



**HAL**  
open science

## Des évolutions divergentes en France et en Allemagne

Jeanne Fagnani

► **To cite this version:**

Jeanne Fagnani. Des évolutions divergentes en France et en Allemagne. Travail, genre et sociétés, 2016, Femmes dirigeantes, 35, pp.163-167. 10.3917/tgs.035.0163 . halshs-01338294

**HAL Id: halshs-01338294**

**<https://shs.hal.science/halshs-01338294>**

Submitted on 20 Jul 2016

**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.

**Jeanne Fagnani**

## **Des évolutions divergentes en France et en Allemagne**

En France, la réforme des allocations familiales a suscité de nombreuses controverses au sein des partis politiques, de gauche comme de droite et parmi les divers partenaires sociaux. En Allemagne, en revanche, la discussion sur le *Kindergeld*, l'équivalent des allocations familiales, s'est limitée à la fixation du montant de son augmentation annuelle. C'est une prestation complémentaire versée aux familles (le *Betreuungsgeld*) qui ne recourent pas à un mode de garde subventionné, qui a focalisé l'attention des partis politiques et des médias. Je commenterai tout d'abord la décision de moduler les allocations familiales en fonction du revenu des familles en France, puis présenterai le système du *Kindergeld* et les différences existant entre les deux pays dans ce domaine. Cette analyse comparative souligne la divergence entre les deux pays, la modulation mise en place en France allant à l'opposé du maintien d'allocations versées sans conditions de ressources et d'une forte augmentation des dépenses en faveur des modes d'accueil collectifs en Allemagne.

Depuis 1976, en France, toutes les familles sont bénéficiaires des allocations familiales (et des autres prestations familiales) sur le simple constat de leur résidence régulière. Jusqu'à la réforme, le fait de verser le même montant à toutes les familles ayant un nombre d'enfants identique correspondait au principe de non-discrimination des enfants en fonction du revenu des parents et visait à compenser une partie des coûts financiers liés à la présence et à l'éducation des enfants à charge [Fragonard, 2012]. Ces allocations n'étant pas versées sous condition de ressources, elles semblaient conformes au principe de « l'universalité ». Toutefois, cette dernière est relative, y compris après la réforme, car toutes les familles n'en bénéficient pas : celles qui n'ont qu'un seul enfant à charge – une situation unique au sein de l'Union européenne – ou celles encore dont les enfants ont dépassé l'âge limite de 20 ans (au lieu de 25 ans comme en Allemagne), même s'ils vivent chez leurs parents.

Selon de récents chiffres de la Caisse nationale des allocations familiales, 505 000 ménages seraient concernés par la modulation des allocations familiales<sup>1</sup>. On estime à 10 % le pourcentage des allocataires qui seraient perdants, avec une moyenne de 127 € par mois, 90 % des perdants se situant dans le dernier décile fiscal (soit, en 2013, des personnes qui disposent d'un revenu annuel moyen de 55 630 €). L'objectif de cette réforme était de réduire le déficit de la branche Famille

<sup>1</sup> Voir l'article 85 de la Loi sur le financement de la Sécurité sociale LFSS, 2015.

<sup>2</sup> Pour une discussion sur les diverses propositions qui avaient été formulées antérieurement à la réforme et les inconvénients et avantages respectifs de chacune d'entre elles, voir l'ouvrage de Bertrand Fragonard [2012].

<sup>3</sup> Soit un complément de salaire octroyé à ceux qui avaient au moins un enfant à charge.

de la Sécurité sociale (conséquence de la baisse significative des recettes du fait de la crise économique)<sup>2</sup> : près de 770 millions d'euros en année pleine devraient ainsi être économisés.

Certaines associations familiales n'ont pas manqué de souligner que ces économies épargnent les ménages avec des revenus équivalents mais sans enfants, alors que l'abaissement du plafond du quotient familial avait déjà affecté, l'année précédente, les familles ayant des enfants à charge.

Le Conseil constitutionnel, en revanche, n'eut rien à redire à cette modulation. Le principe de l'égalité devant la loi exige seulement que le montant des allocations familiales soit fixé (par le ministère de l'Économie et des Finances) ; il n'interdit pas la prise en considération des revenus des familles. En outre, le principe d'universalité des prestations familiales ne figure pas dans la liste des principes fondamentaux du préambule de la Constitution de 1946.

