

Les politiques du temps de l'enfant en Europe occidentale : tendances et implications

Kimberly J. Morgan

Professeure-assistante de science politique à l'Université George Washington, Washington DC

Les politiques de la famille ont connu dans tous les pays de l'Europe occidentale un développement comparable des politiques du temps de l'enfant : congés de maternité, de paternité et congés parentaux, sans oublier les possibilités de travail à temps partiel. Cette évolution est le reflet de motivations économiques dans la mesure où les responsables politiques s'efforcent de combattre le chômage et d'« activer » l'emploi des femmes en encourageant la flexibilité du travail. Elle témoigne également des pressions politiques de l'opinion publique, en particulier des parents, qui somment les gouvernements de les aider à concilier emploi et vie familiale. Dans leur volonté d'atteindre ces deux objectifs, les mesures élaborées restructurent l'emploi du temps des femmes plutôt que celui des hommes. Ces mesures encouragent les mères à rester au foyer, provisoirement ou bien à temps partiel, dans le cadre d'une interruption temporaire de leur activité professionnelle ou d'une réduction de leurs horaires de travail leur permettant de se consacrer au soin de leurs jeunes enfants. Parallèlement, on peut observer que certains enjeux essentiels sont absents des agendas politiques, notamment l'organisation du travail et la division sexuelle du travail au sein de la cellule familiale.

Avec l'arrivée d'un nombre croissant de mères sur le marché du travail au cours des trois ou quatre dernières décennies, la question de la « conciliation » du travail et de la famille s'est imposée sur les agendas politiques de la plupart des pays d'Europe occidentale. L'extension du temps que les parents salariés peuvent consacrer au soin de leurs enfants est l'une des réponses politiques privilégiées, en particulier à travers le développement des congés de maternité et des congés parentaux, des emplois à temps partiel et d'autres congés de durée limitée. Cette tendance peut sembler quelque peu paradoxale compte tenu de la situation économique peu propice à une expansion de l'État-providence. Cependant, au cours des quinze dernières années, ces politiques ont été poursuivies dans un grand nombre de pays, notamment avec l'expansion des congés rémunérés.

L'explication de ce phénomène est complexe, dans la mesure où on constate à la fois des éléments de divergences et de convergences transnationales dans les politiques du « temps de l'enfant ». D'importantes différences dans l'offre des politiques publiques en direction des parents salariés persistent d'un pays à l'autre, suivant des schémas souvent prévisibles. Par ailleurs, les affirmations de certains gouvernements prétendant améliorer l'équilibre entre l'emploi et les responsabilités familiales s'avèrent davantage des déclarations d'intention purement rhétoriques que des preuves tangibles de réformes politiques.

Un accroissement constant du temps de congé accordé aux parents

Les gouvernements se sont effectivement efforcés d'accorder davantage de temps libre aux parents salariés – le plus souvent aux mères – pour leur permettre de s'occuper de leurs propres enfants au domicile familial. S'il est vrai que de telles mesures sont souvent associées à un positionnement politique conservateur, l'accroissement constant du temps de congé accordé aux parents, tant en Europe continentale qu'en Europe du Nord, brouille les clivages politiques traditionnels. Parallèlement, l'expansion des possibilités de travail à temps partiel en Europe continentale permet des taux élevés de travail féminin, comme au Pays-Bas, qui constitue l'exemple le plus significatif de cette évolution. La Suède, le Danemark et la Norvège ont été les pionniers dans ce domaine. Ces politiques ont donc pour effet de promouvoir l'emploi des mères, même si la responsabilité des soins et de l'éducation des enfants continue de leur incomber.

Un impératif commun est sous-jacent à cette évolution. Les gouvernements, toutes tendances politiques confondues, doivent prouver qu'ils s'efforcent activement de résoudre le problème de la conciliation de l'emploi et de la vie familiale. Ces incitations proviennent d'organisations internationales et supranationales qui prônent l'« activation » du marché du

travail féminin, mais également des électors nationaux. À une époque où le modèle de l'homme gagne-pain, seul pourvoyeur financier de la famille, n'est plus ni viable ni désirable pour une grande partie des populations, les pressions s'intensifient sur les gouvernements, pour les pousser à agir dans ce domaine. Néanmoins, ces revendications surviennent à un moment où l'État-providence est confronté à des difficultés de financement importantes et, dans de nombreux pays, à des taux de chômage élevés combinés à l'exigence, de la part du patronat, d'une plus grande flexibilité du marché du travail.

Diverses motivations technico-économiques aux politiques du temps de l'enfant

La solution proposée par les gouvernements consiste à satisfaire diverses motivations technico-économiques tout en récoltant des avantages politiques au plan national. L'extension des congés parentaux et du travail à temps partiel peut permettre de répartir davantage d'emplois entre davantage de salariés. Parallèlement, les possibilités de travail à temps partiel sont, d'une part, une façon de répondre aux demandes de flexibilité de la part du patronat et, d'autre part, de réduire les coûts que doivent supporter les administrations locales. En même temps, les congés parentaux accompagnés de garanties de protection de l'emploi ont la faveur des parents qui doivent concilier leurs carrières et leurs responsabilités familiales. Sur tout le territoire européen, l'opinion publique continue de manifester sa préférence pour la garde parentale (en général maternelle) des très jeunes enfants, qu'elle s'exerce à temps partiel ou à temps plein. Cette préférence se manifeste, parmi la population suédoise, par la conviction que les enfants âgés de moins d'un an ne devraient pas être confiés à des structures d'accueil de jour, ou, aux Pays-Bas, par une opposition largement répandue à l'idée de confier les jeunes enfants à une crèche cinq jours par semaine. En outre, seul un faible pourcentage de l'opinion souhaite que les mères de jeunes enfants occupent des emplois à plein temps.

Au-delà de cette tendance générale, on constate toutefois des différences significatives dans les politiques du « temps de l'enfant » liées aux idéologies des partis politiques au pouvoir. On peut distinguer, d'une part, la version sociale-démocrate des politiques du « temps de l'enfant » et, d'autre part, leur variante conservatrice. Pourtant, s'il est vrai que les partis sociaux-démocrates favorisent une version du congé parental rémunéré ou du travail à temps partiel visant à encourager la redistribution du travail de soin des enfants entre les hommes et les femmes, lorsque cette redistribution n'a pas lieu, ils ne remettent généralement pas en

question le modèle privilégiant la garde des très jeunes enfants par les parents. Parallèlement, les partis conservateurs ont dû se résoudre à accepter l'entrée des mères sur le marché du travail, mais ils s'efforcent d'en atténuer les effets en accordant des congés parentaux généreux ou en assouplissant le recours au temps partiel.

Encourager les parents à assumer les soins de leurs jeunes enfants

Ainsi, même si les partis politiques sociaux-démocrates et conservateurs s'efforcent de se différencier les uns des autres, dans bon nombre de pays leurs approches de l'emploi des mères convergent sur un point : elles encouragent de la même manière les parents à assumer eux-mêmes le soin de leurs jeunes enfants, tant au moyen de congés parentaux rémunérés que du travail à temps partiel. Il en a résulté des efforts plus importants partout en Europe pour promouvoir l'emploi des femmes, mais sans que cela entraîne pour autant une remise en question ni de l'organisation du temps de travail ni de la division sexuelle du travail domestique.

Le terme « politiques du temps de l'enfant » fait référence aux politiques destinées à permettre aux parents de mener de front leurs occupations professionnelles et leurs responsabilités familiales en leur offrant le bénéfice de congés parentaux accompagnés d'une garantie de l'emploi (et souvent rémunérée) et/ou des arrangements flexibles concernant leurs horaires de travail. Ces politiques incluent des congés de maternité-paternité, des congés parentaux, des congés d'éducation d'une durée plus longue (pouvant éventuellement être remplacés par une allocation destinée à couvrir les coûts d'une nourrice à domicile), des congés pour cause de maladie de l'enfant ou d'un autre membre de la famille, et des possibilités de travail à temps partiel plus étoffées. Pour être utiles aux parents, ces congés doivent être assortis de la garantie de retrouver son poste à son retour, ainsi que d'une rémunération, qu'il s'agisse d'une somme forfaitaire ou d'un pourcentage du salaire normal. Par ailleurs, le travail à temps partiel doit être non seulement possible, mais aussi comparable au travail à temps plein en termes de taux horaire, de couverture sociale et de protection de l'emploi.

S'il est vrai qu'au cours des quinze dernières années l'intérêt pour la réforme du temps de travail au nom d'un « meilleur équilibre entre l'emploi et la famille » n'a cessé de croître, il convient de noter que ce phénomène s'inscrit dans une tendance plus globale qui, depuis quelque trente-cinq ans, a permis une expansion du droit des salariés aux congés parentaux et au travail à temps partiel. Au

cours des années soixante-dix, des congés parentaux et des congés de maternité ont été créés ou étendus dans toute l'Europe occidentale. Durant la décennie suivante, les congés rémunérés se sont développés tant dans les pays nordiques que dans une grande partie de l'Europe continentale, mais la nature de ces congés est très variée.

