
Les réformes de la politique familiale en Allemagne L'enjeu démographique

Jeanne Fagnani

Octobre 2009

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent
que la responsabilité des auteurs.*

**Les "Notes du Cerfa" font l'objet d'un soutien de la
Fondation Robert Bosch.**

Robert Bosch **Stiftung**

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2009

ISBN : 978-2-86592-616-9

IFRI

27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES

Rue Marie-Thérèse, 21
B -1000 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET: ifri.org

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les Notes du Cerfa sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature « policy oriented ». Envoyées gratuitement à plus de 2 000 abonnés sous forme électronique, à l'instar des Visions franco-allemandes, les Notes du Cerfa sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Anne-Lise Barrière et Benoît Roussel, « Le traité de Lisbonne, étape ultime de l'intégration européenne ? Le jugement du 30 juin 2009 de la Cour constitutionnelle allemande », *Note du Cerfa* n° 66, septembre 2009

Kai Behrens et Louis-Marie Clouet, « EADS : une normalisation européenne, entre intérêts nationaux et mondialisation », *Visions franco-allemandes*, n° 14, juillet 2009

Jean-Louis Georget, « L'incertitude du succès : La CDU/CSU et le FDP à la veille des élections nationales allemandes », *Note du Cerfa*, n° 65, juin 2009

Tim Spier, « L'impossible alliance : le SPD face à Die Linke », *Note du Cerfa*, n° 64, juin 2009

Auteur

Directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) (Centre d'économie de la Sorbonne, Université Paris I), **Jeanne Fagnani** travaille actuellement sur la professionnalisation du personnel de la petite enfance (dans le cadre d'un contrat de recherche avec la Caisse nationale des allocations familiales [CNAF]) et le « consentement à payer » des familles ainsi que sur les politiques familiales en France et en Allemagne. Elle a récemment collaboré avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Commission européenne, le Canadian Institutes of Health Research, le Bureau fédéral des sciences de Belgique.

Ses dernières publications sont :

« Childcare Policies in France: the Influence of Organizational Changes in the Workplace », in S. Kamerman, S. Phipps et A. Ben-Arieh (dir.), *From Child Welfare to Child Well-being: an international perspective on knowledge in the service of making policy*, Series « Children's Well-Being: Indicators and Research », vol. 1, Springer, 2009, p. 385-402.

« France: Gender Equality, a Pipe Dream? » (avec A. Math), in S. Kamerman et P. Moss (dir.), *The Politics of Parental Leave Policies*, Londres/New York, Policy Press, 2009, p. 103-118.

« Die Anerkennung von Kindererziehung in der Rentenversicherung in Frankreich », in *Rollenleitbilder in der häuslichen Pflege durch Angehörige und nahestehende Personen in Europa: Sozialpolitische und ökonomische Perspektiven*, Max-Planck-Institute, BmFSFJ, Baden-Baden, Nomos Verlag, p. 242-250.

« Precarious employment and labour market insecurity in France » (avec M.T. Letablier), in L.F. Vosko, M. MacDonald et I. Campbell (dir.), *Gender and the Contours of Precarious Employment*, Oxford, Routledge Press, 2009 (à paraître).

Fathers and mothers. Dilemmas of the work-life balance, A Comparative Study in Four European Countries, avec M. Fine-Davis, D. Giovannini, L. Hojgaard et H. Clarke, Boston/Londres, Kluwer Academic Publishers, 2004 (publié en italien : El Mulino, Bologne, 2008).

Sommaire

RÉSUMÉ.....	4
INTRODUCTION	5
LES RÉFORMES DE LA POLITIQUE FAMILIALE : UN CHANGEMENT PARADIGMATIQUE.....	6
LES PRÉOCCUPATIONS DÉMOGRAPHIQUES : UNE DES RAISONS DE CES RÉFORMES	14
CONCLUSION.....	20

Résumé

Depuis les années 1990, des réformes importantes ont été introduites dans la politique familiale allemande qui avait, jusque-là, promu le modèle de « l'homme principal pourvoyeur des ressources du ménage ». Le gouvernement de coalition « rouge-verte » (SPD et les Verts), puis la grande coalition CDU/CSU-SPD ont donné une forte impulsion à la politique de développement des modes d'accueil de la petite enfance. En 2007 a été instauré un congé parental d'éducation, court mais bien rémunéré, similaire à celui de la Suède. Les préoccupations concernant la persistance du faible niveau de la fécondité (1,3 enfant en moyenne par femme) ont certes été une des raisons de ces réformes. Toutefois, les considérations liées au marché de l'emploi ont eu une influence déterminante. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée, les organisations patronales ont accordé un appui décisif aux ministres en charge des affaires familiales, Renate Schmidt et Ursula von der Leyen.

Introduction

Jusque dans les années 1990, les politiques familiales en Allemagne de l'Ouest – puis à partir de la réunification, dans l'ensemble de la République Fédérale d'Allemagne – privilégiaient le modèle de « l'homme principal pourvoyeur des ressources du ménage ¹ ». Les mères étaient incitées à se retirer du marché du travail à la suite d'une naissance et à se consacrer à l'éducation des enfants, du moins jusqu'à ce qu'ils soient scolarisés. Toutefois, la venue au pouvoir en 1998 de la coalition gouvernementale « rouge-verte » (Parti social-démocrate [SPD] et les Verts [Die Grünen]) inaugura une période de remise en cause des fondements des politiques d'aides à la « conciliation travail/famille ». La grande coalition (Union chrétienne-démocrate [CDU] et le SPD) a persévéré dans la voie des réformes et, en particulier, a instauré un nouveau congé parental similaire à celui de la Suède².

