. Cette approche nous permettra de présenter le cas français et de l'éclairer par la comparaison avec les autres pays européens. Quelles raisons ont conduit certains États à fournir des services de garde pour les enfants ? Quels principes légitiment l'intervention des gouvernements ? Et quelles justifications sous-tendent les changements de l'action publique ? Alors que la plupart des recherches sur l'articulation entre travail et famille mettent l'accent sur les stratégies d'acteurs et sur les conditions de leur « choix », nous centrerons notre regard sur la manière dont les politiques ont considéré la place de l'enfant dans la société. Notre hypothèse est que, compte tenu de l'évolution des contextes familiaux, professionnels et politiques, l'enfant tend à devenir la figure centrale de l'action publique au détriment de celle de l'adulte sous la double pression de l'individualisation des rapports sociaux et de l'affirmation de la notion de citoyenneté. Les justifications de l'action publique qui invoquent les intérêts et les droits de l'enfant ou encore l'égalité des chances, semblent aller dans le sens d'une promotion de l'enfant-citoyen, du moins dans les pays de l'Europe moyenne où l'État social était resté familialiste¹.

Nous présenterons tout d'abord une typologie des logiques de l'action publique concernant la prise en charge des soins aux enfants en liaison avec les modalités de l'articulation entre travail et famille dans les différents pays européens. La France occupe une place particulière en raison de la générosité des prestations et des services relatifs à l'accueil des jeunes enfants, et du niveau élevé d'engagement professionnel des mères. Nous verrons ensuite comment les transformations des comportements familiaux, les mutations du marché du travail et les

¹ L'enfant, en tant que figure centrale de l'action publique, s'impose de deux manières :

- en tant qu'objet de protection de la part de l'État. L'enfant devient sujet de droit à part entière à travers des procédures qui le concernent directement. C'est le cas par exemple dans les conflits sur l'autorité parentale ou sur le recouvrement des pensions alimentaires dans lesquels les intérêts de l'enfant sont de plus en plus souvent invoqués. Par ailleurs, l'avis des enfants est de plus en plus sollicité et pris en compte dans le traitement des litiges concernant sa garde en cas de séparation ou de divorce ou bien dans les situations de maltraitance. De même, en matière de filiation, un droit subjectif de l'enfant à connaître ses deux parents se fait jour dans la plupart des pays, comme d'ailleurs la réaffirmation de la paternité biologique.

- en tant que principal destinataire des politiques redistributives. Plus que la famille, c'est l'enfant qui tend à devenir la cible des aides publiques et des prestations. Ce fait est particulièrement visible dans la manière dont les pouvoirs publics interviennent pour venir en aide aux enfants pauvres. L'accroissement des inégalités sociales dans la plupart des pays européens, conduit les gouvernements à redéfinir les responsabilités collectives et les principes de justice sociale sur lesquels ils fondent leur action. Cette redéfinition est facilitée par les changements politiques dans plusieurs pays de l'UE au cours des années quatre-vingt-dix.

changements de politiques en cours depuis la fin des années soixante modifient la représentation de l'enfant que se donnent les politiques publiques. Nous chercherons à saisir les transformations sociétales et politiques que connaissent les pays européens et de tenir compte des évolutions du droit communautaire en la matière. Nous montrerons que ces transformations récentes appellent de nouveaux compromis socio-politiques sur la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, sur les droits de l'enfant et sur les principes de justice au fondement de l'intervention de l'État pour aider les familles à élever leurs enfants. Nous nous centrerons alors sur le cas de la France afin d'examiner comment émergent, dans ce pays, de nouvelles justifications de l'action publique et comment ces nouvelles justifications génèrent de nouvelles formes de régulation entre *Working* et *Mothering*.

1. LES DIFFÉRENTES LOGIQUES D'ACTION PUBLIQUE FACE AUX ÉVOLUTIONS SOCIALES ET POLITIQUES

1.1. Identifier des logiques d'action publique vis-à-vis de l'enfance

Les logiques d'action publique s'articulent aux normes concernant la socialisation des jeunes enfants ainsi qu'aux représentations de la maternité et du rôle des femmes en tant que mères et travailleuses. Les modes d'articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale sont donc tributaires, non seulement des stratégies des familles en matière d'organisation temporelle ou de recours à des services, mais aussi des politiques, tant du temps de travail que de l'emploi ou de la famille. Dans chacun des pays de l'Union européenne existent des formes spécifiques d'arrangements pour articuler famille et travail. Ces arrangements sont cohérents avec les conceptions de la famille, de la responsabilité parentale et de l'égalité entre les sexes, propres à chaque pays. Ils s'appuient sur des dispositifs variables en fonction des référentiels de l'action publique².

Les configurations sont déterminées par les formes que prennent les relations entre famille, État, marché et société civile dans la prise en charge de ce qui est résumé par le terme anglais *care*, c'est-à-dire la prise en charge des soins aux personnes dépendantes et du travail domestique au sens large. Elles s'appuient donc sur des formes de conceptualisation des solidarités. Chaque configuration se réfère à un ordre de grandeur : l'égalité des chances dans les pays nordiques, le marché dans les pays libéraux, le travail dans les régimes corporatistes ou encore la proximité de la parenté dans les pays de l'Europe du Sud. L'offre de travail des femmes, comme les modalités de leur engagement professionnel, varient selon ces conventions (Letablier, 2000 ; Thévenon, 1999).

1.1.1. Citoyenneté, égalité entre les sexes et droits de l'enfant : les pays nordiques

Les pays nordiques n'ont pas attendu leur intégration à l'Union européenne pour mettre en œuvre des politiques de conciliation fondées sur l'égalité des deux parents et sur une conception de la famille comme lieu de vie privée démocratique, où les deux parents sont autonomes sur le plan économique (*dual earner family*) comme sur le plan de l'accès aux

² Nous empruntons la notion de « référentiel » à Anne-Marie Daune-Richard (1999a) qui le définit comme un ensemble de normes prescriptives donnant sens à l'action publique en fixant des critères de choix et des objectifs. L'auteur utilise cette notion pour analyser la construction et la mise en œuvre des politiques de garde des jeunes enfants. Ces référentiels varient selon les pays et définissent le rapport enfant/société et le rapport hommes/femmes, propres à une époque et une société données.

droits sociaux (individualisation). Les pouvoirs publics reconnaissent des individus, des personnes citoyennes ; la famille n'y est pas considérée comme une institution qui en tant que telle requiert la protection des pouvoirs publics. Les droits sont attachés aux personnes. L'égalité entre hommes et femmes est un principe d'action publique qui concerne tous les aspects de la vie économique, politique et sociale ainsi que la vie privée. Le partage des tâches domestiques est vivement encouragé. Les responsabilités des deux parents vis-à-vis de leurs enfants perdurent après la séparation des parents et elles survivent aux recompositions familiales. Les femmes sont encouragées à se porter sur le marché du travail et à s'y maintenir, en contrepartie d'aides accordées pour faciliter leur vie familiale. Les mesures de conciliation sont diversifiées (équipements collectifs, services, congés parentaux avec une incitation pour les pères, flexibilisation du temps de travail pour le rendre plus compatible avec la vie de famille, etc.). Et, si le travail à temps partiel est très fréquent, en particulier pour les femmes, sa durée tend à s'allonger et à se rapprocher de la durée du travail des hommes qui, elle, tend à diminuer.

Dans les pays nordiques, le congé parental rémunéré permet d'interrompre l'activité professionnelle et de donner un peu de souplesse dans la combinaison de la vie familiale et professionnelle. En Suède, il a été institué en 1974 sous la forme d'une « assurance parentale » (*parental insurance scheme*) en remplacement du traditionnel congé de maternité. Sa rémunération compense la perte de salaire, ce qui en fait un revenu de remplacement permettant de consacrer du temps aux jeunes enfants sans mettre en danger l'engagement professionnel. Une certaine souplesse est prévue dans l'usage de ce congé que les pères sont également incités à prendre même partiellement.

Le modèle nordique est celui qui a poussé le plus loin la logique égalitaire entre hommes et femmes, et ceci bien avant que cela devienne un principe d'action au niveau européen. L'égalité est promue comme condition de bien-être pour la société toute entière. Le niveau élevé d'intégration économique des femmes, la place qu'elles ont acquise dans la sphère du pouvoir politique, local et national, le partage des tâches domestiques et de la responsabilité parentale, comparativement aux autres pays de l'UE, constituent des traits majeurs du « modèle nordique » (Leira, 1992). Celui-ci se caractérise par l'importance de la grandeur civique dominée par la figure du citoyen. L'action publique y est orientée vers une volonté d'organisation collective, qui doit permettre aux personnes de s'affranchir des liens de dépendance personnelle auxquels ils sont généralement soumis, dans la famille notamment. La socialisation précoce des enfants dans des modes de garde publics est justifiée par le fait que l'enfant apprend de la sorte à évoluer en société.

1.1.2. Socialisation collective des jeunes enfants et logique démographique : la France et la Belgique

Des *women friendly policies* ont été également développées en France et, dans une moindre mesure, en Belgique. Mais les objectifs qui les sous-tendent diffèrent de ceux qui caractérisent les pays scandinaves. La participation des femmes au marché du travail a toujours été l'objet d'une préoccupation des pouvoirs publics, plus spécialement durant les périodes de reconstruction et de croissance économique. Les politiques affichaient alors moins une volonté de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes que celle d'encourager l'activité professionnelle des mères tout en préservant leur capacité de reproduction (Fagnani, 1998b). L'action publique a été portée par une logique de protection de la famille, en tant qu'institution de base de la société, de la mère au travail et de l'enfant.

La socialisation précoce des enfants, comme d'ailleurs le développement des écoles maternelles, s'inscrivent dans cette double logique de préservation de la capacité productive des mères et d'égalité républicaine qui offre à tous les enfants les mêmes chances (Lanquetin,

Laufer, Letablier, 1999). La garde des jeunes enfants est considérée comme étant du ressort des pouvoirs publics en vertu de la conception dominante de l'État paternaliste, protecteur de l'enfance et de la maternité, depuis la Troisième République. Les mères et la maternité ont été objet de protection de la part de l'État français, qu'elles soient travailleuses ou non. Maternité et citoyenneté ont été ainsi liées (Knibiehler, 1997).