En fait, suite à la loi de 1932, qui obligea les employeurs de l'industrie et du commerce à s'affilier à des caisses de compensation agréées, on ne versait des allocations familiales qu'aux salariés (selon le principe du sursalaire<sup>3</sup>), et ceci dès le premier enfant. Le code de la famille de 1939 étendit ce bénéfice – mais seulement à partir du deuxième enfant – à tous ceux qui tiraient d'une activité professionnelle leurs principaux moyens d'existence, et non aux seuls salariés. Ce n'est qu'en 1978 que la condition d'activité professionnelle pour l'ouverture des droits aux allocations a été supprimée. L'objectif principal, surtout dans les années 1930 et 1940, était d'encourager la natalité en compensant, au moins en partie, les frais liés à l'entretien et à l'éducation des enfants.

On ne peut, en fait, se prononcer raisonnablement sur la question de la modulation des allocations familiales qu'en adoptant une approche globale des principes, objectifs et effets redistributifs de tous les transferts, au moyen de la fiscalité et du versement de prestations de la Sécurité sociale, en direction des familles. N'aurait-il pas été préférable, par exemple, de procéder à une réforme du système fiscal, en clarifiant ses objectifs et en le rendant plus redistributif ? En ce qui concerne la politique familiale, va-t-on vraiment redéployer les économies qui résultent de la réforme en faveur de l'accueil de la petite enfance, des équipements collectifs et des services en nature, tout en mettant l'accent sur la qualité des modes de garde, des mesures qui profiteraient à toutes les familles ?

En Allemagne, les termes et enjeux des débats portant sur les prestations familiales dans leur ensemble sont différents. Alors qu'en France les allocations familiales sont financées par les cotisations patronales, le *Kindergeld* est une prestation fédérale, financé par l'impôt et aucune décision concernant celui-ci ne peut être prise sans l'accord de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe (*Bundesverfassungsgerichtshof*),

## Des allocations familiales pour tous ?

qui vérifie sa conformité avec la Constitution. Toutes les familles, quels que soient leurs revenus et le nombre d'enfants sont éligibles. Les montants y sont beaucoup plus généreux que dans l'Hexagone (tableau 1), mais, outre le fait que la proportion des familles nombreuses – trois enfants et plus – dans l'ensemble des familles bénéficiaires y est nettement inférieure qu'en France, l'indice conjoncturel de fécondité y est aussi, depuis longtemps, moins élevé (de l'ordre de 1,3-1,4 enfant par femme, contre plus de 2,0 actuellement en France).

**Tableau 1 : Montant des allocations familiales (*Kindergeld* en Allemagne), selon le nombre d'enfants, en euros, 2015**

	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants
France*	0	129	295	460
Allemagne	188	376	570	789

\* avec majoration concernant les enfants à partir de l'âge de 14 ans.

Le système du *Kindergeld* comprend par ailleurs un autre volet, qui est absent du système des allocations familiales françaises : il s'agit d'un abattement sur le revenu imposable pour enfant à charge (*Kinderfreibetrag*), qui peut se substituer au *Kindergeld* lorsque cela s'avère plus avantageux financièrement pour la famille, les services fiscaux procédant eux-mêmes à ces calculs [BMFSFJ, 2014a].

En 2015, le ministre des Finances, Wolfgang Schäuble, a proposé une augmentation modeste du *Kindergeld* pour des raisons budgétaires, la CDU (parti conservateur dont la Chancelière Angela Merkel et lui-même sont pourtant membres) en réclamant, quant à elle, une hausse significative pour les familles nombreuses. L'augmentation s'est finalement limitée à un montant de quatre euros par rapport à 2014, quel que soit le rang de l'enfant. Contrairement à la France, et en dépit de l'adoption en 2009 d'une nouvelle règle d'or budgétaire, le « frein à l'endettement » (*Schuldenbremse*), inscrite dans la Constitution (loi fondamentale) [Kahmann, 2014], le gouvernement allemand n'a donc pas envisagé une réforme remettant en cause les fondements et principes du *Kindergeld*. Une réforme similaire à celle de la France aurait eu en effet, selon certains démographes et politiciens, des conséquences sur les comportements procréatifs des couples.

En fait, c'est avant tout la question du *Betreuungsgeld* – dès sa création, sujet à de vives controverses<sup>4</sup> – et indirectement celle de la pénurie de l'offre d'équipements d'accueil des jeunes enfants, qui ont retenu l'attention des partis politiques et des médias : les parents (qu'ils soient ou non en emploi) qui ne recourent pas à un mode d'accueil subventionné (principalement les crèches) pour un enfant âgé entre 1 et 3 ans peuvent percevoir 150 euros par mois, les *Länder* pouvant verser

<sup>4</sup> En particulier car elle encourage implicitement les mères à rester au foyer pour s'occuper à plein temps de leur enfant alors que, selon l'article 3 de la Loi fondamentale, ceci pourrait être considéré comme non conforme au principe de la promotion de l'égalité entre les sexes dans la famille et sur le marché du travail.

une somme complémentaire aux 150 euros (comme en Bavière) ou préférer investir dans les crèches.