Pour expliquer ces réformes, souvent qualifiées de paradigmatiques³, les médias mirent en exergue la volonté du gouvernement dirigé par la chancelière Angela Merkel d'inciter les couples à avoir des enfants afin d'augmenter un taux de fécondité qui stagnait depuis plusieurs années autour de 1,3 enfant par femme. Mais pourquoi les préoccupations liées à la diminution de la fécondité, datant pourtant des années 1970, ont-elles fait irruption sur l'agenda des politiques sociales ? Quelle réelle importance ont revêtu les considérations démographiques dans les processus de décision ?

Dans une première partie seront décrits les réformes et les facteurs sociaux et politiques qui ont facilité leur adoption. Les enjeux et les objectifs poursuivis seront l'objet de la seconde partie. En conclusion, un bref bilan de ces réformes sera dressé.

¹ J. Fagnani, « Family Policies in France and Germany: Sisters or Distant Cousins? », *Community, Work and Family*, n° 1, 2007, p. 39-56.

² J. Fagnani et A. Math, « Les réformes de la politique familiale en Allemagne : de nouveaux horizons pour les femmes ? », *Droit social*, n° 5, 2007, p. 630-636.

³ D. Erler, « La réforme du congé parental en Allemagne : vers le modèle nordique ? », *Politiques sociales et familiales*, n° 95, 2009, p. 43-52. K. Spiess et K. Wrohlich, « Parental leave benefit reform in Germany: costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model », *Population Research and Policy Review*, vol. 27, n° 5, 2008, p. 25-54. M.T. Letablier et U. Klammer, « Les entreprises

Les réformes de la politique familiale : un changement paradigmatique

En 1998, après 16 années au pouvoir, le gouvernement Kohl et la coalition CDU-CSU-FDP (Union chrétienne-démocrate/Union chrétienne sociale/Parti libéral-démocrate) cédèrent la place à la coalition rouge-verte dirigée par le chancelier Gerhard Schröder. Porteurs de valeurs en phase avec les aspirations des nouvelles générations, attentifs aux mutations sociologiques de l'institution familiale, plus soucieux que le gouvernement conservateur précédent de promouvoir l'égalité entre les sexes, les Verts et le SPD s'engagèrent sur la voie des réformes dans le domaine de l'articulation « travail/famille » sous l'égide de la ministre en charge des affaires familiales, Renate Schmidt⁴.

Ceci fut facilité par la parution en 2001 des résultats de la l'étude PISA menée en 2000 sur les performances des systèmes éducatifs des pays de l'OCDE⁵ : amplement répercutés par les médias, ces résultats ouvrirent une brèche dans le mur des certitudes sur lequel s'adossaient les fondements de la politique familiale allemande, et aboutirent à une remise en cause des politiques éducatives et des modalités de prise en charge de la petite enfance en Allemagne de l'Ouest. L'Allemagne fut classée à la 21^e place sur 32 pays. Dans son rapport, l'OCDE insistait sur l'importance d'une politique d'accueil de qualité et sur les bénéfices d'une socialisation des enfants dès leur plus jeune âge. Les normes selon lesquelles le bien-être et le développement cognitif du jeune enfant dépendaient de la présence permanente de la mère à la maison furent mises à mal. Ébranlé par ces résultats peu flatteurs, le gouvernement fédéral décida, dans une première étape, d'accorder aux régions (länder) une subvention de 4 milliards d'euros pour les aider à développer les écoles ouvertes toute la journée, ce qui devait permettre aux femmes

face à la conciliation travail et vie familiale : une comparaison Allemagne et France », *Recherches et prévisions*, n° 92, 2008, p. 73-86.

⁴ Renate Schmidt a été ministre de la Famille durant le deuxième mandat de Gerhard Schröder, de 2001 à 2005.

⁵ OCDE, *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats du programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) 2000*, Paris, 2001.

de s'insérer plus facilement sur le marché du travail ou de poursuivre leur activité professionnelle.

1998-2002 : une période de réformes limitées mais qui ouvrit la voie à l'adoption de réformes plus ambitieuses

Durant cette période, l'action de la ministre de la Famille (ministre fédéral de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse, BmFSFJ) Christina Bergman (SPD), ayant précédé Renate Schmidt dans cette fonction ministérielle, se focalisa sur la promotion de l'égalité entre les sexes sur le marché du travail. Elle se heurta toutefois à l'hostilité très vive du patronat. Pourtant la politique familiale fut déjà l'objet de modestes infléchissements allant dans le sens d'un rééquilibrage des responsabilités parentales : le dispositif du congé parental d'éducation fut assoupli en 2001. Dans ce cadre, au lieu de devoir alterner leur présence auprès de l'enfant, les parents pouvaient désormais simultanément travailler à temps partiel, jusqu'à 30 heures par semaine (19 heures auparavant), jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Le montant forfaitaire de l'*Elterngeld* (l'équivalent de l'allocation parentale d'éducation en France) restait peu élevé et était modulé selon les ressources du ménage⁶. Afin d'encourager les pères à réduire leur temps de travail pour s'occuper de l'enfant, ce montant fut augmenté si la durée du congé n'excédait pas 12 mois⁷. L'action politique de la coalition rouge-verte se concrétisa aussi par un changement sémantique qui symbolisait une nouvelle vision des droits et obligations des parents. Pour mettre l'accent sur la notion de « parentalité » et le rôle respectif du père et de la mère, l'*Erziehungsurlaub* (congé d'éducation) devint *Elternzeit* (le temps des parents) et l'*Erziehungsgeld* fut remplacé par l'*Elterngeld*.