Les femmes ont bénéficié de la protection de l'État pour maintenir à la fois leur insertion sur le marché du travail et leur rôle dans la famille. Le mot clé qui caractérise l'action publique dans ce domaine en France est celui de « libre choix ». Il s'agit en effet pour les politiques de préserver la liberté de choix des mères, entre poursuivre leur activité professionnelle ou la suspendre pour élever leurs enfants. Quelle que soit leur décision, les mères ne doivent pas être pénalisées : tel est l'un des objectifs assignés à la politique familiale. C'est aussi un objet de tension et de débat entre les courants politiques, les uns étant soutenus par les associations familiales et les autres étant plus sensibles aux revendications féministes en faveur de l'engagement professionnel des femmes.

Si l'on ajoute à cela la persistance de la raison démographique dans sa version nataliste, on comprend alors que l'État français contribue au développement de modes de garde pour la petite enfance, non seulement sous formes de crèches, garderies ou écoles maternelles, mais aussi sous formes de prestations directes, d'allègements fiscaux ou de congés parentaux assortis ou non d'une allocation.

Toutefois, la faiblesse de la justification égalitaire entre hommes et femmes explique sans doute que les pères aient été si peu incités à partager les responsabilités parentales, que ce soit sous la forme d'un partage du congé parental ou d'un encouragement au partage des tâches domestiques. Dans ce domaine, c'est l'injonction de créer des emplois qui prévaut et la sous-traitance des tâches domestiques est davantage encouragée que leur partage au sein du ménage.

1.1.3. Convention marchande et logique libérale : le Royaume-Uni et l'Irlande

Au Royaume-Uni et en Irlande, la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle n'a pas reçu un grand intérêt de la part des pouvoirs publics jusqu'à ces dernières années. Ces deux pays se sont même longtemps opposés aux projets de directives européennes, tant sur le congé de maternité que sur le congé parental. Le Royaume-Uni se défend d'avoir une politique familiale explicite au nom du principe de non-intervention dans la vie privée. Et, comme peu de mesures et de prestations visent à articuler famille et travail, les arrangements ne peuvent venir que d'une volonté partagée des employeurs et des employés. Par conséquent, en l'absence de règles générales, ce sont les forces du marché qui régulent ces relations ; ce qui laisse une place importante aux employeurs dans la régulation de la conciliation (par des *career break schemes*, par exemple). Les critères dominants sont ceux du marché du travail et de l'équilibre entre l'offre et la demande. Toute la charge de la conciliation repose sur les femmes dans la famille et sur les réseaux de proximité.

Les soins et l'éducation des enfants sont l'affaire des familles, et plus particulièrement de la mère, qui assume les obligations dévolues à la famille, au détriment de son engagement professionnel et de sa carrière. Les mères interrompent souvent leur activité professionnelle à l'arrivée des enfants et renoncent à l'emploi à temps plein lorsqu'elles retournent sur le marché du travail. Du fait de leur assignation première de *homemakers*, les femmes sont considérées comme des travailleurs secondaires et des *secondary earners*, ce qui les désigne comme cibles pour les emplois à temps partiel, les emplois temporaires et les emplois flexibles.

La socialisation des enfants se fait dans la famille, ce qui contribue au maintien d'une stricte division des rôles entre hommes et femmes. Le congé parental a été introduit en 1999 à la suite de la directive européenne mais il n'est pas rémunéré.

1.1.4. Socialisation familiale des enfants et logique corporatiste : Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Luxembourg

Cette configuration est fondée sur une institutionnalisation de la division des rôles masculins et féminins qui se traduit par une affectation sexuée des tâches : aux hommes, la responsabilité économique de la famille, aux femmes, la responsabilité éducative des enfants. Les systèmes de protection sociale ont entériné cette division des genres par des formes de reconnaissance du travail domestique (*care*) dans l'accès aux droits sociaux, en particulier dans le régime des retraites et en cas de séparation des parents (partage des droits ou *splitting*). De sorte que la compétence domestique des femmes n'est pas totalement ignorée, au contraire, elle est traitée dans une sorte de relation d'équivalence avec le travail salarié.

La socialisation des enfants reste une affaire de famille et relève de la compétence des mères. La relation mère/enfant prend une place déterminante dans la représentation de ce qu'est la « bonne éducation », une relation qui ne saurait être déléguée, tant elle reste inscrite dans un faisceau de valeurs et d'émotions. Les équipements collectifs d'accueil de la petite enfance sont donc peu développés. La charge de la conciliation repose sur les mères qui, selon les pays, sont encouragées à prendre un congé parental (Allemagne) ou à travailler à temps partiel (Pays-bas). En Allemagne et au Luxembourg, le congé parental rémunéré est accessible à toutes les mères sans condition d'emploi préalable, ce qui en fait du point de vue de la logique de l'action publique, une sorte de « salaire maternel » destiné à rémunérer le service rendu, plutôt qu'un salaire de remplacement. Le congé parental est d'abord *family oriented*, plutôt que destiné à assouplir les conditions du maintien des mères dans l'emploi.

Le régime d'activité et d'emploi cohérent avec cette logique d'action publique est par conséquent celui d'une succession de trois phases : emploi à temps plein avant la formation de la famille, retrait d'activité lors de l'arrivée des enfants et, enfin, retour progressif à l'emploi mais à temps partiel (Lohkamp-Himmighofen, 1999). La régulation de la relation emploi/famille repose ici encore presque exclusivement sur les mères et s'effectue par des ajustements de leur emploi. Dans ces pays (Allemagne, Pays-bas, Autriche et Luxembourg), la responsabilité maternelle n'est pas considérée comme étant compatible avec le maintien d'une activité professionnelle ou alors seulement si cette dernière est à temps partiel. L'idée que la fonction maternelle ne puisse pas être déléguée pendant les premières années de l'enfant explique l'absence d'investissements publics dans les équipements d'accueil.

Malgré ce socle commun qui traduit la résistance du modèle du *breadwinner*, on observe des différences entre les quatre pays, en particulier en ce qui concerne le congé parental. L'Autriche et les Pays-bas se rapprochent sous certains aspects du modèle nordique, en instaurant des formes plus individualisées et plus flexibles.

1.1.5. La force des conventions domestiques dans les pays de l'Europe du Sud

Dans les pays de l'Europe du Sud, la question de la conciliation entre la famille et l'emploi est devenue une question sociale ces dernières années seulement, à l'exception de l'Italie où elle a été posée plus tôt. Traditionnellement dans ces pays, la famille, étendue à plusieurs générations et au réseau de parenté, est le lieu de socialisation des enfants. La prise en charge des enfants (y compris des jeunes adultes) relève donc de la famille. Elle s'inscrit dans un système d'obligations définies dans les constitutions nationales et s'appuie sur les femmes selon les rôles qui leur sont dévolus dans le système de valeurs et de normes en vigueur.

L'accès au marché du travail des jeunes mères se fait avec la coopération des grands-mères, ainsi que l'a montré C. Tobio (1999). Dans ces quatre pays (Espagne, Italie, Grèce et Portugal), les pouvoirs publics ont une action réduite et leur intervention est plus le fait des instances régionales ou des collectivités locales que de l'État central. La logique de l'action publique est par conséquent une logique de proximité. Il en résulte de grandes variations locales.

Bien que les quatre pays aient pris des dispositions pour introduire un congé parental, celui-ci n'est rémunéré qu'en Italie et a donc peu d'impact dans les autres pays. En l'absence d'aides aux parents pour élever leurs enfants, la régulation de la relation emploi/famille se fait au détriment de la natalité.

1.2. Les évolutions sociales, économiques et politiques

Les grandes logiques d'action publique que nous venons d'évoquer sont affectées par les transformations sociales et les restructurations politiques qui traversent les différents pays de l'Union européenne. Ces transformations concernent la famille et, plus globalement, les formes de la vie privée, le travail et sa place dans la société, et enfin les politiques. L'émergence d'un niveau de décision supplémentaire, supranational, modifie aussi les conditions de l'action publique. Dans quelle mesure contribue-t-il à la convergence des objectifs des politiques de l'enfance ? Dans quelle mesure les spécificités nationales restent-elles prégnantes ?

1.2.1. Les transformations de la vie privée

Ces transformations concernent à la fois les comportements familiaux, que saisissent les indicateurs démographiques (baisse de la fécondité, allongement de la vie, augmentation de la cohabitation et affaiblissement du mariage, accroissement des séparations et des divorces, multiplication des familles monoparentales et des familles recomposées, progression de l'activité professionnelle des femmes, etc.), et les normes familiales, telles qu'elles peuvent être repérées dans l'évolution du droit (diversité des formes de vie familiale, autorité parentale, émancipation de la femme, etc.). Cette évolution des normes et des comportements s'inscrit dans un triple mouvement :

- un mouvement d'*individualisation* : le changement de références (ou de référentiels) tend à faire de l'individu, et non plus de la famille, la véritable base de la société. Cette tendance, déjà ancienne dans les pays nordiques où l'individualisation (en particulier des droits sociaux) est bien installée, progresse aussi dans les pays où la famille était fortement institutionnalisée et reconnue comme cellule de base de la société et principal interlocuteur des politiques. Ce mouvement s'inscrit dans le processus de transformation générale qui affecte la famille depuis les années soixante. Il participe à ce que F. de Singly nomme « la réinvention de la famille » (1996) après le rejet, dont elle a été l'objet à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, comme étant un lieu d'oppression et de répression des identités des femmes et des enfants. La famille « diabolisée » par une partie des mouvements sociaux comme lieu du conformisme social et du conservatisme politique, était par conséquent promise à disparaître. Or, elle a résisté tout en se modifiant ; moins institutionnalisée, moins normative, moins standard, elle se présente moins comme une institution sociale fondamentale que comme une forme de vie privée, un cadre privilégié de réalisation de soi et d'expression de solidarités interpersonnelles. Comme le signale F. de Singly (1996), la famille « traditionnelle » est déstabilisée car « le désordre est entré dans l'institution », mais cela n'a pas empêché la reconstruction du

monde domestique caractérisé en premier lieu par la pluralité des formes familiales. La famille est moins hiérarchique que par le passé dans son organisation et son fonctionnement, et elle porte une plus grande attention au développement personnel de ses membres. Elle est désormais « individualiste et relationnelle », davantage centrée sur les individus et sur la qualité des relations interpersonnelles. Elle se fonde sur le respect des personnes, enfants et adultes (de Singly, 2000).

