



HAL
open science

La politique familiale en Allemagne : un bilan mitigé

Jeanne Fagnani

► **To cite this version:**

Jeanne Fagnani. La politique familiale en Allemagne : un bilan mitigé. Travail, genre et sociétés, 2013, 2 (30), pp.195-201. halshs-00903720

HAL Id: halshs-00903720

<https://shs.hal.science/halshs-00903720v1>

Submitted on 13 Nov 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA POLITIQUE FAMILIALE EN ALLEMAGNE : UN BILAN MITIGÉ

Jeanne Fagnani

La Découverte | *Travail, genre et sociétés*

2013/2 - n° 30
pages 195 à 201

ISSN 1294-6303

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-travail-genre-et-societes-2013-2-page-195.htm>

Pour citer cet article :

Fagnani Jeanne, « La politique familiale en Allemagne : un bilan mitigé »,
Travail, genre et sociétés, 2013/2 n° 30, p. 195-201. DOI : 10.3917/tgs.030.0195

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Jeanne Fagnani

La politique familiale en Allemagne : un bilan mitigé

Connu pour avoir promu jusqu'à la fin de la décennie 1990 le modèle de « l'homme principal pourvoyeur des ressources du ménage », la politique familiale allemande a pris ses distances avec ce modèle et évolué grâce à des réformes significatives – en particulier celle du congé parental – qui ont contribué à la hausse du taux d'activité des femmes ayant des enfants (cf. les contributions de Michel Lallement, Catherine Marry et Olivier Giraud et Arnaud Lechevalier dans cette controverse).

Ces réformes ont-elles atteint leurs objectifs ? Ont-elles œuvré en faveur de l'émancipation économique des femmes tout en encourageant une participation plus importante des pères aux tâches domestiques et familiales ? Se sont-elles traduites par une hausse de la fécondité et une baisse de la proportion des femmes sans enfants, un des objectifs de ces réformes [Fagnani, 2010 ? Comme je vais tenter de le montrer, le bilan de ce véritable tournant dans l'histoire de la politique familiale allemande doit être nuancé : d'une part, des avancées incontestables ont eu lieu, d'autre part, en dépit des efforts du gouvernement fédéral et du puissant appui des organisations patronales dont il a bénéficié [Fleckenstein et Seeleib-Kaiser, 2011], la concrétisation des lois et des mesures en faveur du développement des structures d'accueil des enfants de moins de trois ans se heurte encore à de multiples obstacles.

Les modes d'accueil du jeune enfant : la persistance d'une forte pénurie

Dans les *Länder* de l'ex-République fédérale d'Allemagne, les femmes furent longtemps encouragées à se retirer du marché du travail à la suite d'une naissance et à se consacrer exclusivement à l'éducation du jeune enfant, jusqu'à ce qu'il ait l'âge de fréquenter, le plus souvent à mi-temps, le *Kindergarten*, entre trois et six ans. Toutefois la venue au pouvoir, en 1998, de la coalition gouvernementale « rouge-verte » (Parti social-démocrate – SPD – et les Verts) dirigée par le Chancelier Gerhard Schröder inaugura une période de remise en cause de certains des fondements de la politique familiale et d'adoption progressive de réformes dans le domaine des aides à la « conciliation travail/famille ».

Ceci s'est traduit par une augmentation de l'ensemble des dépenses en faveur des familles¹, de 2,3 % du PIB en 1991 à 3,2 % en 2009² alors que la proportion d'enfants âgés de 0 à 18 ans dans la population diminuait (respectivement de 20,2 %

¹ Signalons à cette occasion que, contrairement à la France, les ménages ont maintenant le choix entre l'imposition conjointe (qui permet de bénéficier du quotient conjugal) et l'imposition séparée des revenus.

² Source : Eurostat – SESPROS.

³ 0,75% du PIB contre 1,66% dans l'Hexagone. En 2008, par exemple, les dépenses par enfant de moins de 3 ans s'élevaient, en parité de pouvoir d'achat, à 2 858 dollars US en France contre seulement 860 en Allemagne (Source : *Social expenditure database*, OCDE, 2012).