L'expansion du droit des salariés aux congés parentaux et au travail à temps partiel

Bien que l'expansion du travail à temps partiel en Europe continentale soit un phénomène plus récent, l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail dans les pays nordiques – à l'exception de la Finlande – s'est largement appuyée sur cette formule. Les politiques publiques ont également encouragé cette évolution. En Suède, par exemple, les parents salariés bénéficient depuis 1978 du droit de travailler seulement six heures par jour jusqu'à ce que leur enfant atteigne l'âge de 8 ans.

Les politiques du temps de l'enfant ont été étendues au cours des années quatre-vingt-dix afin de rechercher un équilibre entre les obligations professionnelles et familiales, tant dans les politiques publiques que dans les accords collectifs négociés dans les entreprises. En 1992, par exemple, le gouvernement danois a instauré un congé parental rémunéré de trente-six semaines – prolongé à une année en 1993 – dont peuvent bénéficier chacun des deux parents. De son côté, en 1994, la France a considérablement étendu l'accès à l'allocation parentale d'éducation, en octroyant aux mères de deux enfants une indemnité forfaitaire lorsqu'elles choisissent de rester à la maison pour s'occuper d'un enfant jusqu'à ses trois ans (1). En 1998, la Norvège a adopté un programme « d'allocation pour l'éducation et le soin » [*cash for care*] qui pouvait être utilisé, soit directement par l'un des parents, qui pouvait quitter temporairement son emploi pour se consacrer au soin de ses jeunes enfants pendant une période de deux ans, soit pour payer une nourrice (Leira, 1998). À travers l'Europe méridionale, l'Italie, l'Espagne et le Portugal ont réformé leurs systèmes de congés parentaux à la fin des années quatre-vingt-dix.

Ces développements en Europe occidentale et d'autres innovations montrent que si les années quatre-vingt-dix peuvent avoir produit une certaine stagnation dans d'autres domaines de la politique sociale, la politique familiale a connu, pour sa part, une période de dynamisme et d'expansion régulière, surtout en ce qui concerne les congés

parentaux (Daly, 1997 ; Gornick, 2001). Bien que la volonté de ces différents pays varie encore notablement pour ce qui est de développer des systèmes publics d'accueil de jour des jeunes enfants, presque tous ont instauré ou étendu des congés parentaux rémunérés (Haas, 2003).

Ces tendances ont perduré au cours de ces cinq dernières années. En 2003, la France a réformé ses prestations pour la garde des jeunes enfants, notamment l'allocation parentale d'éducation. Un nouveau dispositif, la prestation d'accueil des jeunes enfants (la PAJE), permet notamment aux parents d'un enfant de bénéficier d'un congé parental rémunéré de six mois faisant suite au congé de maternité (2). En 2002, le gouvernement danois a procédé à une réforme du congé parental en prolongeant la période durant laquelle les parents perçoivent un haut niveau d'indemnités, rendant le retrait temporaire hors du marché du travail plus attractif.

Même le Royaume-Uni a amendé ses politiques, alors qu'il a été longtemps en retard dans le domaine des congés parentaux. Avec l'*Employment Bill* [Loi sur l'emploi] le gouvernement britannique a instauré en 2001 un congé de paternité de deux semaines, un congé d'adoption rémunéré durant vingt-six semaines pouvant être prolongé durant vingt-six semaines supplémentaires sans rémunération. De même, le congé de maternité rémunéré a été prolongé jusqu'à vingt-six semaines auxquelles viennent s'ajouter vingt-six semaines de congé non rémunéré. Comme le notait une récente étude des politiques liées au travail et à la famille, la réforme du temps de travail au nom d'un meilleur équilibre entre l'emploi et les obligations familiales est inscrite explicitement à l'agenda politique (Fagan, 2003).

Le développement de congés rémunérés de courte durée

Dans le cadre de ces réformes, d'autres congés de courte durée ont également été développés, comme le congé de paternité ou les congés rémunérés lorsqu'un enfant ou un autre membre de la famille est malade. De nombreux pays offrent désormais des jours de congés rémunérés assortis d'une garantie de l'emploi pour soigner un enfant malade. La Suède compte parmi les pays les plus généreux en la matière : soixante jours de congé rémunérés par an pour les enfants âgés de moins de 12 ans. La Grèce, l'Italie et le Royaume-Uni n'offrent que des congés non rémunérés. En France, depuis 2001, les parents peuvent bénéficier de congés ou d'horaires de travail réduits pendant un laps de

(1) Auparavant, seules les mères de trois enfants avaient droit à cette allocation.

(2) Durant cette période, ils reçoivent une indemnité forfaitaire.

temps allant jusqu'à une année pour soigner un enfant malade tout en percevant une indemnité forfaitaire [NDLR : il s'agit de l'allocation de présence parentale]. Le développement des congés et/ou des allocations destinés à permettre de soigner d'autres membres de la famille malades, qu'il s'agisse d'un père ou d'une mère âgés, ou bien de ses beaux-parents, constitue des éléments essentiels de réforme. Même si cet exemple déborde un peu le champ de cet article, il convient de mentionner ici la réforme allemande des soins de longue durée votée en 1994, qui inclut la possibilité de rémunérer des membres de la famille lorsqu'ils dispensent des soins.

Encourager les pères à utiliser les congés parentaux

Un autre objectif des récentes réformes a été de faire en sorte qu'il soit plus facile et plus attrayant pour les pères de prendre des congés pour s'occuper de leurs enfants. Dans les pays nordiques, les congés de paternité rémunérés s'échelonnent de dix à dix-huit jours, tandis que, dans le reste de l'Europe occidentale, ces derniers étaient inexistantes ou bien limités à quelques jours (OECD, 2001). Cependant, au cours de ces dernières années, des congés de paternité ont été instaurés ou prolongés en Belgique, en France, au Portugal, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (Bradshaw et Finch, 2002 ; Deven et Moss, 2002) (3). Des efforts ont été poursuivis pour encourager les hommes à recourir plus souvent aux congés parentaux.

Les pays nordiques ont été les pionniers en la matière, avec l'adoption des « congés rémunérés pour les papas » [*daddy-leave entitlements*], des congés parentaux destinés spécifiquement aux hommes et qui sont perdus pour le couple si le père n'en fait pas la demande. En Norvège, les pères bénéficient d'un quota de quatre semaines de congé parental, tandis qu'en Suède, ces congés sont aujourd'hui attribués durant une période de deux mois. Certains pays de l'Europe continentale ont adopté des mesures similaires. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, l'Autriche, notamment, a instauré un congé de six mois réservé aux pères désirant s'occuper de leur enfant (tandis que le congé de maternité, lui, reste fixé à dix-huit mois). L'Italie, quant à elle, a instauré un congé parental de trois mois également réservé aux hommes.

D'autres mesures ont également vu le jour, destinées à augmenter la flexibilité du travail pour répondre aux

besoins des risques et prévenir les risques qu'ils encourent tout au long de la vie. Aux Pays-Bas, la loi Emploi et Garde des enfants [*Work and Care*] de 2001 incluait une série de mesures temporaires portant sur les congés dont les travailleurs peuvent bénéficier pour raisons familiales et permettant à ceux-ci de mettre en réserve une partie de leur salaire afin de financer ces congés. Le gouvernement actuel travaille sur une mesure de « régulation du parcours de vie » [*levensloopregeling*] permettant aux salariés de mettre en réserve du temps de travail ou une partie de leur salaire qu'ils peuvent utiliser ultérieurement pour se consacrer à l'éducation ou au soin de leurs enfants.

Cependant, étant donné le temps nécessaire à l'accumulation de ces jours de congé chez un même employeur, cette mesure s'avérera vraisemblablement peu utile en tant que source de congés parentaux, mais servira peut-être à permettre d'autres sortes de pauses dans la carrière des travailleurs. D'une manière similaire, le gouvernement danois a instauré un congé sabbatique au début des années quatre-vingt-dix, conçu non seulement comme une forme de congé parental mais, d'une façon plus générale, pour permettre aux salariés de se consacrer à l'éducation ou au soin de leur famille.