- un mouvement de *démocratisation* de la vie familiale en liaison avec la progression de l'idée d'égalité entre les membres du couple, du moins sur le plan juridique. En France, la suppression de la référence au « chef de famille » est un tournant pour les modes de régulation des relations familiales. Commaille et Martin (1998) montrent que le partage de l'autorité parentale instauré au début des années soixante-dix a marqué la fin d'une régulation hiérarchique institutionnalisée au profit d'une régulation plus négociée entre les membres du couple et entre parents et enfants. La prise de décision, concernant les enfants notamment, devient plus complexe et plus distribuée entre des parents qui vivent moins souvent sous le même toit. Par ailleurs, l'accès des femmes au travail salarié a fait sauter le verrou de la dépendance économique et leur a permis de ne plus être assujetties à leur conjoint. L'égalité des droits civils et politiques entre hommes et femmes s'est accompagnée d'un profond bouleversement des représentations du couple. D'après Théry (2000), l'implosion du modèle familial « organiciste », fondé sur la complémentarité des sexes et sur la puissance maritale et paternelle, ouvre la voie à un modèle de « mixité » dont les repères sont encore à construire, notamment en ce qui concerne les relations entre sexes et entre générations. Le mariage n'est plus l'acte fondateur du couple ; les séparations sont plus fréquentes et l'union libre se diffuse. L'institution s'affaiblit au bénéfice de formes plus contractuelles de vie commune. Cette évolution va de pair avec une certaine autonomisation des membres de la famille, notamment des femmes. Mais la place de l'enfant se modifie également : les normes éducatives évoluent dans le sens d'un plus grand respect de la nature profonde de l'enfant et de l'épanouissement de ses capacités.
- un mouvement de *diversification* des formes de vie privée. Le mot « famille » ne se conjugue plus au singulier mais au pluriel. Les biographies familiales sont devenues plus complexes, résultat de ruptures et de recompositions. Toutefois, la vie en famille reste la norme dominante³, bien que le nombre de personnes vivant seules ne cesse de progresser en Europe.

De nouveaux enjeux résultent de ces transformations à l'œuvre depuis la fin des années soixante. En premier lieu, l'affaiblissement de la famille, en tant qu'institution, tend à donner la prééminence au couple parental sur le couple conjugal. En effet, le mariage n'étant plus vécu comme une nécessité pour fonder une famille, le lien conjugal s'affaiblit au profit du lien de filiation qui se renforce au regard des institutions (Théry, 1998a). Ce renforcement accompagne une évolution de la conception de l'enfant et de son éducation : l'enfant est une personne en devenir et c'est en tant que tel que les politiques s'adressent à lui. La « figure parentale » occupe une place de plus en plus centrale dans la rhétorique politique. Elle tend à se substituer progressivement à celle de la famille car le lien parental survit à la rupture du lien conjugal (ou à son absence) et aux recompositions familiales. Par conséquent, la protection de la famille en tant que telle ne suffit plus à justifier, comme par le passé, les politiques dites familiales.

³ D'après les chiffres fournis par Thélot et Villac (1998), en France, 85% des enfants vivent avec leurs deux parents, 11 % avec un seul parent et 4 % avec un de leur parent et le nouveau conjoint de celui-ci.

Ces changements recentrent donc l'intérêt des pouvoirs publics sur les enfants eux-mêmes, sur leurs besoins et leur bien-être, lequel devient un principe supérieur d'action publique. Cette notion prend un sens nouveau parce que l'enfant est désormais désiré et parce que les rôles familiaux évoluent. L'enfant va être considéré en référence à ses besoins propres et non plus à ceux de la famille. Il devient un nouveau sujet de droits⁴. Cette idéologie des droits de l'enfant, produite par la précarisation du lien conjugal qui fragilise le lien de filiation et les relations père/enfant, rencontre néanmoins des oppositions.

1.2.2. Les transformations du travail

La progression continue de l'activité professionnelle des femmes

Depuis trente ans, dans tous les pays de l'Union européenne, l'activité professionnelle des femmes ne cesse de progresser. Le modèle de la femme au foyer est devenu quasi obsolète, surtout parmi les générations les plus jeunes, au fur et à mesure de l'augmentation du niveau d'éducation des filles. En même temps, les formes d'engagement professionnel se sont modifiées, même si de grandes différences subsistent dans les taux d'activité, dans le temps consacré au travail salarié et dans les trajectoires de vie active (Rieucan, 1999 ; Fouquet, Gauvin, Letablier, 1999 ; Letablier, Lurol, 2000). Dans plusieurs pays européens et notamment en France, l'augmentation de la population active est due pour l'essentiel à la hausse de l'activité féminine. Les prévisions d'emploi pour les années à venir laissent penser que cette mobilisation va continuer car les femmes constituent une ressource importante pour augmenter les taux d'emploi (Smith, Rubery, 1999). Ceci suppose cependant que l'on prenne en considération les besoins en matière de garde d'enfants et d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle. Cette évolution modifie sensiblement l'état des rapports sociaux entre les sexes, ainsi que les formes d'inscription dans la société salariale.

Les politiques d'activation des marchés du travail

Dans le cadre de la restructuration des États-providence et dans la ligne des recommandations communautaires, la plupart des pays de l'UE mettent en place des politiques d'incitation au travail, afin d'augmenter les taux d'emploi et réduire la dépendance vis-à-vis de la protection sociale. Les principes mis en avant se fondent sur l'activation des marchés du travail et sur la promotion de l'*employabilité*. Les femmes, en particulier celles qui élèvent seules leurs enfants, sont concernées par ces politiques de *welfare to work*. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les politiques cherchent à limiter la dépendance de ces familles monoparentales vis-à-vis de l'État social et posent la question de la garde des enfants. En France et dans les pays de l'Europe du Nord, les mères dans cette situation ont été encouragées à avoir une activité professionnelle et à vivre principalement des revenus de leur emploi⁵. L'un des effets de ces politiques est donc de promouvoir la figure de la travailleuse au détriment de celle de la mère. Les femmes participent alors au mouvement général d'affirmation du modèle salarial, le *adult worker model* qui selon Jane Lewis (2000) redessine les relations entre emploi et protection sociale.

⁴ La France a ratifié en 1990 la convention de l'ONU sur les droits de l'enfant, adoptée en 1989. La convention insiste sur le rôle de la famille dans les soins et l'éducation des enfants, mais elle estime aussi que l'État est le garant des droits accordés aux mineurs. Deux principes sous-tendent le texte : la non-discrimination (la convention s'applique à tous) et l'intérêt supérieur de l'enfant. Les États ont été sommés d'adapter leur législation afin de faire de l'enfant un sujet de droits. En France, depuis 1993, les enfants ont acquis le droit d'être entendus dans certaines procédures les concernant, comme par exemple l'attribution de la responsabilité de la garde.

⁵ En France, l'allocation de parent isolé (API) n'est attribuée que jusqu'à l'âge de trois ans de l'enfant.

Les formes plus flexibles de travail

L'organisation du travail évolue vers une flexibilité accrue. Le déclin de l'emploi industriel et l'accroissement de l'emploi dans les services s'accompagnent d'une flexibilité plus grande des formes de travail et des horaires. Le recul de la norme a pour conséquence une diversification des besoins en matière de garde des enfants. La synchronisation des temps, entre temps professionnels des deux parents et temps de garde des enfants, est plus problématique. Une récente enquête menée en France par le Crédoc (1998)⁶ montre que les préférences des parents se portent davantage sur des modes de garde individuels, jugés plus souples au niveau des horaires que les modes de garde collectifs. Cette demande d'une plus grande flexibilité des horaires concerne également les temps de travail des parents : 88% des femmes interrogées par le Crédoc estiment que ces derniers devraient pouvoir organiser leurs horaires en fonction de leurs charges familiales et que l'un des deux parents devrait pouvoir aménager ses horaires de travail.

1.2.3. Les changements politiques

La formulation des nouveaux enjeux, liés à ces transformations sociétales, s'inscrit dans un contexte politique caractérisé par l'énoncé de principes d'action nouveaux au niveau européen et par les changements politiques qui ont affecté plusieurs pays de l'Union au cours des deux dernières décennies.

Les enjeux au niveau européen

Ces enjeux concernent la réduction des dépenses publiques, la nécessité de développer l'emploi, la mise en œuvre du principe d'égalité des chances entre hommes et femmes.

À partir du moment où la Commission européenne recommande d'accroître l'*employabilité* afin d'augmenter les taux d'emploi en Europe, il est nécessaire de repenser la relation famille/travail. L'une des lignes directrices adoptées en faveur de l'emploi au sommet de Luxembourg en 1997 concerne l'égalité des chances entre hommes et femmes, à savoir l'égalité d'accès à l'emploi et de traitement sur le lieu de travail. La conciliation entre travail et vie familiale est dès lors un des moyens d'action privilégiés pour faciliter l'égalité des chances entre les sexes. Recommandation fut faite d'améliorer l'accès aux services de garde et de soins (Commission européenne, 1999). Certains pays n'ont pas attendu cette requête européenne pour agir en matière de garde d'enfants et de conciliation, tandis que d'autres ont, après le sommet de Luxembourg, été conduits à revoir certains aspects de leur politique, en particulier le lien entre travail et protection sociale. Ils ont donc dû repenser les fondements et les logiques de l'intervention publique, notamment en direction des mères qui élèvent seules des enfants, ou envers les *working poors*. Lorsque l'insertion sur le marché du travail devient un axe prioritaire des politiques sociales en Europe, la division rigide des rôles entre hommes et femmes, en particulier au sein de la famille, est remise en question. Le débat récurrent sur la socialisation des enfants, dans la famille ou dans les collectifs, prend une forme nouvelle. Une conception des droits de l'enfant (droit à un mode de garde, par exemple dans la plupart des pays scandinaves) émerge progressivement.