à 17,8 %). Toutefois, dans le domaine des politiques d'accueil de la petite enfance, les dépenses demeurent modestes comparées à celles de la France³.

Néanmoins, depuis 1994, grâce à plusieurs lois et incitations diverses [Fagnani, 2010, en Allemagne de l'Ouest, la proportion d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans les crèches – le plus souvent à mi-temps – est passée de 2,2 % à 20,0 % (tableau 1). Dans les nouveaux *Länder*, celle-ci reste nettement plus élevée du fait de l'héritage des politiques menées par l'ex-République démocratique allemande (RDA) qui encourageait les mères à être présentes sur le marché du travail. En dépit de ces avancées, la situation est loin d'être satisfaisante et la pénurie persistante est bien entendu un frein à la (ré)insertion des femmes sur le marché du travail. Il manquerait en effet 220 000 places, d'après les plus récentes estimations, pour qu'à partir d'août 2013 la loi permettant à chaque enfant de moins de 3 ans d'être pris en charge par un mode d'accueil subventionné puisse être réellement mise en œuvre.

Tableau 1. Part d'enfants de moins de 3 ans pris en charge par une structure d'accueil collectif ou par une assistante maternelle subventionnée en Allemagne (1994-2012)

| | 1994 | 2012 |
|------------------------|------|-------|
| Allemagne | 6,3 | 27,6 |
| Anciens <i>Länder</i> | 2,2 | 20,0* |
| Nouveaux <i>Länder</i> | 41,3 | 49,0* |

* Sans Berlin.

Source : *Statistisches Bundesamt*, Destatis, 2012.

La complexité des relations institutionnelles entre l'État fédéral, les *Länder* et les communes, les réticences de certaines collectivités locales à financer la création de nouveaux équipements dans un contexte de restrictions budgétaires, l'influence persistante des normes qui régissent l'éducation des jeunes enfants et le poids du passé restent des obstacles considérables. En outre, la qualité de l'accueil chez les assistants maternels (maintenant dénommés *Tagesmutter* et *Tagesvater*), ou dans certaines crèches, laisse souvent à désirer et le financement partiel par l'État fédéral des équipements ne s'accompagne pas d'exigences d'amélioration en la matière. De plus, comme en France, la pénurie de personnel qualifié dans ce secteur ainsi que la rareté des espaces disponibles en milieu urbain freinent la création de nouvelles structures.

Le chemin qui mène à la réalisation d'une politique d'accueil de la petite enfance de grande ampleur reste donc chaotique. Récemment et en dépit de l'opposition du patronat⁴

⁴ Comme l'illustre, par exemple, l'interview du 1^{er} novembre 2012 publiée dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, de Rainer Dulger, président de la fédération patronale de la métallurgie qui préconise plutôt un développement massif des structures d'accueil.

envers cette mesure, de vives controverses ont eu lieu concernant la création d'une nouvelle prestation. En échange de mesures en faveur du développement des structures d'accueil, la ministre en charge des questions familiales, Ursula von der Leyen, membre de la CDU, fut obligée de faire un compromis avec la FDP (*Freie Demokratische Partei*), l'aile libérale de la coalition actuelle, en acceptant l'introduction d'une nouvelle prestation, le *Betreuungsgeld* : les parents (qu'ils soient ou non en emploi) qui ne recourent pas à un mode d'accueil subventionné pour un enfant âgé entre 1 et 2 ans perçoivent désormais 100 euros par mois et, à partir de 2014, 150 euros pour un enfant âgé entre 2 et 3 ans. Ces familles ne pourront donc faire valoir leur droit à une place dans un mode d'accueil subventionné, dès août 2013, ce qui permettra de diminuer une demande qui sera fort difficile à satisfaire, une question qui préoccupe beaucoup les pouvoirs locaux.