Toutefois, c'est seulement durant le deuxième mandat du chancelier Schröder que des réformes décisives furent adoptées. Pendant sa campagne électorale de 2002, après avoir d'abord qualifié de « tapage » les débats sur les questions familiales, Gerhard Schröder se décida à évoquer le thème de la politique familiale. Les propositions faites par la coalition rencontrèrent alors un écho d'autant plus favorable que le patronat allemand souhaitait recruter et fidéliser une main-d'œuvre qualifiée dont les besoins n'ont cessé d'augmenter depuis lors.

⁶ Le montant maximum était de 307 euros par mois en 2003.

⁷ Pour un montant maximum de 460 euros par mois en 2003 au lieu de 307 euros en cas de congés plus longs.

Renate Schmidt, ministre de la famille (SPD) durant le deuxième mandat Schröder, lança un programme de mise en place d'un ensemble de services à disposition des collectivités locales (avec conseils et ateliers) pour favoriser le lancement d'initiatives locales plutôt que d'imposer des solutions émanant du fédéral. Elle entreprit parallèlement des concertations avec le patronat et les entreprises qui approuvaient sa démarche. En 2003, en collaboration avec le ministère de l'Économie et du Travail, des initiatives furent lancées pour encourager les entreprises à adopter une politique favorable à la conciliation travail/famille (*Familienfreundlichkeit von Betrieben*) : l'« Alliance pour les familles » (*Bündnis für Familie*) est présidée par le représentant du patronat allemand⁸ et regroupe des représentants des collectivités locales, des partenaires économiques et sociaux (associations de jeunes et de parents, Églises, responsables d'entreprises), dans le but de créer des structures de concertation et d'échanges au niveau local, d'entamer un débat public sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et de mettre en place des services de proximité, en particulier dans le secteur de l'accueil de la petite enfance⁹.

Vers un modèle à deux apporteurs de revenus où la mère travaille à temps partiel

C'est dans un contexte devenu favorable et sur un terrain déjà exploré par le gouvernement précédent, que des réformes décisives¹⁰ furent adoptées par la grande coalition arrivée au pouvoir en 2006. Outre la volonté de relancer la natalité et de permettre aux femmes de ne pas avoir à renoncer à la maternité pour des raisons professionnelles, la nouvelle ministre Ursula von der Leyen (membre de la CDU)¹¹ – bénéficiant de l'appui inconditionnel de la chancelière – eut pour objectifs explicites d'atténuer les inégalités entre les sexes sur le marché du travail, d'encourager les pères à s'investir dans les tâches éducatives et de favoriser l'accès des mères à l'emploi en leur offrant les moyens de confier leur enfant à des structures d'accueil subventionnées.

⁸ Le BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) est l'homologue du MEDEF.

⁹ M.T. Letablier et U. Klammer, *op. cit.* [3].

¹⁰ D'autres réformes ont été adoptées dans le domaine des prestations familiales. Dans le cadre de cet article, nous nous limitons cependant aux dispositifs en faveur de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

¹¹ Ursula von der Leyen avait fait campagne en insistant sur sa « double fonction » de ministre et mère de sept enfants. La presse allemande avait alors largement

Le développement des équipements d'accueil des jeunes enfants

À la fin des années 1990, l'accueil dans les équipements collectifs des enfants âgés de moins de 3 ans était quasiment inexistant en Allemagne de l'Ouest : seuls 2,8 % d'entre eux étaient pris en charge dans ce cadre en 1998¹². Entre 1994 et 1998, la proportion d'enfants accueillis dans des crèches diminua dans les nouveaux länder mais atteignait encore 36,3 % en 1998. Les mères d'un enfant âgé de moins de 4 ans ne pouvaient continuer à travailler qu'à condition de recourir aux solidarités intergénérationnelles : dans les anciens länder, 45 % de celles exerçant une activité professionnelle faisaient appel aux grands-parents et 10 % à une aide rémunérée à domicile¹³.

En 2002, la coalition rouge-verte s'était fixé comme objectif de créer 230 000 nouvelles places d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans dans les anciens länder à l'horizon 2010 ; elle se conformait ainsi à la résolution du Conseil européen de Barcelone de 2002, recommandant que 33 % au moins des enfants de cette tranche d'âge soient pris en charge dans des structures d'accueil. Comme pour la loi précédente sur le droit d'accès aux jardins d'enfants, le Bundesrat¹⁴, dominé par l'opposition, fit usage de son droit de veto pour des raisons financières. Le Bundestag rejeta ce veto et ouvrit la voie à l'adoption de la loi sur le développement des équipements d'accueil (*Tagesbetreuungsbaugesetz*, TAG) entrée en vigueur en janvier 2005.