⁶ Selon la dernière enquête réalisée en France par le Crédoc, on observe une progression des préférences pour l'assistante maternelle agréée (+ 8 points en 9 ans). 32% des femmes jugent que c'est le meilleur mode de garde, contre 24% qui préfèrent les grands-parents, et 22% qui se prononcent en faveur de la crèche collective. Si, pour ces dernières la crèche est jugée bénéfique pour l'enfant, elle est en revanche jugée peu pratique pour les parents. Enfin, 12% des femmes s'expriment en faveur de la garde à domicile, une solution qui gagne du terrain. Il faut noter que 39% des parents ont un mode de garde non conforme à leurs souhaits, ceci en raison des demandes non satisfaites de place en crèche (Crédoc, 1998).

Les changements de majorité politique dans la plupart des pays de l'Union européenne

L'avènement de partis politiques de gauche dans plusieurs pays européens a modifié le rapport politique à la famille. Rappelons que tout ce qui touche à la famille est un objet de clivages politiques et d'affrontements dans l'opinion publique sur la façon de vivre en société, sur les rapports entre les sexes et sur la manière d'éduquer les enfants. Si la plupart des gouvernements conservateurs se sont focalisés sur la famille en tant que valeur à défendre (l'ordre moral), ce n'est plus le cas aujourd'hui car la plupart des pays reconnaissent la pluralité des formes de vie privée et ont évolué dans leur définition de la famille⁷. De plus, les changements politiques conduisent à de nouveaux arbitrages.

Au Royaume-Uni, le *New Labour* met l'accent dans son programme sur l'égalité des chances (plutôt que sur l'égalité de résultats) et sur l'insertion sociale (plutôt que la lutte contre la pauvreté). La politique du gouvernement de Tony Blair cherche à promouvoir l'égalité des chances et à en faire une priorité tout en prônant la responsabilité individuelle. La politique d'incitation au travail en est un aspect, conformément aux idées qui sous-tendent ce *New deal*, selon lesquelles l'intégration sociale passe par le travail salarié. C'est la pierre angulaire de l'égalité des chances et un élément essentiel de la construction de la responsabilité individuelle. Pour accompagner cette politique de retour au travail, le gouvernement travailliste a engagé en 1998 (pour la première fois dans ce pays) une politique de développement d'équipements de garde pour les jeunes enfants en milieu scolaire. Et, bien que le niveau des dépenses publiques dans ce domaine soit inférieur à ce qu'il est dans la plupart des autres pays européens, cette décision n'en marque pas moins un tournant, en particulier parce qu'il traduit une reconnaissance du rôle de l'État dans un domaine jusqu'alors laissé à la responsabilité de la famille (Lister, 1998 ; Lewis, 1999).

En Allemagne, on peut attribuer au changement politique l'introduction de la flexibilité dans les rapports sociaux. En effet, dans un pays où le développement de l'État social est caractérisé par une séparation rigide entre sphère familiale et sphère professionnelle, séparation entretenue par les politiques et les institutions, les évolutions sociétales que l'on vient de décrire appellent une mise en forme nouvelle des interactions entre le travail, la protection sociale et la famille. Comme le montre Stephen Lessenich (1999), l'État social allemand s'ancre dans des représentations de la solidarité, de la réciprocité et de l'égalité, où les relations entre les sexes sont régies en référence aux mêmes principes « d'égalité dans la différence » : l'homme, dans le salariat, et la femme, dans la famille, jouent des rôles différents mais rendus équivalents par leur complémentarité. Cette répartition des compétences et des rôles est l'expression d'une solidarité intra-familiale dont le maintien est assuré par la politique sociale. Toutefois, ce profil institutionnel de l'État social allemand avec sa forte polarisation sur le salariat et sur le mariage, s'affaiblit. Par conséquent, la relation entre travail et famille devient moins rigide :

La politique du travail vise à promouvoir l'intégration flexible des femmes sur le marché du travail, en particulier par l'intermédiaire du travail à temps partiel, le modèle étant « le miracle de l'emploi observé aux Pays-Bas »⁸.

La politique familiale cherche à rebâtir les relations familiales et les formes de solidarité sur des fondations plus flexibles, d'une part par l'élargissement de la notion de famille à différents

⁷ En Allemagne, le cinquième rapport sur la famille prend en compte la « vie réelle », ce qui inclut un éventail plus large de modes de vie familiaux. La famille est appréhendée comme « une forme dynamique de la vie en commun, susceptible de connaître des mutations, tributaire des représentations culturelles et normatives ainsi que des données sociales et économiques d'une société » (ministère fédéral de la Famille et des Personnes âgées, 1994 : IV, cité par Stephen Lessenich, 1999, p. 148). En France, la révision en cours du code de la famille va dans le même sens.

⁸ Le modèle de l'emploi néerlandais provoque la même fascination en France.

modes de vie privée et, d'autre part en faisant du bien-être des enfants un principe supérieur de l'intervention publique (Richter, 2000).

En France, le changement de majorité au pouvoir en 1981 amenait avec lui un nouveau programme politique sur la famille et les enfants. Le programme annoncé n'a pas été entièrement mis en œuvre mais le changement politique a permis de rompre avec certaines grandes orientations de la droite (Jenson, Sineau, 1995). Plus récemment, le gouvernement socialiste a cherché à construire un nouveau compromis sur la politique d'aide aux familles⁹.

Par conséquent, ces changements des modes de vie, du marché du travail et des politiques appellent une nouvelle interprétation des relations familiales et des structures de solidarité qui y sont liées. La famille-parents se substitue à la famille-couple du fait de la perte de sens de la notion de mariage et de la diversification des formes de vie privée ; les femmes acquièrent une certaine autonomie du fait de leur activité professionnelle, et enfin la question du bien-être des enfants (et de l'intérêt des enfants) devient une question centrale dans les préoccupations des politiques. Le rôle parental prend une place centrale, indépendamment des formes familiales. Cependant, la division des rôles entre les deux parents perdure et, à part les pays nordiques, peu de pays inscrivent la question du partage des rôles entre les parents sur leur agenda politique.

2. LES RECONFIGURATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE VIS-À-VIS DES JEUNES ENFANTS

Les transformations sociales et politiques que nous avons décrites, appellent des réorientations de l'action publique, la définition d'objectifs nouveaux et l'énoncé de nouvelles justifications. Dans nombre de pays, la mise en œuvre des programmes annoncés tend à procéder par superposition plutôt que par remplacement des mesures. Certains auteurs, comme J. Fagnani en France (1998a), dénoncent l'incohérence de l'action publique et la perte de consistance de la politique familiale qui en résulte. Ces situations sont évidemment sources de tensions¹⁰ car les mesures nouvelles ne se développent pas sur un terrain vierge ; elles doivent composer avec les anciennes et donnent lieu à des compromis.

⁹ Dans son discours d'ouverture à la première conférence de la Famille du nouveau gouvernement socialiste en juin 1998, le Premier ministre Lionel Jospin définit les trois priorités de sa politique familiale : 1- faire évoluer le système d'aide aux familles dans le sens d'une plus grande justice sociale, 2- faciliter la vie quotidienne des familles, 3- conforter les parents dans leur rôle éducatif.

Le discours d'ouverture de la deuxième conférence de la Famille en juillet 1999 reprend ces trois axes et précise ce que le gouvernement entend par « aider les familles ». C'est en premier lieu, aider les parents à jouer leur rôle (la réforme du droit de la famille devra les y aider), en second lieu, offrir aux jeunes davantage d'autonomie, et enfin approfondir la justice sociale.

Avec la troisième conférence de la Famille en juin 2000, le gouvernement cherche à donner un nouvel élan à sa politique en créant un ministère délégué à la Famille et à l'Enfance. Trois axes sont donnés à la politique familiale : renforcer la solidarité vis-à-vis des familles les plus fragiles, promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, et encourager la parité entre hommes et femmes en facilitant l'activité professionnelle des femmes. Les mesures proposées concernent : - le développement des modes de garde pour les jeunes enfants afin de faciliter la conciliation famille/travail, - l'accompagnement du retour à l'emploi pour les mères qui désirent reprendre une activité professionnelle, - l'accroissement de l'aide au logement, - le soutien aux parents (partage de la responsabilité parentale avec création d'un congé-enfant malade), - la valorisation du rôle des pères (par la mise en œuvre de l'exercice de l'autorité parentale), - et enfin l'adaptation du droit aux évolutions de la famille.

¹⁰ Les tensions naissent de l'opposition fondamentale entre deux courants de pensée sur ce qu'en France nous appelons la « question familiale ». Un premier courant considère que les bouleversements démographiques et familiaux sont en grande partie le résultat de l'action de l'État social lui-même qui s'est substitué à l'institution familiale et l'a vidée de ses fonctions. Afin de remédier à la dépendance des citoyens vis-à-vis de l'État et à l'individualisme qui s'accroît, les partisans de ce courant proposent un retour aux « valeurs initiales » et la restauration des obligations familiales. Un autre courant se fonde

Les valeurs qui refondent l'action politique sont en premier lieu, une certaine conception de la justice sociale qui sous-tend les programmes des partis démocrates ou de la gauche. C'est au nom d'une conception de l'équité sociale et de la solidarité que les politiques d'aide aux familles pour l'entretien des enfants ont été réformées. De plus, comme nous l'avons vu avec l'exemple de la France, de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, l'argument de l'emploi prend une place centrale dans la rhétorique politique. Enfin, la question de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle devient essentielle pour les pouvoirs publics (Hantrais, 1999). Elle est reliée à la question de l'égalité entre hommes et femmes et à l'interprétation que fait chaque pays des recommandations européennes sur le sujet.

En nous centrant sur le cas de la France, sans exclure, pour éclairer la situation française, la comparaison avec d'autres pays, nous proposons d'examiner les nouvelles formes de compromis à travers deux aspects de l'action publique : les prestations d'aide aux familles et les politiques d'accueil des petits enfants.