Le développement du travail à temps partiel

Parallèlement à cette tendance à l'augmentation du temps des congés, on assiste à l'expansion des possibilités de travail à temps partiel concernant, dans la plupart des cas, des femmes. Certes, ce développement reflète en partie une transformation structurelle de la société qui connaît une participation croissante des femmes au marché du travail et une flexibilité accrue de la main-d'oeuvre. Mais il est indéniable que les négociations salariales, les politiques nationales et les directives de l'Union européenne (UE) ont favorisé cette évolution dans de nombreux pays (Corral et Isusi, 2003). Ces dernières années, les parents se sont vu attribuer le droit de réduire leur temps de travail dans bon nombre d'États de l'UE, notamment en Belgique, en Allemagne et au Portugal. En Italie, l'État verse désormais des subventions aux sociétés offrant la possibilité aux parents de travailler à temps partiel après le congé parental (Fagan, 2003). Le pays qui est allé le plus loin dans cette voie – les Pays-Bas – a adopté une loi qui, depuis 2000, concède à tous les salariés le droit de solliciter de leurs employeurs un passage au travail à temps partiel.

(3) En France, le congé de paternité est passé de trois jours à deux semaines en 2002 ; au Royaume-Uni, un congé de paternité de deux semaines a été instauré en 2002 ; aux Pays-Bas, un congé de paternité de deux jours a été instauré en janvier 2002.

Ce privilège a surtout été utilisé par les salariées mères de jeunes enfants, dont une vaste majorité travaille désormais à temps partiel.

Néanmoins, au-delà de cette description de tendances apparemment convergentes, des variations considérables demeurent dans l'ensemble des politiques liées au travail et à la famille. Elles reflètent les différences de contexte politique mais aussi les trajectoires historiques singulières de chaque régime de protection sociale. On ne sera pas surpris d'identifier un modèle nordique de congés parentaux décidément distinct du reste de l'Europe. Tous ces pays offrent à présent un congé parental bien rémunéré d'au moins une année, fruit des fréquentes expansions du congé parental depuis les années soixante-dix. S'il est vrai que les politiques de ces pays concernant les parents salariés sont encore marquées par d'importantes différences, la Suède, le Danemark, la Norvège et la Finlande ont instauré des congés parentaux dont peuvent bénéficier les pères comme les mères.

Des politiques moins généreuses au Royaume-Uni et dans certains pays d'Europe méridionale

Le modèle nordique de congés parentaux et de politiques du travail à temps partiel a contribué à des taux de participation des femmes au marché du travail très élevés, bien que ce travail féminin soit très souvent à temps partiel et concentré dans les secteurs qui permettent cette flexibilité et les interruptions de travail programmées (4). La Suède, le Danemark et la Norvège ont également adopté des mesures visant à encourager les hommes à solliciter davantage de congés parentaux rémunérés, même si le Danemark a aujourd'hui aboli les congés parentaux de deux semaines réservés aux papas.

À l'autre extrémité, le Royaume-Uni et quelques pays de l'Europe méridionale ont depuis longtemps les politiques du temps de l'enfant les moins généreuses, n'offrant, lorsque ce droit existe – ce qui n'est pas toujours le cas –, que des congés limités et souvent non rémunérés. Étant donné la rareté des services publics d'accueil de jour des jeunes enfants, beaucoup de ces pays affichent une faible participation des femmes au marché du travail. Le travail à temps partiel est certes très courant au Royaume-Uni, mais il ne bénéficie pas des mesures de protection de l'emploi ou des droits sociaux qui sont les attributs du travail à temps plein. Ces emplois sont occupés en grande majorité par des femmes. Les pays de l'Europe méridionale ont été

lents à développer le travail à temps partiel, pour des raisons que l'on discutera plus loin. La rareté du travail à temps partiel semble tirer vers le bas les taux globaux de participation des femmes au marché du travail dans des pays tels que l'Italie, l'Espagne et la Grèce (Franco et Winqvist, 2002).

Dans une grande partie de l'Europe continentale, les congés de maternité et les congés parentaux montrent une tendance familière : ils ont été à la fois « trop courts » et « trop longs ». Les congés de maternité bien rémunérés ont été trop courts pour prétendre satisfaire les parents qui souhaiteraient prendre du temps pour s'occuper d'un bébé, conduisant certaines femmes à se retirer totalement du marché du travail dès la naissance de leur enfant. Cependant, un certain nombre de ces pays ont instauré des congés moins bien rémunérés mais plus longs (deux à trois ans) qui, selon certaines opinions, sont défavorables à l'insertion des femmes dans le marché du travail (Simon, 1999 ; Ondrich, Spiess et Yang, 2002). On citera pour exemple l'allocation parentale d'éducation et le congé parental d'éducation en France, le *Erziehungsgeld* [allocation d'éducation] et l'*Erziehungsurlaub* [congé d'éducation] en Allemagne, le *Kinderbetreuungsgeld* [prestation l'éducation des enfants] en Autriche et la *pause-carrière* (aujourd'hui rebaptisée « crédit-temps ») en Belgique. Pour les parents, ces mesures donnent droit à plusieurs années de congé, mais, en retour, ils bénéficient de rémunérations peu élevées et d'une faible protection de l'emploi.

Les clivages politiques sont devenus plus flous en matière de congés parentaux

Ces dernières années, les clivages entre les régimes de protection sociale « sociaux-démocrates » et « conservateurs » sont devenus plus flous en matière de congés parentaux rémunérés. Ainsi, la Norvège et la Finlande ont adopté des congés plus longs et peu rémunérés (deux ans en Norvège ; trois ans en Finlande) (Leira, 1998 ; Heinen et Koenigswarter, 2001). Au Danemark, les administrations locales peuvent aussi choisir de verser directement ces aides aux parents choisissant de s'occuper eux-mêmes de leurs jeunes enfants, à hauteur des sommes qui seraient déboursées s'ils les confiaient à une structure d'accueil de jour. Bien que le parti social-démocrate suédois ait ardemment combattu l'idée d'instaurer une allocation d'éducation des enfants au foyer familial, tant au niveau national que local (Bergqvist, Kuusipalo et Styrkarsdóttir, 1999), les parents ont acquis le droit de se mettre en congé durant une longue période

(4) Là aussi, la Finlande représente une exception de par sa longue tradition d'emploi des femmes à plein temps.

– dix-huit mois par enfant – ce qui a pour effet de réduire le temps de travail féminin. Ainsi, alors que 78 % des mères d'enfants d'âge préscolaire figuraient dans les statistiques de l'emploi, seules 63 % d'entre elles travaillaient réellement (Nyberg, 2004). La récente extension des congés parentaux au Danemark témoigne d'une tendance similaire : dans tous les pays nordiques, les périodes prolongées de congés parentaux rémunérés tendent à devenir la norme.

Les règles de recours au temps de travail partiel ne sont pas homogènes selon les différents modèles de protection sociale. Bien que le recours au travail à temps partiel ait augmenté dans quasiment tous les pays jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, cette expansion s'est produite à partir de points de départ très divers ; ainsi, d'importantes différences persistent dans la prévalence du travail à temps partiel (graphique). Un net clivage oppose les pays du Sud et du Nord de l'Europe. Les pays scandinaves (à l'exclusion de la Finlande), les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont caractérisés par les taux les plus élevés de travail à temps partiel, l'Europe méridionale par les taux les plus bas, et l'Europe de la partie occidentale du continent se situe entre ces deux extrêmes. La fréquence du travail à temps partiel chez les femmes a diminué en Suède et au Danemark alors qu'elle montre une augmentation rapide en Europe continentale – tout particulièrement aux Pays-Bas (Sundström, 1993 ; Boje, 1996).

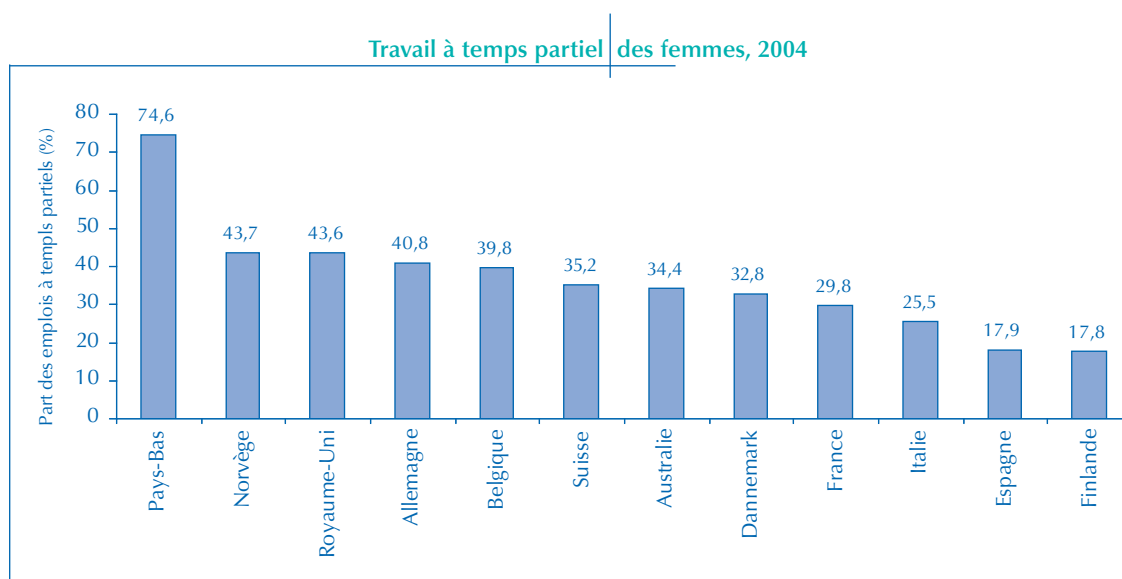
Bien qu'un certain nombre de gouvernements aient effectivement favorisé la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, les mesures prises sont très diverses. Qui plus est, l'efficacité réelle de ces réponses est sujette à caution. Par exemple, de nombreux pays n'offrent encore que des congés

parentaux non rémunérés, tandis que les congés de paternité et les congés destinés à permettre de soigner un enfant malade restent rares (Deven et Moss, 2002). Dire que les gouvernements s'intéressent à la question de la conciliation entre l'emploi et la vie familiale n'implique pas nécessairement qu'ils s'y attaquent d'une façon constructive et efficace.