Poursuivant l'action décisive de Renate Schmidt, la précédente ministre de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse, en dépit des obstacles institutionnels et budgétaires auxquels elle fut confrontée, Ursula von der Leyen réussit à donner une nouvelle impulsion aux politiques d'accueil des jeunes enfants.

souligné ce caractère inédit du profil de la nouvelle ministre, par ailleurs médecin de profession et ayant longtemps vécu à l'étranger.

¹² Source : Deutsches Jugendinstitut, *Zahlenspiegel, Daten zu Tageseinrichtungen für Kinder*, Munich, 2002.

¹³ F. Büchel et K. Spiess, *Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland*, Stuttgart, Kohlhammer, 2002.

¹⁴ Le *Bundesrat* représente les régions (länder) et est composé de membres de leurs gouvernements. Il supervise l'action législative du Parlement et peut, dans certains domaines, recourir à son droit de veto si les répercussions financières ou administratives pour les régions sont importantes. Dans ce cas, une majorité aux deux tiers du Parlement est requise pour contourner ce veto. Voir C. Demesmay et H. Stark (dir.), *Qui dirige l'Allemagne ?*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion, 2005.

À l'horizon 2013, les communes auront ainsi l'obligation de garantir à tout enfant de moins de 3 ans (dont les parents sont dans le besoin, travaillent ou suivent une formation) une place dans une structure d'accueil. En attendant, l'objectif est d'atteindre un taux de couverture de 34 %¹⁵. Environ un tiers des nouvelles places correspondront à une prise en charge par des assistantes maternelles, un mode d'accueil moins onéreux pour les pouvoirs publics que les crèches. Actuellement, les collectivités locales ont toutefois le plus grand mal à satisfaire une demande croissante du fait de la diminution de leurs recettes fiscales (liée à la crise économique) et du récent accord sur l'augmentation de la rémunération des éducatrices. Dans ce contexte, les modalités de répartition du financement prévu par la TAG¹⁶ sont souvent jugées obsolètes par les autorités locales.

Depuis 1994, en Allemagne de l'Ouest, la proportion d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans les crèches est passée de 6,9 % à 8,1 % (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 outre, les avantages fiscaux liés aux frais de garde ont été renforcés : depuis 2006, les couples bi-actifs ont droit à des déductions de leur revenu imposable, correspondant aux deux tiers des frais engagés pour une personne employée à leur domicile, avec un maximum de 4 000 euros par an pour un enfant âgé de moins de 14 ans.

Le gouvernement à l'époque mit aussi l'accent sur la qualité de l'accueil et l'amélioration de la formation professionnelle des assistantes maternelles (*Tagesmutter*). 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, et grâce à une décision de la Cour constitutionnelle, le gouvernement d'Helmut Kohl dut introduire – à

¹⁵ BmFSFJ, *Deutschland wird kinderfreundlich - mehr Betreuungsplätze für unter Dreijährige*, Berlin, 2006, www.bmfsfj.de/Politikbereiche/kinder-und-jugend,did=80040.html.

¹⁶ Les communes, les länder et l'État fédéral doivent respectivement prendre en charge un tiers des dépenses. Les relations financières directes entre le niveau fédéral et les communes étant interdites par la Loi fondamentale (Grundgesetz), c'est dans le cadre de la loi Hartz IV que le financement devait, en partie, s'opérer : la fusion des allocations chômage et de l'aide sociale mise en place par cette loi était censée permettre aux communes de faire une économie de 2,5 milliards d'euros par an à partir de 2005. 1,5 milliard d'euros devaient donc pouvoir être utilisés pour financer la construction de nouveaux équipements. La loi permet, en outre, à

Tableau 1. Pourcentage d'enfants de moins de 3 ans fréquentant une structure d'accueil : évolution 1994-2007

	Décembre 1994	Mars 2007
Allemagne	6,3	13,5
Anciens länder	2,2	8,1*
Nouveaux länder	41,3	37,4*

* Sans Berlin.

Source : Destatis, 2008 et Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2007*, www.bpb.de/wissen/32UOZK,0,Familie_und_Kinder.html.

titre de compensation – des réformes concernant l'accueil des enfants de cette tranche d'âge dans les *Kindergarten* (jardins d'enfants). 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. La loi ne s'accompagnait cependant d'aucune précision concernant la qualité de l'accueil et le temps de prise en charge quotidienne et laissait de côté la question de l'accueil des enfants de moins de 3 ans. D'abord reportée du fait des difficultés budgétaires invoquées par les municipalités, la loi de 1996 permet, depuis 1999, à presque tous les enfants âgés de 3 à 6 ans d'être accueillis dans des *Kindergarten*, le plus souvent gérés par des associations sans but lucratif¹⁷.

Parallèlement, depuis le début des années 2000, des initiatives multiples ont été prises pour inciter les entreprises à renforcer l'arsenal des dispositifs en faveur de la conciliation travail/famille en concertation avec les collectivités locales et les partenaires sociaux¹⁸ : les « Alliances pour la famille », créées en 2003, visent à favoriser les échanges d'expériences et les *Career and Family Audit* sont des procédures d'évaluation consistant à délivrer un label *family-friendly* aux entreprises qui répondent à une liste de critères prédéfinis.

Cette politique, résolument engagée sur la voie des réformes, atteint son point d'orgue avec l'adoption d'un nouveau congé parental en 2006.

l'administration fédérale de financer 29 % des dépenses liées à l'hébergement et au chauffage en 2005 et 2006.