2.1. La renégociation des principes de justice : vers une plus grande équité sociale dans l'aide aux familles

En France, les prestations financières octroyées aux familles pour l'entretien de leurs enfants s'inscrivent dans une double tradition, nataliste et familialiste. Cette double logique, démographique et redistributive, qui a fondé la solidarité collective vis-à-vis des familles depuis le début du vingtième siècle, s'estompe progressivement au bénéfice d'une forme de solidarité sociale.

2.1.1. L'affaiblissement des logiques natalistes et familialistes

En France, la logique nataliste reste présente dans les dispositifs mais s'est considérablement affaiblie en tant que référentiel de l'action publique et en tant qu'objet de consensus national. L'incitation à la natalité a été l'un des grands thèmes des débats de la politique familiale française pendant un siècle et l'enjeu principal du Mouvement familial¹¹. Cette logique se fonde sur une conception de la nation dont les enfants sont la richesse et l'avenir, conception qui remonte au début du vingtième siècle. Le « natalisme » qui préconise l'accroissement de la population par l'incitation à la natalité est donc une vieille doctrine qui a traversé le vingtième siècle en liant la situation démographique aux enjeux importants du moment. On la retrouve dans les années soixante-dix, lorsque l'encouragement à la naissance d'un troisième enfant est devenu un véritable enjeu politique, accompagné de mesures visant le retrait des mères du marché du travail¹².

sur la complémentarité entre le développement de l'État social et les solidarités familiales, une complémentarité à préserver pour maintenir l'intégration sociale (Martin, 1999).

¹¹ Deux grands courants traversent le Mouvement familial en France : les « natalistes » et les « familiaux ». Pour les premiers, il s'agit de combattre les comportements malthusiens et d'encourager les naissances par une politique incitative émanant de l'État. Pour les seconds (organisés au sein de la Confédération générale des familles), il s'agit d'abord de protéger la famille et d'aider les familles nombreuses. La législation française en matière d'aide aux familles est marquée depuis la fin du dix-neuvième siècle par ces deux courants politiques. Au début des années soixante-dix, les natalistes dénonçaient l'évolution de la politique familiale qui, en raison de la multiplication des prestations sous conditions de ressources, faisait craindre l'abandon de l'objectif nataliste (Bussat, Chauvière, 1997).

¹² À la fin de la décennie soixante-dix, plusieurs projets politiques allaient dans ce sens : proposition d'allongement du congé de maternité pour une naissance de rang 3 et plus (26 semaines au lieu de 16) ; octroi d'une demi-part supplémentaire de quotient familial pour les familles d'au moins trois enfants à charge ; revalorisation des allocations post-natales, etc. Mais ces projets n'ont pas vu le jour en raison du changement de majorité politique au pouvoir en 1981.

Aujourd'hui encore, cette raison démographique, bien qu'affaiblie, reste présente. L'un de ses thèmes de revendication porte sur l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE). Cette extension, qui ferait de l'APE l'équivalent d'un salaire, aurait pour effet de libérer des emplois, de baisser le taux de chômage et de revaloriser la fonction maternelle en la rémunérant¹³ (Deprez, 1999). La logique démographique continue d'imprégner le système français d'aide aux familles au moins sous deux aspects : d'une part, les allocations familiales sont attribuées à partir du deuxième enfant et sont progressives selon la taille de la famille, d'autre part, le système fiscal français est fondé, depuis 1945, sur le quotient familial qui tient compte des charges de famille pour calculer l'impôt sur le revenu. Comme le rappelle Messu (1994), cet ensemble a été conçu comme une forme de soutien à la natalité.

Si la justification démographique à l'action publique est moins présente que par le passé (ou moins explicite), elle laisse des traces dans les systèmes. Cette justification, qui s'accorde avec une représentation de l'enfant comme « bien public », pourrait même revenir sur l'agenda politique étant donné la situation démographique, notamment lorsqu'on évoque les difficultés à venir dans le financement des retraites. Toutefois, force est de constater que les pays qui maintiennent un bon niveau de natalité sont ceux qui ont développé des politiques de conciliation famille/travail et des services pour les enfants, sans autre considération démographique (Le Bras, 1995).

La logique « familialiste » au fondement du système de redistribution français s'est affaiblie sous l'effet de la mise sous conditions de ressources d'un certain nombre de prestations. Face à la nécessité de combler le déficit de la sécurité sociale d'une part, et de réduire les inégalités sociales d'autre part, les gouvernements de la dernière décennie (Juppé puis Jospin) ont choisi de réserver les prestations familiales aux familles qui en ont le plus besoin. Actuellement, la majorité des prestations sont soumises à conditions de ressources (Commaille, Martin, 1998). Cette réorientation de l'action publique est dénoncée par les tenants du familialisme qui considèrent que la politique familiale n'a plus de consistance car elle se dissout dans le social. Pour eux, c'est l'autonomie du « familial » qui est remise en cause.

2.1.2. La renégociation de l'équité sociale

La compensation des coûts de l'enfant, instrumentée par un calcul économique, constitue le socle de la politique de prestations monétaires vis-à-vis des familles. Cette politique ne peut cependant pas être examinée du seul point de vue de la « générosité » des pouvoirs publics, mesurée par la part du budget que chaque État lui consacre. Elle obéit en effet à de grands principes, plus ou moins stables dans le temps car sensibles aux changements des partis politiques au pouvoir. Elle traduit différentes conceptions de l'équité sociale, selon que la redistribution est horizontale (entre les familles qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas), ou bien verticale (entre les catégories sociales). La première option traduit l'emprise de la famille dans le champ politique, ainsi que la puissance des organisations qui défendent les intérêts familiaux (Bussat, Chauvière, 1997 ; Chauvière, 2000). De même, les formes de compensation ne sont pas neutres selon que sont privilégiés l'octroi de prestations monétaires ou bien des allègements fiscaux.

Certains pays, comme la France, combinent les deux modalités de redistribution, tandis que d'autres privilégient l'une ou l'autre. Une forme de redistribution horizontale est cohérente avec une conception de la famille en tant qu'institution sociale fondamentale que l'État doit protéger, alors qu'une redistribution verticale met l'accent sur la dimension sociale des politiques d'aide aux familles.

¹³ Même si le terme de « salaire maternel » est peu employé par un mouvement tel que « l'alliance », par exemple.

Le principe d'équité horizontale est très discuté aujourd'hui parce que, au nom de la protection due à la famille, il tend à favoriser les familles aux revenus les plus élevés, surtout si les prestations prennent la forme de réductions d'impôts comme en Allemagne et en France. Les mesures prises par le gouvernement Jospin en 1998, qui ont remis en question le principe de redistribution horizontale, ont été très contestées par les associations familiales mais aussi par une large part de l'opinion publique attachée à la protection de la famille¹⁴.

L'histoire de la politique familiale allemande témoigne des mêmes allers-retours entre ces deux principes d'équité, selon les partis politiques au pouvoir et les valeurs qu'ils cherchent à défendre. Si le principe d'intervention de l'État est justifié dans la Constitution allemande et n'est pas remis en question, la forme de l'intervention est en revanche un objet de discussions et d'enjeux politiques. Allocations familiales et/ou abattements fiscaux? Alors que les coalitions de droite ont favorisé la conjonction de ces deux modalités d'aide aux familles, la coalition sociale libérale des années soixante-dix a mis l'accent sur les allocations familiales (quel que soit le rang de l'enfant) au détriment des allègements fiscaux. Après la réintroduction du système dual au début des années quatre-vingt, la réforme de 1996 laisse à nouveau aux familles le choix entre abattement fiscal ou allocations familiales¹⁵. L'abattement fiscal favorise les familles à hauts revenus alors que les allocations familiales sont plus égalitaires¹⁶. Une autre critique faite aux politiques d'abattement fiscal est qu'elles n'encouragent pas l'activité professionnelle des mères, du moins l'activité à temps plein. Elles inciteraient plutôt ces dernières à ne pas conserver leur emploi, et ce d'autant plus que leur conjoint a un salaire élevé. Ces exemples montrent que les formes de redistribution ne sont pas neutres quant à l'incitation au travail professionnel des mères (Hantrais, Letablier, 1996, 1997).

La question de la compensation des charges familiales reste un objet de débat qui suscite de vives tensions. Nous l'avons vu pour la France avec la réforme introduite par l'actuel Premier ministre. C'est aussi le cas en Allemagne avec la demande faite au gouvernement fédéral par la Cour constitutionnelle de réviser le système fiscal de manière à ne pas désavantager les familles qui ont des enfants, une demande très discutée car elle profiterait aux familles qui paient le plus d'impôts, donc aux plus riches. Dans les deux cas, une tension forte traverse les débats entre une exigence d'équité horizontale, stipulant que l'État veille à ce que les couples avec enfants ne soient pas désavantagés par rapport à ceux sans enfants, et une exigence d'équité sociale voulant que l'État aide les familles les plus nécessiteuses. Le débat trouve de nouveaux arguments dans le contexte démographique actuel avec l'idée que ce sont les enfants d'aujourd'hui qui paieront les retraites de demain (le contrat entre les générations). Pour les partisans de la solidarité horizontale, l'effort des familles envers la société tout

¹⁴ Dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, le gouvernement de Lionel Jospin a mis les allocations familiales sous conditions de ressources (Loi n°97-1164 du 1er décembre 1997. J.O. du 23 décembre 1997, P. 18639). Cette réforme a été combattue par les députés de l'opposition qui ont saisi le Conseil constitutionnel pour méconnaissance d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, à savoir « l'universalité des allocations familiales ». Mais le Conseil constitutionnel n'a pas retenu l'argument et n'a pas considéré l'attribution d'allocations familiales comme un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Par la suite, le gouvernement Jospin est revenu sur sa décision en abandonnant la mise sous conditions de ressources des allocations familiales au profit d'une baisse de l'avantage fiscal résultant du quotient familial (à partir du 1er janvier 1999).

¹⁵ C'est suite à une décision de la Cour constitutionnelle que les parents peuvent choisir entre des allocations familiales ou l'exonération d'impôt d'un montant d'environ 6000 DM par enfant. Les allocations étaient à cette époque de 200 DM pour les premiers et deuxièmes enfants et de 300 DM pour le troisième.