L'idée d'une réduction de la semaine de travail a partout disparu

Il est tout aussi important de remarquer ce qui n'a pas eu lieu durant cette période. S'il est vrai que le travail à temps partiel et l'expansion des congés parentaux ont été à l'ordre du jour, l'idée d'une réduction de la semaine de travail a partout disparu des agendas politiques. Cette idée était autrefois défendue par les partis sociaux-démocrates de Scandinavie et des Pays-Bas. En effet, cette solution permettrait, selon eux, de concilier le travail et la famille tout en confortant l'égalité des sexes. Si tous les salariés obtenaient le droit de ne travailler que six heures par jour, le travail de soin aux enfants pourrait être équitablement partagé entre les deux parents, tandis que les salariés sans enfant pourraient se consacrer à leurs loisirs ou bien s'engager dans des activités bénévoles. De la même manière, les trente-cinq heures en France avaient pour objectif non seulement de réduire le chômage mais également de permettre aux parents de mieux gérer leur vie familiale et professionnelle (Fagnani et Letablier, 2003).

Pourtant, exception faite de la France, et de quelques changements mineurs survenus dans d'autres pays, le temps de travail légal et réel est demeuré relativement constant pendant toutes les années quatre-vingt-dix (Van Bastelaer et Vaguer,



Source : Eurostat. Chiffres pour l'Allemagne de 2003.

2004). Les récents assouplissements de la loi des trente-cinq heures en France suggèrent même les prémices d'un rallongement de la semaine de travail. Au demeurant, le fait de permettre à tous les salariés de travailler à temps partiel ne génère pas obligatoirement plus d'égalité dans la division sexuelle du travail. Aux Pays-Bas, où la législation permet à tous les salariés de travailler à temps partiel, le ménage idéal de « deux salaires à mi-temps » n'a jamais vu le jour. En 2003, cette description correspondait seulement à 6 % des couples avec enfants, par comparaison aux 45 % de ménages vivant grâce à un temps plein plus un temps partiel (où l'homme est généralement celui qui travaille à temps plein), aux 6 % de ménages à deux salaires à temps plein et aux 34 % de ménages à salaire unique, où l'homme est le seul soutien de famille (Portegijs, Boelens et Olsthoorn, 2004). Certes, pour certains, le « *combinatie scenario* » serait le modèle idéal, dans la mesure où, selon ce schéma, l'homme et la femme réduiraient également leur temps de travail et se partageraient de manière équitable l'éducation et le soin à accorder aux enfants. Cependant, la plupart des Néerlandais tion vers ce modèle dans un avenir proche.

Des évolutions diverses mais pourtant liées les unes aux autres

Comment comprendre ces évolutions diverses et pourtant, dans un certain sens, liées les unes aux autres ? La littérature existante sur l'État-providence, qui souligne le pouvoir relatif du mouvement syndical et du capital et/ou des idéologies et la force des différents partis politiques, semble en mesure d'expliquer certaines de ces tendances (Esping-Andersen, 1999). Dans les pays nordiques, des partis sociaux-démocrates puissants ont surmonté la résistance du patronat à l'encontre des politiques parentales généreuses et à restructurer le marché de l'emploi dans le but d'accroître la participation des femmes au marché du travail. En Europe continentale, le familialisme des partis conservateurs a pris le dessus. Il en résulte que les politiques de congés parentaux n'ont pas eu pour effet de faciliter l'emploi des mères.

Cependant, les congés de maternité, bien que réduits au minimum, font aujourd'hui partie de l'arsenal législatif destiné à protéger la santé des mères et des enfants. Dans les États libéraux, le capital, plus dominant, empêche l'extension des droits des salariés, y compris ceux des femmes. Par ailleurs, la stricte séparation des sphères publiques et privées inhérente à l'idéologie libérale empêche

la mise en place d'une politique familiale généreuse, dans la mesure où la décision de mettre au monde des enfants relève d'un « choix » purement privé.

Ces cadres politiques sont peut-être particulièrement bien adaptés à la compréhension de la situation au Royaume-Uni et en Europe méridionale, où les politiques du temps de l'enfant sont les moins développées. Au Royaume-Uni, la prégnance de la pensée néolibérale met l'accent sur les besoins du capital au détriment de ceux des travailleurs. Il en a résulté un système de congés parentaux peu développé en accord avec les préférences du patronat, ainsi qu'une prolifération d'emplois à temps partiel peu qualifiés à l'origine d'une plus grande flexibilité pour les employeurs sans que les salariés bénéficient pour autant de protections concomitantes (5). Ces phénomènes, toutefois, ne sont pas seulement dus à la prédominance des idées néolibérales mais peuvent probablement être également attribués au modèle pluraliste de relations entre les organisations syndicales et le patronat qui a longtemps prévalu au Royaume-Uni. Dans une grande partie de l'Europe, les arènes de négociations corporatistes ont été le creuset de progrès constants dans les domaines de la réduction du temps de travail et des congés parentaux rémunérés (Ruggie, 1984 ; Visser, 2002). Le déclin progressif du mouvement syndical au Royaume-Uni réduit d'autant sa capacité à défendre ces causes au niveau des entreprises ou des secteurs et, à plus forte raison, signifie qu'il est impuissant à induire des changements au niveau national.

Le familialisme conservateur : un obstacle à des politiques plus généreuses

Dans l'Europe méridionale, le familialisme conservateur des forces politiques dominantes a constitué un obstacle à des politiques plus favorables à la conciliation du travail et de la famille. Mais d'autres facteurs économiques et structurels ont également contribué à bloquer les progrès dans ce domaine. La faiblesse permanente du secteur public, y compris celle des services sociaux de l'État, fait obstacle à l'emploi des femmes, mais elle signifie aussi que les employeurs s'intéressent peu au travail à temps partiel (Gómez, Pons et Martí, 2002). La faible représentation des femmes au sein des organisations syndicales rend ces dernières lentes à inscrire les thèmes du travail flexible ou des congés parentaux à l'ordre du jour des négociations. Le travail à temps partiel continue d'être considéré comme une forme inférieure d'emploi, associée

(5) Par exemple, alors que le salaire horaire des travailleurs à temps partiel représente 82,5 % de celui des salariés à plein temps en Allemagne et 87,2 % en Suède, il n'atteint que 58 % en Grande-Bretagne (Eurostat, 1995).

aux contrats temporaires et à l'absence concomitante de mécanismes de protection sociale. Cette voie vers une plus grande participation des femmes au marché du travail reste, par conséquent, fermée (Gómez, Pons et Marti, 2002). Pourtant, même dans ces pays, les politiques du temps de l'enfant ont évolué au cours de ces dernières années, grâce à l'instauration générale de droits aux congés parentaux et à des améliorations du travail à temps partiel. Plus frappant encore, les clivages qui distinguent l'approche nordique et celle de l'Europe continentale se sont atténués concernant les congés parentaux et le travail à temps partiel. Pour expliquer ces changements, il est nécessaire d'aller au-delà des postulats conventionnels concernant le programme et la pratique des partis sociaux-démocrates comme des partis conservateurs ou démocrates-chrétiens.

Des congés parentaux de longue durée pour combattre le chômage

Parmi les forces susceptibles de rapprocher ces pays dans le domaine des politiques du temps de l'enfant, on peut citer la crise économique que traverse aujourd'hui l'Europe, et qui se manifeste par un chômage chronique élevé et des tensions budgétaires fortes. Depuis des années, la hausse du chômage a incité les gouvernements à rechercher de nouvelles façons de répartir des emplois devenus plus rares entre des demandeurs toujours plus nombreux. Il en a résulté que les décideurs politiques se sont tournés vers les congés parentaux de longue durée et vers le travail à temps partiel comme moyens de préserver l'emploi d'une majorité de travailleurs (Fagnani et Grignon, 1997 ; Math et Renaudat, 1997). En France et en Allemagne, les programmes de congés parentaux de longue durée ont ainsi pour objectif de combattre le chômage (Jenson et Sineau, 1998 ; Schiersmann, 1991). Dès les années quatre-vingt-dix, une grande partie des pays nordiques, qui avaient évité ces problèmes par le passé, ont été rattrapés à leur tour par la crise économique.