¹⁷ 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.

¹⁸ M.T. Letablier et U. Klammer, *op. cit.* [3].

Le nouveau congé parental : une copie du congé parental suédois

Inspiré du modèle suédois et poursuivant les mêmes objectifs, entré en vigueur en janvier 2007, le nouveau dispositif accorde 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 interrompt son activité professionnelle. Également reprise du modèle suédois, une incitation à la prise d'une partie du congé par le père a été introduite sous la forme d'une augmentation de la durée de rémunération totale accordée aux parents, soit 14 mois au total en cas de partage entre les deux parents. Pour éviter de pénaliser les bas salaires (inférieurs à 1 000 euros nets par mois), le législateur a augmenté le taux de remplacement de leurs revenus professionnels¹⁹. Tous ceux qui occupaient un emploi – quel que soit leur statut professionnel – sont éligibles.

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 plein-temps avant la naissance de l'enfant pour minimiser la perte de revenu professionnel lors du congé parental. Le parent concerné peut, comme auparavant, bénéficier 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.

Pour encourager les parents à avoir rapidement un autre enfant (un intervalle court entre les naissances augmentant la probabilité d'avoir un enfant supplémentaire), le montant de l'*Elterngeld* est augmenté de 10 % si un enfant naît durant la période de 24 mois suivant la naissance du précédent.

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. Son financement est assuré par l'impôt :

¹⁹ Par exemple, le parent qui gagnait 700 euros nets par mois perçoit 82 % de son salaire antérieur, au lieu de 67 %.

4 milliards par an devaient lui être initialement consacrés, soit 1 milliard de plus que le dispositif en vigueur jusqu'en 2006.

Compte tenu de l'importante proportion de femmes sans enfant, ce dispositif est destiné à permettre aux femmes de ne pas devoir renoncer à la maternité pour des raisons financières et professionnelles, mais également à limiter la durée d'interruption de leur activité professionnelle. Cette prestation, anti-redistributive car proportionnelle au salaire, fut critiquée par les experts soucieux d'équité sociale car elle ciblait davantage les classes moyennes²⁰ et, en particulier, les femmes qualifiées²¹.

Comment des réformes aussi importantes ont-elles pu être adoptées par un gouvernement pourtant soucieux de limiter les dépenses dans le secteur des politiques sociales comme en témoignent, par exemple, la réforme des retraites ou la loi Hartz IV²² ? De quel appui la ministre Ursula von der Leyen a-t-elle pu bénéficier pour imposer des réformes aux partisans, encore nombreux, du modèle de la « mère au foyer » ?

²⁰ Les classes moyennes apparaissent aussi comparativement avantagées par le système des transferts, la fiscalité en particulier, grâce au quotient conjugal, aux généreuses déductions fiscales liées à l'achat d'un logement et aux nombreuses niches fiscales. Voir J. Fagnani et A. Math, « Family Packages in 11 European Countries: Multiple Approaches », in A. Leira et C. Saraceno (dir.), *Childhood: Changing contexts*, Comparative social Research, vol. 25, Bingley, Emerald, JAI, p. 55-78.

²¹ A. Henninger, C. Wimbauer et R. Dombrowski, « Geschlechterheit oder ‚exclusive Emanzipation‘? Ungleichheitssoziologische Implikationen der aktuellen familienpolitischen Reformen », *Berliner Journal für Soziologie*, n° 1, 2008, p. 99-128.

²² A. Lechevalier, « Die Reform der Sozialsysteme in Deutschland und Frankreich: Eine Einschätzung der vermeintlichen und tatsächlichen Herausforderungen für die Zukunft », in W. Neumann (dir.), *Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland*, Wiesbaden, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, p. 205-262.

Les préoccupations démographiques : une des raisons de ces réformes

Dans un contexte économique et social propice aux changements, les préoccupations concernant la persistance d'un faible taux de fécondité dans les anciens comme dans les nouveaux länder (tableau 2) furent mises en exergue : « Deutschland braucht mehr Kinder » (l'Allemagne a besoin de plus d'enfants) fut un des slogans clamés par Ursula von der Leyen, illustrant ainsi la volonté du gouvernement de tenter enfin de remédier à ce problème. Dès le milieu des années 1960 pourtant, le nombre moyen d'enfants était déjà bien inférieur à celui de la France : en 1970, l'indice conjoncturel de fécondité (ICF) était respectivement de 2,02 et 2,47 ; 10 ans plus tard, il était de 1,45 et 1,94. Alors qu'en France, dès l'amorce de cette baisse en 1965, les pouvoirs publics et les associations familiales commencèrent à s'alarmer et à envisager des dispositifs favorables à la relance de la natalité²³, les pouvoirs publics et le monde politique en RFA faisaient preuve d'une relative indifférence à l'égard de la situation démographique. Certes, cette question restait un tabou en raison du passé national-socialiste et des objectifs natalistes poursuivis par l'ex-RDA. Mais on persista aussi longtemps à penser, dans les milieux conservateurs proches du pouvoir, que le déclin de la fécondité était du à l'entrée massive des femmes sur le marché du travail et qu'en leur permettant de se consacrer à plein-temps à l'éducation de leurs enfants, on pourrait enrayer ce déclin. Toutefois, compte tenu du poids croissant des personnes âgées de plus de 65 ans au sein de la population et de ses répercussions sur un système de retraite par répartition, les problèmes liés à la persistance d'une faible natalité et les moyens d'y remédier devaient logiquement figurer sur l'agenda des politiques familiales lors des débats sur la réforme des retraites.