¹⁶ Selon Dienel (1996), l'abattement fiscal bénéficie seulement à 5% des familles allemandes. Les allocations familiales ont par ailleurs été fortement relevées en 1996 ; elles sont données à tous les enfants et sont progressives à partir du troisième enfant.

entière devrait être pris en considération et récompensé¹⁷. On reste alors dans une conception des allocations familiales en tant que contrepartie de l'aide apportée à la nation par les familles avec enfants, qui contribuent ainsi à assurer l'avenir de la collectivité.

2.2. Les politiques d'accueil des jeunes enfants¹⁸

Qu'est-ce qui conduit un État à fournir des services de garde pour les enfants ? Quelles sont ses justifications ? Pourquoi, dans certains pays, la garde des jeunes enfants est-elle considérée comme une question de politique publique, alors que dans d'autres elle reste une affaire privée ? Les raisons qui ont conduit les États à fournir des services de garde pour les enfants sont historiques et culturelles. Elles sont liées en premier lieu à la manière dont sont interprétées les obligations familiales. Elles sont liées également à l'histoire des marchés du travail, en particulier à celle de la mobilisation de la main-d'œuvre féminine, propre à chaque pays. Elles dépendent enfin de la représentation qu'une société se fait de l'enfance et des enfants. Ces raisons peuvent être examinées à travers la manière dont les intérêts des familles, des femmes et des enfants sont représentés et défendus. La façon dont se positionnent ces trois champs de luttes sociales, les uns par rapport aux autres, dans chaque pays, contribue à la détermination de ce qui est considéré comme prioritaire pour l'action publique à un moment donné. La mise en forme des intérêts relatifs à ces trois groupes apparaît très variable selon les États (Martin, Hassenteuffel, 1997). Plus généralement, elle reflète la manière dont est posée la question de la prise en charge des soins aux personnes dépendantes, enfants et adultes, ainsi que la façon dont les responsabilités sont partagées entre l'État, la famille ou la parenté, la société civile ou le marché (Daly, Lewis, 1998).

Comme nous l'avons vu plus haut (cf. 1.1.), un regard sur l'ensemble des pays européens révèle une partition entre les pays où la garde des enfants n'est pas un objet de politiques, et ceux qui, comme les pays scandinaves ou la France, ont développé un système public de garde pour la petite enfance (Daune-Richard, 1999b). Dans les premiers, une division stricte est maintenue entre sphère publique et sphère privée, tandis que dans les autres l'aide aux familles pour faire garder leurs enfants a été un enjeu politique important. La volonté d'attirer les femmes sur le marché du travail a souvent été à l'origine des politiques de garde des enfants, mais ce n'est pas la seule raison. Il y a plutôt une conjonction de plusieurs facteurs, une rencontre entre les besoins du marché du travail, une conception du rôle de l'État et une représentation de l'éducation des enfants.

En France, les pouvoirs publics jouissent d'une grande légitimité pour intervenir dans la garde des enfants, ce n'est pas le cas en Grande-Bretagne, en Allemagne ou aux Pays-Bas où cette question est considérée comme étant du ressort des familles. Au Royaume-Uni, les gouvernements ont longtemps considéré que les adultes hommes et femmes, libres d'entrer sur le marché du travail, devaient, s'ils étaient parents, trouver seuls les arrangements pour la garde de leurs enfants. Ces arrangements dépendent donc de l'entreprise, des solidarités

¹⁷ Désormais, en Allemagne, le fait d'avoir élevé des enfants constitue un droit à paiement d'une retraite. Ainsi, pour chaque enfant né après le 1er janvier 1992, trois ans d'assurance-vieillesse sans cotisation sont accordés pour la mère ou pour le père. Cette mesure est le résultat d'une décision de la Cour constitutionnelle provoquée par la plainte d'une veuve, mère de neuf enfants, à propos du montant très faible de sa retraite.

¹⁸ Il faut rappeler que la question des services a été souvent ignorée dans la comparaison des régimes de protection sociale. La seule prise en compte des prestations financières a affaibli la portée des typologies telles que celle de Esping-Andersen (1999). Cette ignorance des services a été soulignée par la critique féministe (Lewis, 1992, en particulier). Cet « oubli » est particulièrement frappant pour la France qui, se trouvant classée dans le groupe des pays conservateurs corporatistes, s'en différencie nettement par l'importance des services offerts aux parents de jeunes enfants : équipements pour la petite enfance et écoles maternelles. Cette forme de provision sociale nous a conduites à reconsidérer les typologies de l'État social (Fouquet, Gauvin, Letablier, 1999).

familiales ou de l'offre de services sur le marché. Et lorsque l'État s'engage dans la fourniture de services, c'est au nom de l'obligation d'assistance pour suppléer à la défaillance de certaines familles. La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle n'a pas été, dans ce pays, un argument déterminant l'action publique puisque ce domaine a été laissé à la responsabilité des mères. Dans les pays scandinaves au contraire (sauf peut-être en Norvège), le développement des services de garde pour les enfants a été associé aux besoins en main-d'œuvre des années soixante-dix sur fond d'idéologie politique social-démocrate guidée par un principe d'égalité. Le modèle de famille à deux actifs a été encouragé dans un système socio-politique où tous les adultes sont membres de la société salariale, ce qui leur confère la citoyenneté.

Le consensus social (et politique) que l'on rencontre en France et dans les pays de l'Europe du Nord, s'est construit historiquement sur une représentation de l'enfance et de la socialisation des enfants. La politique de garde des enfants en France s'articule autour de deux piliers. Le premier pilier a émergé dans les années soixante-dix et renvoie à la *neutralité* de l'État quant aux formes de vie familiale et au « libre choix » des mères de poursuivre ou non leur activité professionnelle. Le consensus à ce sujet reste fort en France¹⁹. Cette philosophie du « libre choix » s'est inscrite progressivement dans les actions politiques, en faisant notamment de l'articulation vie professionnelle/vie familiale une question politique et sociale. L'État doit aider les mères, qui le désirent, à poursuivre leur activité professionnelle par des mesures facilitant la garde des enfants, par l'octroi de congés ou de services²⁰. Le deuxième pilier de la politique de garde des enfants en France repose sur une conception de l'enfance et de l'éducation qui s'ancre dans les principes de la Troisième République²¹ (Rollet-Echallier, 1990). La question de la garde des enfants a été soulevée et discutée bien avant que l'on ne parle de conciliation entre famille et travail (Lanquetin, Laufer, Letablier, 1999). Elle reste associée à une représentation du développement de l'enfant et de l'égalité des chances. La socialisation collective et précoce des enfants les soumet à une égalité de traitement et vise à donner des chances égales à tous les enfants, quelle que soit leur origine sociale. Cette conception appartient à la tradition républicaine et laïque ; elle était présente au moment où l'État social s'est constitué en France. L'école maternelle est sans doute l'expression la plus achevée de cette tradition. En effet, bien qu'elle ne soit pas obligatoire, 99 % des enfants de

¹⁹ Dans les sondages d'opinion, environ 15% des personnes interrogées se prononcent en faveur d'un retrait total des mères du marché du travail (mais seulement 7,5% des femmes actives). 40% se prononcent en faveur d'une offre accrue d'équipements et de services de garde pour les jeunes enfants, afin que les mères puissent poursuivre leur activité professionnelle.

²⁰ L'histoire du congé parental et de l'allocation parentale d'éducation, qui en France, sont déconnectés, montre bien la dualité du système. Le congé relève du code du travail, alors que l'allocation parentale d'éducation relève de la politique familiale.

²¹ C'est en effet sous la Troisième République que s'est constituée en France une véritable politique de l'enfance, avec des objectifs clairement définis et globalement atteints. Trois enjeux ont structuré et légitimé l'intervention de l'État entre 1874 et la Première Guerre mondiale :

- un enjeu « santé/bien-être » inspiré par l'idée que les petits enfants sont tout d'abord l'avenir de la nation (de la patrie) et que, par conséquent, la société a le devoir de les maintenir en bonne santé, de les sauver de la mort et d'améliorer leurs conditions de vie. La santé des enfants est un pari sur l'avenir pour un pays qui prépare la revanche économique et militaire. L'action de l'État dans ce domaine est inspirée et instrumentée par les thèses des hygiénistes. La crainte du vieillissement de la population française, de la « dépopulation » et de l'affaiblissement de la nation qui a animé les décisions politiques au cours de cette période, continuera d'être présente en arrière-plan de l'action publique tout au long du siècle.

- un enjeu « droits de l'enfant » : il s'agissait de les protéger contre les formes d'exploitation dont ils étaient victimes, en particulier dans le monde du travail comme leurs mères.

- un enjeu éducatif : l'objectif était d'instruire les enfants pour former les futurs citoyens de la République et les soustraire à l'emprise de la religion.

trois à cinq ans fréquentent régulièrement l'école maternelle qui est conçue comme un système pré-scolaire plutôt que comme un mode de garde des enfants. D'ailleurs, elle ne relève pas du champ des politiques sociales mais du champ de l'éducation. L'école maternelle développe des activités dites « d'éveil » considérées par les pédagogues et les psychologues comme utiles au développement de l'enfant. Elle est fortement normalisée. La demande des parents est forte vis-à-vis de l'école maternelle et la tendance est d'accueillir les enfants de plus en plus tôt (35,2 % des enfants ayant entre deux et trois ans étaient scolarisés à l'école maternelle en 1998). Les crèches ont cherché à répondre à des objectifs similaires pour les enfants de moins de trois ans. Elles ont été pensées comme un *service public* proposé aux parents ayant tous deux une activité professionnelle. Mais elles ne connaissent pas le même développement que les écoles maternelles, l'offre de garde des jeunes enfants étant plus diversifiée.

Certains auteurs, comme Donzelot (1977), ont vu dans cette politique une forme de contrôle social exercé par l'État sur les familles, une forme de « police des familles », du fait de la présence étatique dans de nombreux domaines comme la santé des enfants (visites médicales régulières, contrôles dentaires dans les écoles maternelles et les écoles publiques), leur éducation et leur développement. Toutefois, en dépit des changements qui l'ont affecté, ce système rencontre une forte adhésion de la population, et la demande en faveur des crèches reste un objet récurrent de revendication pour les syndicats ou les associations de parents.