Concernant les enfants âgés de 3 à 6 ans, la situation est plus satisfaisante : après la Réunification, suite aux négociations et aux polémiques provoquées par la question de la législation sur l'avortement et à son application fort restrictive en Allemagne de l'Ouest, grâce également à une décision de la Cour constitutionnelle, le gouvernement d'Helmut Kohl dut introduire – à titre de compensation – des réformes concernant l'accueil des enfants de cette tranche d'âge dans les jardins d'enfants (*Kindergarten*). La loi de 1996 obligea ainsi les collectivités locales à offrir une place à tout enfant de cet âge dans un jardin d'enfants, les *Länder* étant tenus d'accorder des subventions aux communes pour leur permettre d'accomplir cette tâche. D'abord reportée du fait des difficultés budgétaires invoquées par les municipalités, la loi de 1996 permet, depuis 1999, à tous les enfants âgés de 3 à 6 ans d'être accueillis – presque toujours à mi-temps⁵ – dans des jardins d'enfants, le plus souvent gérés par des associations sans but lucratif⁶.

Cette politique engagée sur la voie des réformes atteint son point d'orgue avec l'adoption d'un nouveau congé parental en 2007, l'*Elterngeld*.

L'adoption d'un congé parental plus court et mieux rémunéré : une mesure audacieuse

Au regard des tentatives périodiques et sans cesse avortées de « moderniser » le dispositif du congé parental en France, cette réforme (inspirée de celui en vigueur en Suède) peut raisonnablement être qualifiée d'audacieuse. Elle correspondait aux attentes des employeurs, confrontés à une pénurie de personnel qualifié, qui ont vigoureusement soutenu la ministre von der Leyen [Fleckenstein et Seeleib-Kaiser, 2011 ; Fagnani, 2012] face aux attaques des membres les plus conservateurs de la CDU et de l'Église catholique. Cette réforme visait, en particulier, à encourager les femmes les plus diplômées à reprendre

⁵ En 2009, seulement un tiers des enfants fréquentant un *Kindergarten* étaient accueillis à temps complet.

⁶ Les responsabilités dans ce domaine sont, en effet, départagées entre l'État et les collectivités locales selon la loi constitutionnelle (fondement du système politique) : le premier définit les orientations mais laisse aux secondes la responsabilité d'en assumer les conséquences. À cet effet, la commune doit aussi collaborer avec les organismes privés, des associations sans but lucratif et les Églises qui gèrent de nombreux établissements.

rapidement leur emploi à la fin de la période d'un an d'octroi de la prestation.

Auparavant, le parent (en réalité, la mère) pouvait interrompre son activité professionnelle pendant trois ans à la suite d'une naissance mais ne percevait qu'une modeste prestation forfaitaire (environ 300 euros). Le nouveau dispositif consiste à accorder une prestation de substitution (*Elterngeld*) correspondant à 67 % du dernier salaire net (plafonnée à 1 800 euros nets par mois), pendant un an, au parent qui cesse de travailler. Une incitation à la prise d'une partie du congé (au moins deux mois) par le père a été introduite sous la forme d'une augmentation de la durée de rémunération totale accordée aux parents, soit quatorze mois en cas de partage entre les deux parents. Pour éviter de pénaliser les bas salaires (inférieurs à 1 000 euros nets par mois), le taux de remplacement de leurs revenus professionnels est augmenté⁷.

⁷ Par exemple, le parent qui gagnait 700 euros nets par mois perçoit 82 % de son salaire antérieur, au lieu de 67 %.

Un minimum de 300 euros est accordé aux parents qui ne travaillaient pas avant la naissance, soit un montant équivalent aux prestations versées par le régime d'assurance chômage.

Pour inciter les bénéficiaires à ne pas rompre tout lien avec le marché du travail, la prestation est cumulable avec une activité professionnelle d'une durée maximum de 30 heures par semaine (dans ce cas, l'allocation est réduite en fonction du nombre d'heures travaillées). En conséquence, les femmes sont incitées à travailler à temps plein avant la naissance de l'enfant pour minimiser la perte de revenu professionnel lors du congé parental. Le parent concerné peut, comme auparavant, bénéficier (sans rémunération au-delà de la période décrite ci-dessus) d'un congé parental d'une durée de trois ans (*Elternzeit*), qui garantit le retour à l'emploi. Ce congé peut toutefois être fractionné jusqu'au huitième anniversaire de l'enfant.