²³J. Fagnani, *Un travail et des enfants. Petits arbitrages et grands dilemmes*, Paris, Bayard, 2000.

Tableau 2. Évolution de l'indice conjoncturel de fécondité de 1990 à 2006

	Allemagne	Anciens länder ¹	Nouveaux länder ²
1990	1,45	1,45	1,51
1995	1,24	1,33	0,83
2000	1,37	1,41	1,21
2005	1,34	1,35	1,29
2006	1,33	1,34	1,30
2007	1,37		

1. Jusqu'en 2001, sans Berlin-Ouest.

2. Jusqu'en 2001 sans Berlin-Est.

Source : Office fédéral des statistiques (voir aussi Statistisches Bundesamt, Geburten in Deutschland, 2007), www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken.

L'enjeu du financement du système de retraites

Les préoccupations liées au déclin de la fécondité firent irruption sur la scène politique à la faveur des vives controverses suscitées par la réforme des systèmes de retraite, du vote de la loi Riester (du nom du ministre des Affaires sociales) en 2001 et du report progressif de l'âge légal de la retraite (de 65 à 67 ans à partir de 2029²⁴) voté par le Bundestag le 9 mars 2007²⁵. À l'occasion de ces débats, les pouvoirs publics et le gouvernement mirent en avant les répercussions d'une faible natalité et du « vieillissement de la population » sur la croissance économique et les politiques sociales.

La rhétorique qui accompagna alors les discours sur le « manque d'enfants » empruntait volontiers au catastrophisme. S'appuyant sur les travaux de l'Office fédéral des statistiques qui prévoyait une forte baisse de la population allemande à l'horizon 2050, le ministre de l'Intérieur Wolfgang Schäuble affirma ainsi fin 2006 : « L'Allemagne vieillira par conséquent clairement au cours des

²⁴ Date à laquelle toutes les classes d'âge seront concernées, les personnes nées en 1946 étant la dernière classe d'âge à percevoir une retraite à taux plein à l'âge de 65 ans.

²⁵ M. Veil, « Allemagne : retraite à 67 ans. Baisse des pensions ou nouvelle culture de travail dans la vieillesse ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 105, 2007, p. 3-17.

prochaines décennies. L'immigration peut, certes, ralentir, mais non stopper cette tendance. »

Or, sous le gouvernement CDU/CSU dirigé par le chancelier Helmut Kohl, l'augmentation périodique et substantielle des transferts financiers en faveur des familles durant les années 1990²⁶ n'avait pas produit les effets espérés sur la natalité, ce qui incita les responsables politiques à remettre en cause quelques-unes de leurs certitudes sur les solutions à adopter. Dans ce contexte, les pays nordiques et la France, avec leur fécondité plus élevée²⁷ et une importante présence des mères sur le marché du travail, devinrent des références pour les décideurs qui tirèrent les enseignements des « bonnes pratiques » mises en place. Un processus de *social learning* au sens défini par Peter Hall²⁸ entra ainsi en action.

La pénurie de travailleurs qualifiés : un enjeu primordial

Jusque dans les années 1980, l'économie allemande – encore axée sur l'industrie et la production de biens de consommation²⁹ – eut moins besoin que la France de faire appel aux femmes sur le marché du travail et eut recours, pour combler le déficit de main-d'œuvre qualifiée, à l'immigration et à l'embauche de travailleurs venus des pays d'Europe du Sud et de Turquie. Toutefois, à partir des années 1980, la croissance économique reposa essentiellement sur le développement des services et des technologies de pointe.

Dans un contexte de compétitivité intense, les entreprises allemandes furent confrontées à un besoin croissant de main-d'œuvre qualifiée : selon un rapport remis au ministère de l'Économie, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, d'ingénieurs et techniciens en particulier, coûterait à l'économie allemande environ 20 milliards d'euros par an, soit 1 % du produit intérieur brut (PIB)³⁰. Selon la Chambre de commerce et d'industrie (Deutscher Industrie- und Handelskammerstag, DIHK), 57 % des entreprises interrogées (tous secteurs confondus et quelle que soit leur taille) affirmaient, fin 2008, que le principal handicap à l'innovation qu'elles rencontraient était la pénurie de main-d'œuvre ayant les compétences requises.

²⁶ J. Fagnani et A. Math, 2007, *op. cit.* [2].

²⁷ En 2004, l'ICF était de 1,75 en Suède, 1,91 en France contre seulement 1,36 en Allemagne (source : INED).

²⁸ P. Hall, « Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-296.

²⁹ Source : StBA 1998, www.v-g-t.de/karten4/u1_tab1_1.htm.

³⁰ I. Bourgeois, « La crise : une chance pour les PME allemandes », *Regards sur l'économie allemande*, n° 9, mars 2009.

Celle-ci est aggravée par la désaffection actuelle des jeunes à l'égard des métiers scientifiques et techniques. En dépit de la crise économique, les entreprises restent donc soucieuses de fidéliser leur « qualifizierte Fachkräfte³¹ » compte tenu, en particulier, de la diminution depuis 1998 de la population en âge de travailler (depuis 1998, celle-ci diminue en Allemagne³² alors qu'elle augmente régulièrement en France) et du fort ralentissement depuis 2001 de l'immigration³³.