Au Danemark, la réponse à cette situation s'est traduite, au début des années quatre-vingt-dix, par l'instauration du programme de congés sabbatiques qui exigeait des employeurs qu'ils remplacent le salarié en congé en embauchant une personne au chômage (Rostgaard, Christoffersen et Weise, 2000) (6). En Finlande, la réponse à l'explosion du chômage comme aux difficultés du système de garde non parentale des jeunes enfants a consisté à augmenter les allocations destinées à la garde des

enfants au sein du foyer familial. Il était en effet plus économique de verser aux mères une indemnité forfaitaire peu élevée plutôt que de financer de nouvelles structures d'accueil de jour (Morgan et Zippel, 2003). De même, aux Pays-Bas, le travail à temps partiel a progressivement été considéré comme un moyen de combattre le chômage, même si la généralisation de cette solution a largement précédé la prise de décision des instances politiques (Visser, 2002).

Augmenter l'offre de main-d'œuvre notamment des femmes

D'une façon un peu paradoxale, depuis ces dix à quinze dernières années, le souci est désormais d'augmenter l'offre de main-d'œuvre plutôt que de la réduire, particulièrement en prévision d'une future situation de pénurie de cette main-d'œuvre. Face à la perspective d'un vieillissement de la population et aux inquiétudes provoquées par la baisse des taux de fertilité, les gouvernements de l'Europe continentale ont pris exemple sur les pays nordiques. Il leur est apparu clairement que l'aide qu'ils pouvaient apporter aux femmes afin de concilier travail et vie familiale était une variable clé de la relance de la fécondité. Les arguments économiques, qui militaient contre le maintien d'une population « inactive » nombreuse, ont également servi de moteur à des actions destinées à accroître l'offre de la main-d'œuvre féminine sur le marché du travail. Il est admis désormais que les femmes au foyer représentent un gâchis de main-d'œuvre et qu'elles sont plus utiles si elles contribuent au progrès économique et à l'augmentation des rentrées fiscales par le biais d'un emploi rémunéré.

Ces considérations viennent conforter la proposition d'aide financière pour les mères isolées qui soit suffisamment élevée pour leur permettre d'être autonomes financièrement. Ainsi, les gouvernements privilégient de façon croissante le principe d'activation de l'emploi féminin [NDLR : par une politique de prestations et de congés qui rende incitative le retour à l'emploi et évite les trappes à inactivité liées aux prestations sociales]. L'extension des emplois à temps partiels et des congés parentaux a dès lors été considérée comme le meilleur moyen d'attirer les femmes vers des emplois rémunérés.

Le dialogue transnational au sein d'organisations telles que l'OCDE ou l'Union européenne donne la priorité à l'activation de la main-d'œuvre

(6) Cette exigence a été annulée plus tard à la demande des employeurs, qui jugeaient qu'il était trop difficile de garantir ce remplacement d'un employé absent par l'embauche d'un salarié au chômage.

féminine et façonne ainsi ces débats. Depuis de nombreuses années, les politiques d'activation de l'OCDE en direction du marché du travail sont sans cesse évoquées comme une litanie. Plus récemment, ces réitérations ont été accompagnées d'appels à l'insertion de la main-d'œuvre féminine dans le marché du travail au nom de l'égalité des sexes et de l'efficacité économique (7). L'Union européenne a également milité pour l'activation comme un moyen de combattre le chômage. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, cette orientation s'est mêlée aux objectifs d'égalité entre les sexes pour légitimer des appels à l'extension des congés parentaux et autres politiques du temps de l'enfant, et au développement des possibilités d'emploi à temps partiel. Le Conseil européen de Lisbonne de 2000 s'est fixé pour objectif de faire entrer 60 % des femmes sur le marché du travail. Bien que la création de services d'accueil de jour destinés aux jeunes enfants ait été souvent mentionnée comme essentielle si on voulait atteindre ce but, bon nombre de déclarations d'intention contenues dans les documents émanant de l'UE se concentrent davantage sur le travail à temps partiel et sur la « flex-sécurité » en tant qu'objectifs à poursuivre (Mahon, 2002). En augmentant la flexibilité du temps de travail, le but est d'aider les parents salariés tout en répondant aux demandes d'une plus grande flexibilité formulées par les employeurs.

L'Union européenne conforte les congés parentaux et le temps partiel

Conformément à ces objectifs, l'Union européenne a émis des directives concernant les congés parentaux et le travail à temps partiel. Ainsi, le Traité d'Amsterdam inclut une directive instaurant un congé de trois mois non rémunéré dont peuvent bénéficier indifféremment les hommes et les femmes. Bien que la plupart des pays se soient déjà conformés à cette demande au moment de la publication de ladite directive, le processus qui consistait à la transposer dans leurs textes de loi nationaux a donné lieu, dans certains de ces pays, à des débats plus larges concernant les questions du travail et de la famille. Par exemple, alors que les récents changements concernant les politiques des congés parentaux en Italie, au Portugal et en Espagne avaient été motivés par le besoin de se conformer à la nouvelle directive européenne, tous ces pays sont allés plus loin que ce qu'exigeait la directive, en choisissant de favoriser, de diverses façons, l'expansion des congés parentaux, qu'ils soient rémunérés ou non.

Au niveau de l'Union européenne, d'autres mesures liées au travail à temps partiel ont eu pour effet de reformuler les prescriptions visant à réguler – voire stopper –, la croissance des « emplois atypiques ». Au lieu de cela, une directive de 1997 portant sur le travail à temps partiel témoignait d'une volonté nouvelle de mettre fin à la discrimination contre ce type d'emploi, d'en améliorer la qualité et de promouvoir le travail à temps partiel volontaire de façon à répondre aux demandes de flexibilité accrue provenant à la fois des employeurs et des salariés (8).

Un modèle commun d'activation de la main-d'œuvre féminine en Europe

Pour résumer, les responsables politiques de toute l'Europe se réfèrent désormais à un modèle commun d'activation de la main-d'œuvre féminine qui favorise les employeurs en leur offrant davantage de flexibilité mais qui se traduit également par une expansion des congés et une protection accrue des emplois à temps partiel censée bénéficier aux salariés. Néanmoins, l'attention portée aux politiques du temps de l'enfant n'est pas une décision venue d'en haut, mue par des considérations économiques ou techniques. Cette stratégie est potentiellement porteuse de bénéfices politiques pour les gouvernements, s'ils sont capables de convaincre leurs électeurs que leur programme politique s'adresse réellement aux besoins et aux aspirations des parents salariés. Ceci est particulièrement vrai dans les pays où il existe un large consensus sur le rôle de l'État en tant que garant du bien-être des familles.

En Scandinavie, et dans une grande partie de l'Europe continentale, l'État-providence – depuis fort longtemps – soit conforte le modèle de l'homme seul soutien de famille, soit contribue à le démanteler. Au-delà de toute orientation politique, un certain consensus existe à propos de la responsabilité qui incombe à l'État de défendre la vie familiale. Cette conception est absente dans les régimes libéraux de protection sociale et moins marquée en Europe méridionale. Avec le déclin du modèle de l'homme gagne-pain et face à la participation croissante des mères au marché du travail, les gouvernements de ces pays subissent des pressions visant à les obliger à répondre aux nouvelles attentes de leurs citoyens.

Ceci peut sans doute aider à comprendre les raisons pour lesquelles les gouvernements ont consacré tant d'attention, au moins d'un point de vue rhétorique,

(7) Voir, par exemple, *Jobs Strategy* [Stratégie pour l'emploi] de l'OCDE, ainsi que les rapports annuels de l'*OECD Employment Outlook* [Perspectives de l'emploi dans l'OCDE].

(8) Directive du Conseil européen 97/81/EC du 15 décembre 1997, consultée grâce à Eur-lex.

aux questions touchant à l'équilibre entre le travail et la famille, alors même qu'ils sont confrontés à la baisse des rentrées fiscales et à un chômage endémique. Ainsi, bon nombre de gouvernements connus pour leurs régimes de politiques sociales conservatrices augmentent leurs investissements dans les services d'accueil de jour des jeunes enfants et proclament leur intérêt pour la conciliation entre l'emploi et la vie familiale. Les gouvernements français et allemand qui, malgré les remontrances de l'Union européenne à l'égard de leurs importants déficits budgétaires, ont récemment réformé leurs politiques familiales. Ces mesures, si elles sont réellement mises en œuvre, devraient augmenter les dépenses de l'État consacrées aux services publics d'accueil de jour des jeunes enfants (Math, 2003 ; Bundesministerium für Familie, 2004). La récente réforme du système néerlandais de services destinés à la petite enfance promet également d'accroître les dépenses du gouvernement en la matière. Même le gouvernement britannique a augmenté les budgets consacrés à la garde des enfants au cours de ces dernières années, principalement en faveur des services à temps partiels destinés aux enfants d'âge préscolaire (Lewis, 2003).