Ce dispositif est flexible et peut donner lieu à différents arrangements entre les conjoints. Les parents peuvent, par exemple, partager le temps durant lequel ils perçoivent la prestation : soit en même temps (la durée totale de chacun est alors de sept mois), soit à la suite l'un de l'autre.

Cette réforme poursuivait également un objectif de promotion de l'égalité entre les sexes et, dans ce domaine, de petits pas dans la bonne direction ont été faits. Bien qu'ils restent minoritaires parmi les bénéficiaires, on a pu observer une augmentation significative – par rapport au dispositif antérieur – du nombre de pères qui en ont bénéficié : concernant les naissances qui ont eu lieu en 2010, plus d'un quart (25,3 %) des pères ont recouru à ce dispositif entre janvier 2012 et mars 2012⁸. Parmi eux, les trois quarts durant une période de deux mois et 6,5 % durant une année entière (mais c'était le cas de neuf sur dix des femmes bénéficiaires).

⁸ Source : *Statistisches Bundesamt*, 2012.

En revanche, les effets de cette nouvelle prestation sur les comportements d'activité des mères à l'issue de ce dispositif se sont avérés ambivalents : leur taux d'emploi a certes augmenté

Le modèle allemand à l'épreuve du genre

mais principalement grâce à la hausse des emplois à temps partiel.

Tableau 2 : Taux d'emploi des femmes ayant un enfant âgé de 2 à 3 ans en Allemagne (2006-2011)

| | % à plein temps | % à temps partiel | Mini-jobs | Taux d'emploi |
|------|-----------------|-------------------|-----------|---------------|
| 2006 | 11 | 19 | 13 | 42 |
| 2011 | 15 | 27 | 12 | 54 |

Source : *Familienreport* 2012, BMFSF.

Dans un contexte de développement du « dualisme structurel » (voir l'article de Michel Lallement dans cette controverse), le clivage entre les plus diplômées, qui travaillent à temps plein et font carrière, et celles qui ne disposent que de faibles qualifications professionnelles semble s'être creusé [Konietzka et Kreyenfeld, 2010] : seules les premières peuvent pallier les lacunes des politiques d'accueil du jeune enfant et travailler à temps complet tout en bénéficiant de déductions fiscales (moins avantageuses cependant qu'en France car déductibles du revenu imposable et non de l'impôt sur le revenu) en employant une personne pour s'occuper de leur enfant. Les différences de fécondité entre elles restent impressionnantes : en 2008, parmi celles nées entre 1965 et 1969, un tiers des plus diplômées n'ont pas eu d'enfant contre 17,4 % des secondes⁹.

Il est vrai que les normes éducatives traditionnelles influencent toujours les modalités de participation des femmes au marché du travail et leur décision d'avoir ou non un enfant (Brachet, Letablier et Salles, 2010). Les femmes elles-mêmes restent fort réticentes à l'idée qu'un enfant puisse être accueilli toute la journée dans un équipement collectif ou confié à une assistante maternelle. Une récente enquête¹⁰ montre que même parmi les jeunes couples qui ont un enfant âgé de moins de 6 ans, 66 % considèrent préférable que la mère d'un jeune enfant travaille à temps partiel, même si elle a un métier intéressant, et 16 % seulement estiment qu'elle devrait travailler à temps plein, ce qui est révélateur des puissantes injonctions qui pèsent encore sur les mères de jeunes enfants. En 2008 en Allemagne de l'Ouest, 62 % des personnes âgées entre 18 et 40 ans approuvaient l'affirmation suivante « Un enfant est susceptible de souffrir si sa mère travaille » contre 41 % en France.