Les familles bénéficiaires du *Betreuungsgeld* ne peuvent donc faire valoir leur droit à une place dans un mode d'accueil subventionné, ce qui permet de diminuer une demande difficile à satisfaire depuis le vote de la loi sur « la promotion de l'enfance » (*Kinderförderungsgesetz*) en 2008 et sa mise en application en 2013 : un droit d'accueil pour chaque enfant âgé entre 15 mois et 3 ans devait théoriquement obliger les communes à créer quelques 750 000 nouvelles places.

Au 1<sup>er</sup> mars 2014, 660 750 enfants de moins de 3 ans (soit un tiers d'entre eux) avaient une place en crèche ou dans un autre type d'accueil mis à disposition par les pouvoirs publics (la plupart du temps, l'accueil est toutefois à temps partiel), ce qui correspond à une augmentation, depuis 2006, du taux d'accueil de 18,7 %. Depuis le début des années 1990, l'augmentation du nombre de places d'accueil a été spectaculaire dans les anciens *Länder* de l'Allemagne de l'Ouest. Cette proportion reste cependant plus importante dans les nouveaux *Länder*, un héritage de l'ex-République démocratique allemande.

**Tableau 2 : Proportion d'enfants de moins de 3 ans pris en charge par une structure d'accueil collectif ou par une assistante maternelle subventionnée en Allemagne (1994-2015)**

	1994	2015
Allemagne	6,3	32,9
Anciens Länder	2,2	28,2
Nouveaux Länder*	41,3	51,9

\* Berlin inclus

Source : Statistisches Bundesamt, Destatis, 2015.

<<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Kindertagesbetreuung/Tabellen>>

En dépit de l'adoption, en 2009, d'une nouvelle règle d'or budgétaire [Chagny, 2010], qui s'est notamment appliquée à des communes déjà en difficulté financière, le secteur de la petite enfance a, de fait, bénéficié d'une hausse importante de son financement public : entre 2005 et 2012, le budget des crèches – cofinancé presque à parts égales par les communes et l'État fédéral – est passé de 10,8 à 18,4 milliards d'euros [BMFSFJ, 2014b].

Cette hausse s'est accompagnée d'une croissance significative des taux d'emploi – majoritairement à temps partiel – des femmes ayant de jeunes enfants. Le manque de places dans les structures collectives (une caractéristique commune à l'Allemagne et la France) reste un obstacle à l'insertion des

## Des allocations familiales pour tous ?

---

femmes ou à leur maintien sur le marché du travail en Allemagne.

En définitive, la réforme des allocations familiales en France fut un simple moyen, pour le gouvernement, de procéder à des économies dans la branche Famille de la Sécurité sociale, sans que soit posée, à cette occasion, la question d'un véritable redéploiement des dépenses en faveur des politiques d'accueil de la petite enfance. En Allemagne, ces prestations, bien que plus généreuses qu'en France, n'ont fait l'objet d'aucune diminution. Le développement des équipements collectifs de la petite enfance a, de plus, bénéficié d'une nette augmentation des investissements, ce qui est particulièrement remarquable dans un contexte de restriction des dépenses publiques. Encourager les femmes – en particulier les plus qualifiées – à réduire la durée de leur congé parental et à reprendre leur emploi un an après la naissance de leur enfant en le confiant à une structure collective représentait, en effet, un enjeu politique et économique devenu incontournable dans le pays.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BMFSFJ, 2014a, Bundes-ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Gesamtevaluation der Ehe- und familienbezogenen Massnahmen und Leistungen in Deutschland*, Rapport de Prognos pour le Ministère, Berlin.

BMFSFJ, 2014b, Bundes-ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, „*Gute Kinderbetreuung*“, 8. September  
<<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html>>

CHAGNY Odile, 2010, « Allemagne. De l'équilibrisme dans la restriction budgétaire », n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 127, pp. 84-97.

FRAGONARD Bertrand, 2012, *Vive la protection sociale !* Paris, Odile Jacob.

KAHMANN Marcus. 2014, « Allemagne, un faible impact de la crise sur les ajustements des services publics », *Chronique internationale de l'IREs*, n°148, pp. 151-179.