Le poids des enjeux politiques internes

Ces considérations de politique interne ont également influencé les politiques du temps de l'enfant. Les politiques gouvernementales, en effet, sont autant façonnées par l'idéologie du parti au pouvoir que par ce que pense l'opinion publique dans ce domaine. Un large consensus existe au sein de l'opinion européenne en faveur de la garde des enfants par les parents (ce qui signifie presque toujours que les soins et l'éducation sont pris en charge par la mère). Ceci ne veut pas dire que l'opinion, dans la plupart des pays européens, s'oppose à la création de services d'accueil de jour, dans la mesure où les congés parentaux et ces services n'ont pas besoin d'être mutuellement exclusifs. Cependant, les données compilées par l'*International Social Survey Program* [programme international d'enquêtes sur la société] révèlent qu'un pourcentage très faible de citoyens se prononce en faveur de l'emploi à plein temps des mères d'enfants d'âge préscolaire.

Le tableau ci-après reprend les réponses à cette question en 2002, montrant que, même en Suède, seules 14 % des personnes interrogées défendent l'idée que les mères de jeunes enfants devraient travailler à plein temps. Dans certains pays, la majorité du public privilégie le travail à temps partiel pour

Quel rôle pour les mères d'enfants d'âge préscolaire ? en %

| | Emploi à plein temps | Emploi à temps partiel | Femme au foyer |
|-------------------------------|----------------------|------------------------|----------------|
| Länder d'Allemagne de l'Est | 17,3 | 68,0 | 14,8 |
| Pays-Bas | 16,6 | 54,7 | 28,6 |
| Suède | 14,3 | 66,5 | 19,3 |
| Norvège | 13,7 | 54,9 | 31,4 |
| France | 10,9 | 49,3 | 39,8 |
| Autriche | 4,1 | 47,0 | 48,8 |
| Royaume-Uni | 3,9 | 38,7 | 57,3 |
| Länder d'Allemagne de l'Ouest | 3,2 | 44,8 | 52,0 |

Source : *International Social Survey Program*, « Famille et évolution des rôles sexuels III », 2002.

les mères d'enfants d'âge préscolaire, tandis qu'en Autriche, au Royaume-Uni et en Allemagne, la majorité préfère que ces mères restent à la maison à plein temps. Détail intéressant, c'est au Pays-Bas que l'adhésion en faveur du travail féminin est la plus élevée. Pour plus de 16 % des personnes interrogées, les mères d'enfants d'âge préscolaire devraient travailler à plein temps. Toutefois, d'autres études néerlandaises montrent l'ambivalence de l'opinion à propos de l'emploi des mères ; elles soulignent plutôt une préférence pour l'emploi à temps partiel des mères de jeunes enfants (Wierink, 2004). Ce point mériterait de plus amples développements. À ce stade, il faut souligner que les opinions varient non seulement d'un pays à l'autre, mais également en fonction de la catégorie socioprofessionnelle. Les femmes les moins diplômées préfèrent, plus fréquemment que les plus diplômées, s'arrêter de travailler pour s'occuper de leurs enfants au foyer familial (9).

Des aides financières et du temps libre pour s'occuper de ses enfants

La préférence pour la garde parentale des jeunes enfants se manifeste dans les demandes de l'opinion en faveur de politiques susceptibles d'offrir davantage de temps libre aux parents. Les études menées en France montrent que, lorsqu'on interroge des parents sur la nature des priorités politiques qui devraient être poursuivies en faveur des familles élevant des jeunes enfants, 62 % des parents d'un enfant âgé de moins de 6 ans expriment une préférence pour des aides financières permettant à l'un des conjoints de se retirer de son emploi salarié, que ce retrait soit partiel ou total. Seuls 15 % d'entre eux préfèrent une augmentation

(9) L'analyse de l'auteure s'appuie sur l'analyse des données de l'*International Social Survey*, qui démontrent que le niveau d'études est un important indicateur des croyances selon lesquelles les mères de jeunes enfants devraient ou non être engagées dans un emploi salarié. Pour une étude du cas français, voir Croutte et Hatchuel, 2003.

des dépenses publiques servant à financer des structures d'accueil de jour (crèches), auxquels il faut ajouter 24 % de parents qui se déclarent en faveur des assistantes maternelles ou de la garde familiale (Damon, Crouette et Hatchuel, 2003). La préférence pour une augmentation des aides financières et du temps libre est un thème récurrent dans les études de l'opinion publique française depuis plus de trois décennies (10).

La préférence pour la garde par la mère est sans nul doute façonnée par bon nombre de facteurs d'ordre institutionnel et culturel. La pénurie de services de garde non parentale dans de nombreux pays constitue encore une contrainte importante sur la façon dont les citoyens concilient l'emploi salarié et leurs obligations familiales. Il convient également de noter que les parents reçoivent de forts signaux de la part des « experts » concernant le besoin des soins parentaux (et tout particulièrement les soins maternels). À ce sujet, on peut citer les déclarations des experts suédois concernant l'importance de l'allaitement maternel pour le bien-être des enfants ou les remarques largement diffusées de certains psychologues néerlandais spécialisés dans les problèmes de l'enfance, qui soulignent l'impact négatif de l'environnement institutionnel sur le développement de l'enfant (Brachet, 2001 ; Wierink, 2004).

Des évolutions dans la définition du rôle de parent

Par ailleurs, un certain nombre de chercheurs ont noté des évolutions dans la définition du rôle de parent, particulièrement parmi les plus diplômés. Parallèlement à la réduction du temps consacré aux tâches ménagères, par exemple, ces familles ont augmenté le temps qu'ils consacrent à s'occuper « activement » de leurs enfants, un choix qui se justifie par le fait que les parents se voient de plus en plus comme des agents du développement psychologique et intellectuel de leur enfant (Kitterød, 2002 ; Sayer, Bianchi et Robinson, 2004).

Ainsi, on comprend l'intérêt politique des mesures qui promettent aux parents davantage de temps libre à la maison. Les responsables politiques cherchent à satisfaire une palette de motivations incluant certains des facteurs technico-économiques mentionnés *supra*, mais ils s'y emploient de manière à être compris par leurs électeurs. Ainsi, le développement du travail à temps partiel satisfait les demandes des employeurs en faveur d'une flexibilité accrue tout en s'adressant au

désir d'un grand nombre de parents de disposer de davantage de temps pour s'occuper eux-mêmes du soin de leurs jeunes enfants. Les congés parentaux prolongés ont également pour objectif de réduire la demande en matière de services d'accueil pour les jeunes enfants (et par conséquent les dépenses que ces services entraînent pour les finances de l'État),

Dans le cadre de ces orientations générales, les partis politiques s'efforcent de se différencier les uns des autres et de rivaliser sur la base de leur capacité à servir les besoins des parents salariés. La version sociale-démocrate des politiques du temps de l'enfant se distingue par le choix d'accorder davantage de temps aux parents tout en servant (ou tout du moins en ne desservant pas) les idéaux de l'égalité des sexes. Ce souci s'est manifesté dans la volonté de remplacer les congés de maternité par des congés parentaux et de créer des droits aux congés réservés aux pères (Hobson, 2002). Il est tout aussi évident dans la loi néerlandaise de 2001 portant sur le travail à temps partiel, qui permet indifféremment aux hommes et aux femmes de solliciter une réduction de leurs horaires de travail. Les sociaux-démocrates néerlandais sont également les inventeurs du « *combinatie scenario* » mentionné *supra*, modèle dans lequel les hommes et les femmes sont censés réduire dans la même proportion leurs horaires de travail et participeraient de façon égalitaire au soin des enfants

Cependant, même si ce « *combinatie scenario* » ne s'est jamais matérialisé, rares sont les voix sur la scène politique néerlandaise qui critiquent le modèle « un salaire et demi », désormais largement répandu, dans lequel les mères sont les seules à réduire leurs horaires de travail. En d'autres termes, la gauche néerlandaise se garde bien de critiquer la norme qui consiste à confier le soin des enfants largement aux parents. La tendance est plutôt d'aménager le temps de travail des mères et le temps qu'elles consacrent à leurs obligations familiales, pour permettre aux femmes – et non aux hommes – de concilier travail salarié et soin des jeunes enfants. L'absence de critiques, en Suède, vis-à-vis des congés parentaux témoigne d'une même tendance. La solution sociale-démocrate ne s'est pas attardée sur les effets négatifs possibles des congés parentaux longs sur la carrière des femmes, mais a encouragé davantage d'hommes à les solliciter à leur tour. Lorsque les hommes s'abstiennent de recourir à ces congés, il est rarement question d'augmenter l'offre de services d'accueil de jour

(10) Il apparaît clairement, par ailleurs, que la proportion des réponses en faveur de l'emploi des mères n'a cessé de croître depuis les années soixante-dix (Hatchuel, 1991).

pour les enfants âgés de moins d'un an ou d'inciter les mères à reprendre plus rapidement leur travail.