Au final, le bilan de ces réformes est positif en ce qui concerne l'adoption de l'*Elterngeld*, moins préjudiciable sur le déroulement de carrière des femmes que celui de la France et plus efficacement incitatif en ce qui concerne les pères, du fait d'une rémunération beaucoup plus élevée que le montant forfaitaire

⁹ Source : *Statistisches Bundesamt* [2012], Mikrozensus 2008.

¹⁰ Source : *Institut für Demoskopie d'Allensbach*.

¹¹ Allocation versée par la CNAF pour permettre à l'un des parents de réduire ou de cesser totalement son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant.

¹² Selon l'enquête Forces du Travail d'Eurostat de 2010, le taux d'emploi des mères de deux enfants dont le benjamin est âgé de moins de 6 ans, est de 71 % en France contre 54 % en Allemagne. Parmi elles, respectivement 41% et 74 % travaillent à temps partiel.

du Complément de libre choix d'activité (CLCA)¹¹. Cette réforme met en relief le caractère dérisoire de la réforme du congé parental annoncée par le président Hollande le 8 mars 2013.

Par ailleurs, le taux d'emploi des mères de jeunes enfants a significativement augmenté ce qui représente une avancée notable par rapport à la situation antérieure. Néanmoins, leur recours massif au travail à temps partiel ne pourra qu'aggraver les discriminations sexuelles et les écarts de salaire, déjà plus marqués en Allemagne qu'en France¹².

Ces caractéristiques vont de pair avec le développement lent et chaotique d'une politique d'accueil de la petite enfance, dont les équipements collectifs fonctionnent majoritairement à mi-temps, ce qui constitue une entrave sérieuse à l'amélioration de la situation des femmes – surtout des moins qualifiées – sur le marché du travail. Les obstacles subsistent même lorsque les enfants sont scolarisés, du fait des horaires d'ouverture des écoles. En effet, les établissements primaires et secondaires ne fonctionnent souvent que de 8h00 à midi ou 13h00. L'organisation d'activités sportives ou de loisirs pour les jeunes l'après-midi reste à l'initiative des pouvoirs locaux ou d'associations privées.

En outre, la proportion de femmes sans enfants a encore augmenté ce qui pose la question de l'étroite marge de manœuvre dont disposent les femmes pour élargir leur champ des possibles, aussi bien dans la sphère professionnelle que dans la sphère privée. Sans doute les espoirs qu'avaient suscités les réformes participaient-ils d'une certaine naïveté de la part des décideurs politiques : le faisceau des facteurs explicatifs de la fécondité est complexe et une politique volontariste ne suffit pas pour remédier à une situation qui remonte au milieu de la décennie 1960.

Références bibliographiques

BRACHET Sara, LETABLIER Marie-Thérèse et Anne SALLES, 2010, « Devenir parents en France et en Allemagne : normes, valeurs, représentations », *Politiques sociales et familiales*, n° 100, pp. 79-92.

FAGNANI Jeanne, 2012, « Recent reforms in childcare and family policies in France and Germany: what was at stake? », *Children and Youth Services Review*, vol. 34, n° 3, pp. 509-516.

FAGNANI Jeanne, 2010, « Les réformes de la politique familiale en Allemagne. L'enjeu démographique » in Louis-Marie CLOUET et Hans STARK (dir.), *Radioscopies de l'Allemagne 2010*, Paris, Éditions de l'IFRI, pp. 249-266.

FLECKENSTEIN Timo et SEELEIB-KAISER Martin, 2011, « Business, skills and the welfare state: the political economy of employment-oriented family policy in Britain and Germany », *Journal of European social policy*, vol. 21, n° 2, pp. 136-149.

KONIETZKA Dirk et KREYENFELD Michaela, 2010, « The growing educational divide in mothers' employment: an investigation based on the German micro-census 1976-2004 », *Work Employment Society*, vol. 24, n° 2, pp. 260-277.

Le modèle allemand à l'épreuve du genre

SALLES, Anne, 2012, « Are women more economically active in Germany than in France », *Population and Societies*, INED, n° 493.

Statistisches Bundesamt, 2012, *Elterngeld für Geburten 2010 nach Kreisen*, Destatis.