Du fait de préoccupations liées à des enjeux économiques de première importance, les femmes diplômées et qualifiées représentaient alors un potentiel susceptible de pallier, au moins partiellement, à cette pénurie³⁴. Toutefois, cela nécessitait un développement massif des infrastructures d'accueil des jeunes enfants. Dès lors, le patronat allemand ne ménagea pas son appui à Ursula von der Leyen : en témoignèrent, par exemple, les prises de position favorables du président du directoire du groupe BASF et des représentants des entreprises Bosch et Thyssen-Krupp à l'égard de sa proposition, en février 2007, de tripler le nombre de places en crèches d'ici 2013. Le PDG de BASF, Jürgen Hambrecht, répliqua ainsi vivement aux attaques et critiques des conservateurs de la grande coalition qui accusaient la ministre de vouloir subordonner la politique familiale aux impératifs des politiques de l'emploi et déclara que « les enfants, l'Etat et l'économie bénéficient du fait que la question de la formation précoce des jeunes enfants est prise plus au sérieux » (« Kinder, Staat und Wirtschaft profitieren, wenn frühkindliche Bildung ernster genommen wird »).

Toutefois, en dépit d'une hausse importante du taux d'emploi des mères en Allemagne de l'Ouest depuis les années 1990, grâce au développement massif de l'emploi à temps partiel et de l'institutionnalisation des emplois précaires, ce taux reste inférieur à celui des Françaises quel que soit le nombre d'enfants. Moins de 10 % des mères ayant un enfant âgé de moins de 3 ans travaillent à plein-temps en Allemagne de l'Ouest. Cependant, dans l'ensemble du pays, parmi les couples ayant un enfant âgé de moins de 6 ans, la proportion de ceux où la femme n'exerce aucune activité professionnelle a significativement diminué depuis le début des années 1990 (tableau 3). C'est maintenant le modèle où l'homme travaille à temps plein et la mère à temps partiel qui est devenu majoritaire, contrairement à la France où parmi les couples avec un

³¹ DIHK-Mittelstandsreports 2009.

³² Depuis 1998, la population âgée de 15 à 64 ans diminue de 0,1 % à 0,6 % par an et augmente par contre de 0,4 % à 0,7 % en France (source : IMK, Berlin, 2008).

³³ Source : OCDE, 2009, ocde.p4.siteinternet.com/publications/doifiles/812008071P1T025.xls

³⁴ Voir E. Holst, *Die stille Reserve am Arbeitsmarkt*, Berlin, Sigma, 2002.

Tableau 3. Répartition de l'ensemble des couples ayant un enfant âgé de moins de 6 ans selon le statut d'activité de la femme (ne travaille pas, travaille à temps plein ou à temps partiel) en Allemagne et en France – évolution 1994-2007

	1994	2007	1994	2007	1994	2007
	Les deux parents travaillent à temps plein	Les deux parents travaillent à temps plein	Homme à temps plein, femme à temps partiel	Homme à temps plein, femme à temps partiel	Homme à temps plein, femme ne travaille pas	Homme à temps plein, femme ne travaille pas
Allemagne	20.6	19.6	21.6	34.7	47.1	31.8
France	37.1	38.4	16.7	21.8	38.5	29.6

Source : OECD, Family database, 2009-07-13, www.oecd.org/els/social/family/database.

enfant de cet âge, près de 39 % des femmes travaillent à temps plein contre 20 % en Allemagne.

En fait, les obstacles culturels et institutionnels à un investissement professionnel à plein-temps des mères persistent, même lorsque les enfants sont scolarisés, en particulier du fait des horaires d'ouverture des écoles. Contrairement à la France, la majorité des écoles primaires et secondaires (régies par les länder) ne fonctionnent encore que de 8 heures à 12 heures ou 13 heures. 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 réalité, la majorité des Allemands de l'Ouest³⁵ restent attachés à l'opinion selon laquelle l'endroit le plus propice au développement cognitif et affectif des jeunes enfants est le domicile des parents. Plusieurs enquêtes d'opinion confirment ainsi les réticences des parents à confier toute la journée un jeune enfant à d'autres personnes, des « étrangers » comme le suggère l'expression *Fremdbetreuung*. Selon les résultats d'une enquête effectuée en 2002, 52 % des Allemands de l'Ouest estiment que « lorsqu'il y a un enfant d'âge préscolaire, la mère doit rester à la maison » contre 40 % en France³⁶. Selon une autre enquête, parmi les jeunes femmes occupant un emploi (âgées de 18 à 44 ans), 56 % estiment que la meilleure solution, pour la mère d'un jeune enfant, est de

³⁵ Les anciens länder représentent près de 81 % de la population totale de l'Allemagne.

³⁶ Source : Données de l'enquête de 2002 de l'International Social Survey Program: Family and Changing Gender Roles (ISSP), 2004.

travailler à temps partiel et 25 % pensent qu'elle devrait tout simplement cesser de travailler³⁷.