Promouvoir l'égalité des sexes sans remettre en question les préférences des parents

Le débat actuel portant sur la pertinence d'exiger ou non des pères qu'ils prennent la moitié (ou le tiers) des congés parentaux peut être compris, dans cette perspective, comme une tentative de promouvoir des objectifs d'égalité entre les sexes sans pour autant remettre en question les préférences des parents pour des congés prolongés leur permettant de s'occuper de leurs jeunes enfants (11). Il n'existe pas vraiment de consensus sur ce sujet au sein du parti social-démocrate, comme le démontre l'opposition du gouvernement suédois actuel à l'expansion des congés parentaux de plusieurs mois réservés aux pères.

En Europe continentale, les mouvements féministes et certains partis de la gauche ont critiqué ces congés prolongés comme une menace pour la situation des femmes sur le marché du travail. Pourtant, une fois au pouvoir, les partis sociaux-démocrates ne sont pas revenus sur ces politiques, se contentant de modifications incrémentales destinées à atténuer leurs effets. Les réformes allemandes des allocations de congés parentaux de longue durée [*Erziehungsgeld*], en 2000, peuvent être vues dans cette perspective, comme un effort visant à flexibiliser ces congés et à les rendre plus attractifs pour les hommes sans pour autant remettre en cause l'orientation essentielle de ces politiques. D'une façon similaire, la coalition gouvernementale de gauche, en France (1997-2002), n'a pas remis en cause l'allocation parentale d'éducation dont la durée maximale est trois ans. Elle s'est contentée d'y ajouter certaines mesures destinées à inciter les femmes à retourner au travail à la fin de leur congé.

Pour ce qui est du point de vue conservateur des politiques du temps de l'enfant, les partis conservateurs ou démocrates-chrétiens de l'Europe continentale et nordique commencent à accepter la réalité de l'emploi des mères ou, tout du moins, ils revoient leurs objections à cet égard dans leurs déclarations publiques. Il est désormais rare d'entendre affirmer explicitement, dans les discours de campagne des partis, que les mères devraient rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants. Étant donné le nombre toujours plus restreint de femmes qui restent au foyer à plein temps dans ces pays, une vigoureuse défense de l'idéal de la femme

au foyer n'est plus un thème politiquement porteur. Conscients qu'une large majorité de l'opinion est favorable aux congés temporaires pour raisons familiales, ces partis ont néanmoins défendu avec vigueur des allocations destinées aux parents qui choisissent de rester à la maison, des aides qu'ils peuvent percevoir durant deux à trois ans pour chaque enfant. Les partis conservateurs se sont donc réconciliés avec l'idée de l'emploi des mères en rendant possibles de longues périodes de maternage, soit grâce à des congés maternels rémunérés, soit grâce au travail à temps partiel.

Un peu partout, la promotion de ces politiques emprunte la même rhétorique du « choix parental », s'efforçant de capitaliser sur le désir de flexibilité des parents de jeunes enfants. Ceux-ci veulent être en mesure de choisir entre diverses options pour concilier leur emploi et leurs responsabilités familiales. C'est aussi une façon, pour ces partis, d'éviter d'avoir à déclarer que toutes les mères devraient rester à la maison – une position devenue de moins en moins tenable et qui leur aliénerait un trop grand nombre d'électeurs – tout en continuant à défendre les droits de la femme au foyer.

Les implications des politiques du temps de l'enfant

Les évolutions actuelles des politiques du temps de l'enfant sont porteuses d'un certain nombre d'implications. Tout d'abord, l'État-providence en Europe occidentale n'est pas « figé » lorsqu'il s'agit des politiques familiales. Il est indéniable que le changement a été lent à venir dans certains pays, comme le démontre l'offre encore insuffisante de services liés à la petite enfance dans des pays tels que l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Par ailleurs, bon nombre de ces pays doivent opérer dans un contexte de sévères restrictions budgétaires qui ne peut qu'empirer avec le vieillissement de la population et l'arrivée à maturation des programmes publics de pensions. Cependant, au cours de ces dernières années, bon nombre de gouvernements ont effectué des changements dans l'offre des politiques de conciliation entre l'emploi et la famille. L'extension des possibilités pour les parents de concilier l'emploi salarié et leurs obligations familiales constitue un effort particulièrement notable.

Comme on le soulignait *supra*, ces politiques ont atteint un certain nombre d'objectifs, tant sur le plan politique qu'économique. Les nouveaux congés parentaux et des possibilités de travail à temps partiel

(11) Toutefois, les organisations syndicales suédoises ont violemment critiqué le fait qu'un fort pourcentage de femmes soient cantonnées dans le travail à temps partiel, soulignant les implications potentielles d'une telle pratique. Ce type de discussion fait défaut aux Pays-Bas.

doivent être situés dans une conjoncture caractérisée par un chômage endémique élevé à laquelle vient s'ajouter une volonté d'activer l'emploi féminin. Ces politiques ont pour effet de répartir moins d'emplois entre plus de gens, réduisant d'autant les coûts du chômage pour l'État. Ces politiques répondent également aux préférences de parents confrontés au difficile problème du partage de leur temps entre leur emploi et leurs obligations familiales. Étant donné le désir constant des mères de s'occuper elles-mêmes de leurs très jeunes enfants, les politiques du temps de l'enfant sont une façon de promouvoir une plus grande insertion des femmes dans l'emploi salarié sans pour autant violer des valeurs et des croyances profondément enracinées.

Entre essor des congés parentaux et « flexibilisation » de la main-d'œuvre

Ainsi, ces diverses politiques ne constituent pas une remise en cause des normes du soin maternel ou de l'organisation du temps de travail. Concernant la deuxième, il est important de noter que l'allongement de la durée des congés dans le contexte d'une plus grande « flexibilisation » de la main-d'œuvre est en soi contradictoire. Aujourd'hui, entre un quart et un tiers des salariés des pays de l'Union européenne occupent des emplois « atypiques », c'est-à-dire qu'ils travaillent en dehors des heures de semaine ordinaires et des horaires de jour (Van Bastelaer et Vaguer, 2004). Les durées moyennes du travail les plus élevées n'ont pas été éliminées non plus, particulièrement pour les hommes : plus d'un cinquième des hommes salariés dans l'Europe des Quinze et une femme salariée sur dix travaillent des semaines de plus de 48 heures (Fagan, 2003).

De fait, il existe une demande considérable dans tous les pays de l'Union européenne pour une réduction du temps de travail, tant chez les hommes que chez les femmes (Corral et Isusi, 2003). Pourtant, comme on le soulignait *supra*, le mouvement vers la réduction universelle du temps de travail semble s'être arrêté brutalement au cours de ces dix ou quinze dernières années. Pour résumer, un bon nombre de ces politiques du temps de l'enfant, dans leur concrétisation actuelle, ne participent nullement à une refonte fondamentale de l'organisation du travail et du temps consacré aux jeunes enfants que certains analystes appelaient de leurs vœux (Lewis, 2002 ; Knijn et Kremer, 1997).

Ces politiques n'ont pas non plus constitué une remise en cause de la norme de la garde prolongée des jeunes enfants par la mère. Elles ont favorisé l'insertion des femmes sur le marché du travail en

combinaison avec des périodes de retour temporaire – ou à temps partiel – au rôle de femme au foyer. Dans une certaine mesure, certains pays offrent déjà une excellente couverture de services liés à la petite enfance et de congés parentaux généreux dont peuvent se prévaloir indifféremment les hommes et les femmes. Dans une certaine mesure les politiques publiques de ces États peuvent difficilement faire davantage pour promouvoir le partage du temps des salariés entre l'emploi et l'éducation des enfants. En Suède, par exemple, l'une des seules options serait d'obliger les pères à prendre une part de congés parentaux égale à celle des femmes, mais une majorité considère que cette solution serait trop radicale et constituerait une intervention abusive de l'État dans les choix des parents. Ce type de mesure étant donc exclu, certains chercheurs en sont venus à spéculer que les politiques publiques ont atteint leurs limites en ce qui concerne leur capacité à promouvoir des changements dans la division sexuelle du travail (Daune-Richard et Nyberg, 2003).