2.3. Les reconfigurations de l'action publique en France

En France, les nouvelles justifications de l'action publique sont liées à la nécessité pour les gouvernements de prouver leurs performances en matière de lutte contre la progression du chômage depuis les années quatre-vingt. Créer des emplois est devenu une priorité de l'action publique. La garde des enfants et les soins aux personnes âgées sont considérés comme des gisements potentiels d'emplois. Les activités de services aux personnes font l'objet d'une attention particulière. Des programmes de développement d'emplois dits de « proximité » ou d'emplois familiaux ou de services à domicile ont vu le jour. Ces programmes ont développé des formes individualisées de prestations au détriment de la forme collective du « service public ». Le redéploiement des prestations de garde de jeunes enfants s'inscrit dans cette logique. La garde à domicile par une assistante maternelle a été vivement encouragée au détriment des crèches, afin de répondre aux demandes d'extension des horaires de garde, formulées par les parents²². Même si les emplois créés sont aidés par l'État et si les familles bénéficient de prestations, ces orientations politiques participent d'un mouvement d'individualisation et de privatisation, cette dernière portant sur la mise en œuvre et non sur le financement. Cette évolution change les modalités de la régulation publique. En même temps qu'elle devient plus marchande, la régulation devient aussi plus locale²³ (la proximité devient un atout), et plus domestique du point de vue des relations qui sont mises en avant et de l'évaluation des services.

²² La création de crèches est toujours l'objet de promesses électorales en France, mais comme les promesses ne sont pas toujours suivies, cela engendre une certaine déception des parents. 100 000 places en crèche ont toutefois été créées depuis les années quatre-vingt et, même si la moitié des enfants de moins de trois ans sont gardés par un parent (mère, grands-parents, etc.), la crèche garde une portée emblématique : celle de l'intérêt porté aux enfants par les pouvoirs publics (Thélot, Villac, 1998).

²³ Les « contrats enfance » lancés en 1988 en France métropolitaine (puis en 1991 dans les DOM) deviennent l'outil principal des Caisses d'allocations familiales (CAF) pour promouvoir auprès des collectivités locales une politique de développement des équipements d'accueil. Le contrat enfance accompagne le développement et l'amélioration de l'offre de services pour les communes signataires, en ce qui concerne tous les enfants de moins de six ans, quelle que soit la situation des parents au regard de l'activité professionnelle. Le contrat se négocie et s'adapte à chaque réalité locale.

Ces évolutions changent également la manière de concevoir la garde des enfants. Le développement de l'enfant a guidé l'intervention de l'État depuis la fin du dix-neuvième siècle puisque les politiques ont été requalifiées « d'accueil » au lieu de politiques de « garde ». La qualité du service a toujours été un enjeu, instrumentée par les expertises des pédagogues, des psychologues, des médecins et plus récemment, des psychanalystes²⁴. L'accueil des enfants contribue en quelque sorte au projet commun national, associé à une représentation de l'enfance et de l'égalité des chances. La crèche est, en France, le symbole de cette égalité des chances, prélude aux principes éducatifs qui prévalent ensuite à l'école maternelle. Elle n'est pas seulement un mode de garde ; elle traduit une conception de l'éducation des jeunes enfants, de leur socialisation précoce et de l'apprentissage de la vie en société. Elle est un service public, ce qui signifie une certaine sujétion à une forme de bien commun.

Or, en affaiblissant la place (relative) de la crèche et en diversifiant les modes de garde, l'évolution actuelle de la politique d'accueil introduit les règles du marché dans la régulation famille/travail. Certes, nous n'assistons pas à un désengagement de l'État car le soutien financier aux familles est toujours important, mais bien à une modification de la logique et de la forme de l'intervention publique. Ces changements contribuent à stratifier les modes de garde selon les catégories sociales : garde à domicile assortie de prestations compensatrices et de dégrèvements fiscaux pour les catégories sociales les plus argentées ; crèches et garderies pour les classes moyennes et les parents qui ont des emplois stables ; réseaux de proximité et entraide familiale pour les ménages aux ressources les plus faibles. Cette situation rompt avec l'idéal républicain de justice sociale et d'accès pour tous aux services publics. Par ailleurs, les changements génèrent une situation où une partie des mères deviennent les employeurs d'une autre partie des femmes, qui, elles, doivent parfois utiliser pour leurs propres enfants les ressources collectives (Fagnani, 1998b). On voit donc que la rhétorique officielle sur la nécessité de « diversifier les modes de garde » pour faciliter le « libre choix des familles » peut générer en fait des inégalités sociales dans l'accueil des jeunes enfants. Au nom de la lutte contre le chômage et en réponse à l'injonction de créer des emplois, les pouvoirs publics ont privilégié les modes de garde individuels auxquels seules les couches moyennes et aisées de la société ont accès. Toutefois, ces politiques ont eu un avantage, celui de rendre visible et légal un travail qui restait encore souvent dissimulé dans l'économie informelle. Le travail de *care* acquiert ainsi une plus grande reconnaissance économique et sociale.

Cependant, ces transformations ne risquent-elles pas de renforcer la logique marchande au détriment du service public ? Une telle évolution ferait des parents des « consommateurs » de services plutôt que des « usagers ». La comparaison européenne montre que des réformes en apparence identiques peuvent en fait différer en raison des contextes dans lesquels elles s'insèrent et des motifs qui les inspirent. La part plus grande faite aux principes marchands s'observe en effet dans plusieurs pays. Au Royaume-Uni, l'introduction des principes marchands dans le secteur public date de la fin des années quatre-vingt. Elle vise à séparer l'offre et la demande et à réduire le poids de l'État dans la production de services au profit du secteur indépendant constitué par le marché et le bénévolat (Land, Lewis, 1998). Ce déplacement vers des principes du marché s'observe également aux Pays-Bas (Knijn, 1998) et dans une moindre mesure en Suède et en Finlande ; les pays de l'Europe du Nord cherchant toutefois plus à améliorer la qualité des services qu'à limiter l'intervention de l'État (Kvist, 1999). On observe une évolution dans le contenu de l'aide publique, qui passe des prestations de services à des prestations monétaires destinées aux parents (*kind to cash*), afin de favoriser

²⁴ Neyrand (2000) montre d'ailleurs que cette entrée de la psychanalyse dans le champ de l'accueil des jeunes enfants est une forme d'intervention sur la fonction parentale et introduit une certaine « psychologisation du social ».

la liberté de choix des parents et la flexibilité réclamée. En France, il est difficile de réduire cette évolution à une « marchandisation des services », car elle obéit aussi à des objectifs de réduction du chômage et de lutte contre le travail au noir (Martin, Math, Renaudat, 1998). Le changement concerne davantage le style de l'action publique et ses justifications.

En définitive, la reconfiguration de l'action publique en France au cours des vingt dernières années s'est traduite à la fois par des changements dans les référentiels de l'action et par un redéploiement des dispositifs de garde vers des systèmes plus individualisés et plus privés. Les changements dans les référentiels répondent d'une part, à l'injonction politique visant la création d'emplois et d'autre part, à l'émergence de l'idéologie de la « conciliation travail/famille », conformément aux recommandations européennes. L'engagement des pouvoirs publics ne s'est pas réduit mais les dépenses ont été redéployées pour obéir à ces logiques nouvelles, où la dimension « marchande » n'est pas exclue. L'accent mis sur les prestations favorisant l'accueil des enfants au domicile des parents ou au domicile d'assistantes maternelles, désignation nouvelle des nourrices, a eu un effet évident de création d'emplois (ou de visibilité du travail non déclaré), mais il a eu aussi un effet de stratification sociale des modes de garde. Par conséquent, cette nouvelle configuration introduit la logique marchande dans l'action publique. L'idée républicaine d'égalité des chances pour les enfants résiste toutefois à l'affaiblissement de la place des crèches (représentant le service public) par l'entrée de plus en plus précoce à l'école maternelle.

CONCLUSION

Pour saisir les logiques qui conduisent les gouvernements à venir en aide aux parents en ce qui concerne la garde des enfants, nous avons tout d'abord retracé la pluralité des principes qui, selon les pays, orientent l'action publique. Nous avons ensuite montré comment les changements sociaux, économiques et politiques récents contribuent à modifier le regard porté sur la petite enfance et l'action publique envers les enfants. En prenant appui sur le cas français, nous avons établi que l'on assistait à une renégociation des principes de justice, motivée par la recherche d'une plus grande équité sociale envers les familles, et à un changement des référentiels qui orientent l'action vers des modes de garde plus individualisés.

Le partage de responsabilités qui s'opère ainsi entre la famille et les pouvoirs publics met en évidence différentes manières de conceptualiser l'enfance et la relation parentale. Ces conceptualisations s'enracinent dans l'histoire des politiques sociales et des marchés du travail, ainsi que dans l'histoire des luttes féministes, spécifiques à chaque pays. En France, l'égalité des chances entre les enfants quelle que soit leur origine sociale a justifié l'action publique, conformément à une tradition laïque et républicaine. L'égalité entre hommes et femmes, en particulier dans l'accès au marché du travail, est une autre justification qui prend corps dans les années quatre-vingt. Cette politique repose sur un large consensus social et répond à une demande sociale organisée et renouvelée : l'accueil des jeunes enfants est de longue date un objet de revendication pour les syndicats, les mouvements de femmes et certaines associations familiales. L'évolution actuelle remet cependant pour partie en cause les principes laïcs et républicains qui ont inspiré la politique envers l'enfance et qui se traduisaient, dans ces principes sinon dans les faits, par une prise en charge collective de la petite enfance. L'injonction de créer des emplois, l'objectif de lutte contre le travail clandestin ou la volonté de répondre aux besoins des parents en matière d'horaires plus flexibles conduisent en effet à privilégier les dispositifs individuels au détriment des collectifs. On retrouve toutefois cet « idéal républicain » d'égalité des chances dans la volonté d'accueillir les enfants, dès l'âge de deux ans, en école maternelle.