La situation des mères n'a pas fondamentalement évolué

Pour résumer, malgré certaines divergences entre les partis de gauche ou de droite concernant la forme idéale des politiques du temps de l'enfant, un grand nombre d'analogies apparaissent. Il en résulte que les politiques de conciliation de l'emploi et de la famille dans bon nombre de pays de l'Europe occidentale se rapprochent chaque jour davantage du modèle décrit dans un récent ouvrage de Janet Gornick et Marcia Meyers (2003) intitulé *Families that Work* (12). Selon ces chercheurs, les politiques publiques devraient offrir aux parents l'opportunité d'assumer leur rôle de soins durant les trois premières années de la vie de leurs enfants, puis les soutenir grâce à une gamme de services d'accueil de jour et d'éducation préscolaire disponibles dès l'âge de 3 ans. La période de soins parentaux est rendue possible par l'instauration de congés parentaux prolongés et le travail à temps partiel. Cependant, J. Gornick et M. Meyers plaident aussi en faveur d'un partage du temps équitable entre la mère et le père, dans leur rôle de soins aux jeunes enfants, sans toutefois proposer des solutions concrètes. Jusqu'à présent, les politiques de congés parentaux prolongés du « temps de l'enfant » n'ont pas fondamentalement fait évoluer la situation des femmes – qui demeurent les principales responsables du soin des jeunes enfants – et on voit mal comment elles pourraient y parvenir dans l'avenir, faute de changements plus fondamentaux dans les valeurs sociales et dans les croyances ou un projet de réorganisation du monde du travail.

(12) Il s'agit d'un titre à double sens : *Familles qui travaillent et Familles qui fonctionnent bien* [note du traducteur].

Références bibliographiques

Bergqvist C., Kuusipalo J. et Styrkarsdóttir A., 1999, *The debate on childcare policies*, in **Nordic democracies: gender and politics in the nordic countries** (sous la dir. de Bergqvist C. et al.), Scandinavian University Press.

Boje T., 1996, *Gender, work time and flexible employment: the case of Denmark*, **Time and Society**, vol. 5, n° 3.

Brachet S., 2001, « Politique familiale et assurance parentale en Suède : une synthèse », Dossiers d'études. Allocations familiales, CNAF, n° 21.

Bradshaw J. et Finch N., 2002, « **A comparison of child benefit packages in 22 countries** », Department for Work and Pensions, Research Report, n° 174.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2004, « Das Betreuungs-ausbaugesetz (TAG) » (ministère fédéral pour les Familles, les Personnes âgées et les Jeunes, 2004, Loi de développement de l'accueil de jour). Disponible en ligne : <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen>

Corral A. et Isusi, I., 2003, *Part-time work in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Croutte P. et Hatchuel G., 2003, « **Prestations familiales et accueil de la petite enfance : les grandes tendances de l'opinion au début 2003** », Collection des Rapports, CREDOC, n° 232.

Daly M., 1997, *Welfare states under press: cash benefits in european welfare states over the last ten years*, **Journal of European Social Policy**, vol. 7, n° 2.

Damon J., Croutte P. et Hatchuel G., 2003, *Les opinions sur les modes de garde des jeunes enfants*, **L'e-ssentiel**, CNAF, n° 11.

Daune-Richard A.-M. et Nyberg A., 2003, *Entre travail et famille : à propos de l'évolution du modèle suédois*, **Revue française des Affaires sociales**, vol. 4.

Deven F. et Moss P., 2002, *Leave arrangements for parents: overview and future outlook*, **Community, Work and Family**, vol. 5, n° 3.

Esping-Andersen G., 1999, *The social foundations of postindustrial economies*, Oxford University Press.

Eurostat 1995, *Structure of earnings statistics*.

Fagan C., 2003, *Working-time preferences and work-life balance in the EU: some policy considerations for enhancing the quality of life*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Fagnani J. et Grignon J., 1997, *La politique familiale en France depuis les années quatre-vingt: des préoccupations natalistes aux politiques de l'emploi*, in **Démographie et politique** (sous la dir. de Le Bras H., Ronsin F. et Zucker-Rouvillois E.), Presses universitaires de Dijon.

Fagnani J. et Letablier M.-T., 2003, *Qui s'occupe des enfants pendant que les parents travaillent ?*, **Recherches et Prévisions**, n° 72.

Franco A. et Winqvist K., 2002, *Women and men reconciling work and family Life*, **Eurostat statistics in focus**, Theme three.

German Ministry of Social Affairs, 2004, *Agenda 2010: Deutschland bewegt sich*.

Gómez S., Pons C. et Martí C., 2002, *Part-time work: its evolution and results*, IESE Business School Working Paper, RP n° 476.

Gornick J., 2001, *Cancel the funeral: reports of the demise of the european welfare state are premature*, **Dissent**, vol. 48, n° 3.

Gornick J. et Meyers M., 2003, *Families that work: policies for reconciling parenthood and employment*, Russell Sage Foundation.

Haas L., 2003, *Parental leave and gender equality: lessons from the European Union*, **Review of Policy Research**, vol. 20, n° 1.

Hatchuel G., 1991, *Activité féminine et jeune enfant*, **Collections des Rapports**, CREDOC, n° 95.

- Heinen J. et Koenigswarter H. M. (de), 2001, *Framing citizenship in France and Finland in the 1990s: restructuring motherhood, work, and care*, **Social Politics**, vol. 8, n° 2.
- Hobson B. (dir.), 2002, *Making men into fathers: men, masculinities and the social politics of fatherhood*, Cambridge University Press.
- Jenson J. et Sineau M. (dir.), 1998, *La France : quand « liberté de choix » ne rime pas avec égalité républicaine*, in **Qui doit garder le jeune enfant? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise**, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Kitterød R. H., 2002, *Mothers' housework and childcare: growing similarities or stable inequalities?* **Acta Sociologica**, vol. 45.
- Knijn T. et Kremer M., 1997, *Gender and the caring dimension of welfare states: toward inclusive citizenship*, **Social Politics**, vol. 4.
- Leira A., 1998, *Caring as social right: cash for child care and daddy leave*, **Social Politics**, vol. 5, n° 3.
- Lewis J., 2002, *Gender and welfare state change*, **European Societies**, vol. 4, n° 4.
- Lewis, J., 2003, *Family change and family Policies in the UK*, **Journal for the Study of British Cultures**, vol. 9, n° 2.
- Mahon R., 2002, *Child care: toward what kind of social Europe?*, **Social Politics**.
- Math A., 2003, *Le gouvernement annonce ses réformes en matière de politique familiale*, **EIRO Online**.
- Math A. et Renaudat A., 1997, *Développer l'accueil des enfants ou créer de l'emploi ? Une lecture de l'évolution des politiques en matière de modes de garde*, **Recherches et prévisions**, n° 49.
- Morgan, K. and Zippel, K., 2003, *Paid to care. The origins and effects of careleave policies in Western Europe*, **Social Politics**, 10 (1).
- Nyberg A., 2004, *Parental leave, public childcare, and the dual-earner/dual-carer model in Sweden*, Peer Review Discussion Paper.
- Ondrich J., Spiess K. et Yang, Q., 2002, *The effect of maternity leave on women's pay in Germany 1984-1994*, DIW Working Paper.
- OECD, 2001, *Balancing work and family life: helping parents into paid employment*, **OECD Outlook**.
- Portegijs W., Boelens A. et Olsthoorn, L., 2004, **Emancipatiemonitor 2004**, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rostgaard T., Nygaard Christoffersen M. et Weise H., 2000, *Parental leave: policy and research - Review of danish leave schemes*, in **Parental leave in Europe: research and policy issues** (sous la dir. de Moss P. et Deven F.), NIDI/CBGS Publications, Bruxelles.
- Ruggie M., 1984, **The state and working women. A comparative study of Britain and Sweden**, Princeton University Press.
- Sayer L., Bianchi S. et Robinson J., 2004, *Are parents investing less in children? Trends in mothers' and fathers' time with children*, **American Journal of Sociology**, vol. 110, n° 1.
- Schiersmann C., 1991, *Germany: recognizing the value of child rearing*, in **Child care, parental leave, and the Under 3s: Policy Innovation in Europe** (sous la dir. de Kamerman S. et Kahn A.), Auburn.
- Sundström M., 1993, *The growth in full-time work among swedish women in the 1980s*, **Acta Sociologica**, vol. 36.
- Simon M.-O., 1999, *L'allocation parentale d'éducation : une parenthèse de trois ans... ou plus*, CREDOC, **Consommation et modes de vie**, n° 136.
- Van Bastelaer A. et Vaguer C., 2004, *Working times*, **Eurostat statistics in focus**, Theme 3, July.
- Visser J., 2002, *The first part-time economy in the world: a model to be followed?*, **Journal of European Social Policy**, vol. 12, n° 1.
- Wierinck M., 2004, *La place des enfants dans la combinaison famille-emploi aux Pays-Bas*, **Recherches et Prévisions**, n° 75.