Nous avons placé au centre de notre approche la question des valeurs qui sous-tendent les politiques et celle des normes de référence qui orientent les pratiques individuelles. Or, les valeurs et les normes sur l'enfance, la maternité et la paternité changent, comme en témoignent les débats actuels relatifs à la parentalité (ou à l'homoparentalité), au Pacte civil de solidarité (PACS) et aux questions qu'il suggère à propos de la famille, ou encore les législations bioéthiques qui organisent la procréation artificielle et interrogent les normes relatives à la filiation (voir en particulier Théry, 1998b ; Iacub, Fassin, Borilla, 1999 ; Mehl, 1999). Les controverses qui se développent sur ces questions mériteraient une plus grande attention et devraient faire l'objet de comparaisons plus systématiques pour comprendre les tendances de l'évolution de nos sociétés eu égard à la construction sociale et juridique de l'enfance et de la parentalité.

BIBLIOGRAPHIE

- BUSSAT V., CHAUVIÈRE M., 1997, *Les intérêts familiaux à l'épreuve d'une comparaison France-Angleterre. Etude sur les enjeux d'une catégorie d'action publique*, Rapport de recherche pour la CNAF, Paris.
- CHAUVIÈRE M., 2000, « Mobilisation familiale et intérêts familiaux » in M. Chauvière, M. Sassier, B. Bouquet, R. Allard, B. Ribes (eds), *Les implicites de la politique familiale*, Paris, Dunod, pp. 75-86.
- COMMAILLE J., MARTIN C., 1998, *Les enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard Editions.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1999, *La stratégie européenne pour l'emploi et le FSE en 1998*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- CRÉDOC, 1998, *Accueil des jeunes enfants, conciliation vie professionnelle et vie familiale et opinions sur les prestations familiales*, Paris, Rapport Crédoc, n° 191.
- DALY M., LEWIS J., 1998, « Introduction : Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring » in J. Lewis (ed.), *Gender, social care, welfare state restructuring in Europe*, Ashgate Publishing Company, Aldershot.
- DAUNE-RICHARD A-M., 1999a, « La notion de référentiel appliquée à la garde des jeunes enfants », *Recherches et Prévisions*, n° 56, pp. 33-46.
- DAUNE-RICHARD A-M., 1999b, « La garde des enfants en Suède. Entre droits des enfants et égalité des sexes » in Y. Knibiehler (dir.), *Repenser la maternité*, Paris, Editions Corlet.
- DEPREZ A., 1999, « Femme et famille dans le natalisme français (1985-1995) » in A. Devillé et O. Paye (dir.), *Les femmes et le droit. Constructions idéologiques et pratiques sociales*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.
- DIENEL C., 1996, « Politique familiale en Allemagne : les récents changements », *Recherches et Prévisions*, n° 44, pp. 43-51.
- DONZELOT J., 1977, *La police des familles*, Paris, Editions de Minuit.
- ESPING-ANDERSEN G., 1999, *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, PUF (première édition, 1990).
- FAGNANI J., 1998a, « Lacunes, contradictions et incohérences des mesures de conciliation famille/travail. Bref bilan critique », *Droit social*, n° 6, pp. 596-602.
- FAGNANI J., 1998b, « Recent Changes in Family Policy in France : Political Trade-offs and Economic Constraints » in E. Drew, R. Emerek, E. Mahon (eds), *Women, Work and the Family in Europe*, London/New-York, Routledge, pp. 58-65.
- FOUQUET A., GAUVIN A., LETABLIER M-T., 1999, « Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'Union européenne », Complément, in Conseil d'analyse économique, *Egalité entre femmes et hommes : aspects économiques*, Paris, La Documentation française.
- HANTRAIS L. (ed.), 1999, *Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*, London, Macmillan Press LTD.
- HANTRAIS L., IETABLIER M-T., 1997, *Familles, travail et politiques familiales en Europe*, CEE/PUF, Paris, Cahier n°35.

- HANTRAIS L., LETABLIER M-T., 1996, *Families and Family Policies in Europe*, Longman.
- IACUB M., FASSIN E., BORILLA D., 1999, *Au-delà du PACS, l'expertise familiale à l'épreuve de l'homosexualité*, Paris, PUF.
- JENSON J., SINEAU M. (dir.), 1998, *Qui doit garder le jeune enfant ? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*, Paris, LGDJ.
- JENSON J., SINEAU M., 1995, *Mitterrand et les Françaises. Un rendez-vous manqué*, Paris, Presses de Sciences Po.
- KNIBIEHLER Y., 1997, *La révolution maternelle depuis 1945. Femmes, maternité, citoyenneté*, Paris, Perrin.
- KNIJN T., 1998, « Social Care in the Netherlands » in J. Lewis (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate Publishing Company, Aldershot.
- KVIST J., 1999, « Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s : Using Fuzzy-set Theory to Assess Conformity to Ideal-types », *Journal of European Social Policy*, vol. 9 (3), 231-252.
- LAND H. , LEWIS J., 1998, « Gender, Care and the Changing Role of the State in the UK » in J. Lewis (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate Publishing Company, Aldershot.
- LANQUETIN M-T., LAUFER J., LETABLIER M-T., 1999, « From Equality to Reconciliation in France ? » in L. Hantrais (ed.), *Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*, London, Macmillan Press LTD, pp. 68-88.
- LE BRAS H., 1995, « La fécondité, condition de la perpétuation. Evolutions divergentes en Europe » in M. Gullestad, M. Segalen (dir.), *La famille en Europe*, Paris, La Découverte.
- LEIRA A., 1992, *Welfare States and Working Mothers ; The Scandinavian Experience*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LESSENICH S., 1999, « Transformation, déconstruction, reconstruction ? L'État social allemand en mutation », *Lien politique et social - RIAC*, 41, pp. 143-151.
- LETABLIER M-T., 2000, « Famille et emploi : une comparaison européenne » in M. Chauvière, M. Sassier, B. Bouquet, R. Allard, B. Ribes (eds), *Les implicites de la politique familiale*, Paris, Dunod, pp. 204-219.
- LETABLIER M-T., LUROL M., 2000, « Les femmes entre travail et famille dans les pays de l'Union européenne », *La Lettre du CEE*, n° 63.
- LEWIS J., 1992, « Gender and the Development of Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy*, vol.2, n°3, pp. 159-73.
- LEWIS J., 1999, « New Labour, nouvelle Grande-Bretagne ? Les politiques sociales et la 'troisième voie' », *Lien social et politiques - RIAC*, 41, pp. 61-70.
- LEWIS J., 2000, « Care and Work », in TSER, *Working and Mothering : Social Policies and Social Practices*, Report n° 4 for the European Commission (DG XII, TSER Program).
- LISTER R., 1998, « From Equality to Social Inclusion : New Labour and the Welfare State », *Critical Social Policy*, n°2, pp. 215-225.
- LOHKAMP-HIMMIGHOFEN M., 1999, « Changing Gender Legislation: from Equal pay to Caring » in L. Hantrais (ed.), *Changing Gender Relations and Policy*, Cross National Research Papers, Fifth series, n° 4., pp. 1-11.
- MARTIN C., MATH A., RENAUDAT E., 1998, « Caring for Very Young Children and Dependant Elderly People in France : Towards a Commodification of Social Care ? » in J. Lewis (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Ashgate Publishing Company, Aldershot.
- MARTIN C., 1999, « La famille, enjeu de politiques publiques en Europe », *La revue de la CFDT*, n° 24, pp. 31-39.
- MARTIN C., HASSENTEUFEL P. (dir.), 1997, *La représentation des intérêts familiaux en Europe : Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne, France, Portugal*, Rapport de recherche pour la DG V, Commission des Communautés européennes, Bruxelles.
- MEHL D., 1999, *Naître ? la controverse bioéthique*, Paris, Bayard Editions.
- MESSU M., 1994, « Les finalités des prestations familiales », *RD sanitaire et social*, 30 (4), oct.-déc., pp. 575-594.

- MOSS P., DEVEN F. (eds), 1999, *Parental Leave : Progress or Pitfall ?*, Research and policies issues in Europe, NIDI CBGS publications, vol. 35.
- NEYRAND G., 2000, « Accueil des jeunes enfants : nouvelles figures » in M. Chauvière, M. Sassier, B. Bouquet, R. Allard, B. Ribes (eds), *Les implicites de la politique familiale*, Paris, Dunod, pp. 110-1220.
- RICHTER I., 2000, « La politique familiale en Allemagne », Conférence à la CNAF, Paris, 7 janvier.
- RIECAU G., 1999, « Measuring and Comparing Women's Economic Activity Patterns in the European Union » in L. Hantrais (ed.), *Changing Gender Relations and Policy*, Cross National Research Papers, Fifth series, n° 4, pp. 12-18.
- ROLLET-ECHALLIER C., 1990, *La politique à l'égard de la petite enfance sous la Troisième République*, Paris, PUF/INED, (travaux et documents, n° 127).
- DE SINGLY, 1996, *Le Soi, le couple et la famille*, Paris, Nathan.
- DE SINGLY, 2000, *Libres ensemble. L'individualisme dans la vie commune*, Paris, Nathan, « Essais et Recherches ».
- SMITH C., Rubery J., 1999, *L'offre future de main-d'œuvre en Europe*, Commission européenne, Documents de recherche (Emploi et affaires sociales).
- THÉLOT C., Villac M., 1998, *Politique familiale. Bilan et perspective*, Rapport à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, La Documentation française.
- THÉRY I., 1998a, *Couple, filiation et parents aujourd'hui*, Paris, Editions Odile Jacob/La Documentation française.
- THÉRY I., 1998b, « PACS, sexualité et différence des sexes », *Esprit*, n° 247, novembre.
- THÉRY I., 2000, « La mixité, figure nouvelle de l'égalité », *La revue de la CFDT*, n° 28, février, pp. 9-18.
- THÉVENON O., 2000, « Les relations emploi-famille en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ; entre convention familiale et convention de l'État », Intervention au séminaire *Approches conventionnalistes du travail*, Université Paris-X Nanterre, février.
- TOBIO C., 1999, « Women's Strategies, Working and Mothering », communication au second séminaire du programme TSER pour la Commission européenne *Working and Mothering : Social Practices and Social Policies*, Francfort, avril.