Pourtant, en Allemagne de l'Ouest, les générations récentes adhèrent plus que leurs aînés aux valeurs « modernistes » et sont plus sensibles à la problématique des rapports entre les sexes et, en particulier, à l'émancipation économique des femmes. Les attitudes à l'égard des normes éducatives et de la participation des mères au marché du travail ont évolué, surtout parmi les femmes qui ont un emploi et les personnes diplômées (tableau 4). Les personnes de plus de 65 ans et les femmes inactives restent cependant les plus attachées aux normes traditionnelles comme l'illustre le tableau 4.

Tableau 4. Pourcentage de ceux qui pensent qu'« un enfant d'âge préscolaire souffre si sa mère travaille à l'extérieur » – évolution 1982-2004 en Allemagne de l'Ouest (anciens länder)

	1982	2004
Femmes mariées ayant un emploi	77	42
Femmes n'occupant aucun emploi	93	68
Personnes âgées entre 18 et 30 ans	82	57
Personnes de plus de 65 ans	93	80
Personnes diplômées	84	51

Source : ALLBUS, Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaft, 2005.

Il n'est donc pas surprenant que, malgré sa popularité, Ursula von der Leyen ait été parfois accusée de « miner la cohésion familiale » dans le seul but de satisfaire en priorité les demandes des employeurs : l'*Eiterngeld* était jugé par les plus conservateurs comme un dispositif normatif qui favoriserait l'intrusion de l'État dans la vie privée des familles, auxquelles on dicterait les pratiques à adopter en matière d'éducation des jeunes enfants. Toutefois, en 2009, 77 % des personnes interrogées estimaient que le nouveau congé parental était une « bonne mesure³⁸ ».

³⁷ Institut für Demoskopie Allensbach, *Einflussfaktoren auf die Geburtenrate*, IfD Umfrage 5177, 2004.

³⁸ Source : IfD-Allensbach, Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen, Familienmonitor 2009.

Conclusion

De nombreux facteurs ont rendu possible l'adoption de réformes qui ont suscité un large consensus dans l'opinion publique, comme en témoigne la grande popularité dont a bénéficié la ministre Ursula von der Leyen. S'engageant résolument dans la voie ouverte par ses prédécesseurs, elle a donné un véritable « coup de boutoir » dans l'édifice conservateur des politiques familiales en instaurant, en particulier, un congé parental plus court et relativement bien rémunéré. Les résultats de l'enquête PISA, la réforme du système des retraites, les répercussions du « vieillissement » de la population sur les autres secteurs des politiques sociales (les politiques de santé, en particulier), la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ont joué un rôle décisif dans les processus de remise en cause des fondements et des principes qui avaient jusque-là prévalu.

Toutefois, l'objectif de promotion de l'égalité des chances entre les sexes sur le marché du travail est loin d'être atteint et c'est grâce à la diffusion du temps partiel – souvent associée à des emplois précaires – que l'augmentation du taux d'emploi des femmes avec enfants a pu s'opérer. Les fortes discriminations sexuelles persistent³⁹ et la majorité des mères restent cantonnées dans des emplois faiblement rémunérés. Les mesures incitant les entreprises à développer l'arsenal des dispositifs en faveur de la « conciliation travail-famille » restent relativement peu efficaces : en 2009, 82 % des parents salariés ayant un ou des enfants âgés de moins de 18 ans estiment que la majorité des entreprises ne font pas assez d'efforts pour faciliter cette conciliation⁴⁰.

En outre, dans un contexte caractérisé par l'augmentation du chômage et dans un climat de fortes incertitudes économiques, la participation des pères aux tâches éducatives reste limitée comme en témoigne leur recours à l'*Elterngeld* : ils ne représentent que 13,7 % des bénéficiaires de cette prestation et, parmi ceux-ci, 67,2 % l'ont utilisé deux mois ou moins⁴¹.

³⁹ Les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes y sont parmi les plus élevés de l'Union européenne (source : Commission européenne, *The Gender Pay Gap. Origins and policy responses*, Bruxelles, 2006).

⁴⁰ Source : IfD-Allensbach, *op. cit.* [38].

⁴¹ Période de janvier 2007 à juin 2008. Source : Statistisches Bundesamt, 2008, www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.

Enfin, au regard de l'objectif visant à encourager ou à permettre aux couples d'avoir des enfants, les résultats sont décevants. Après une légère augmentation en 2007 (due en fait à des effets de calendrier des naissances), l'ICF se maintient à un niveau très bas (1,31 en Allemagne en 2008, contre 2,01 en France). La proportion de femmes sans enfant a encore augmenté⁴² : 21 % des femmes nées de 1954 à 1958 n'ont pas eu d'enfant contre 12 % de celles nées entre 1944 et 1948, ce phénomène affectant en particulier les anciens länder. Sans doute les espoirs qu'avaient suscités les réformes participaient-ils d'une certaine naïveté : les facteurs explicatifs des comportements de fécondité et de leur évolution sont multiples et une politique volontariste ne suffit pas pour remédier à une situation déjà fort ancienne. En tout état de cause, seule une politique cohérente, multidimensionnelle et accompagnée par une vision à long terme pourrait contribuer à influencer ces comportements.

⁴² Mikrozensus 2008 - Neue Daten zur Kinderlosigkeit in Deutschland, Pressekonferenz am 29. Juli 2009, Berlin, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2009/Kinderlosigkeit/.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. L'Ifri, du côté français, et la DGAP, du côté allemand, en exercent la tutelle administrative. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Quai d'Orsay et l'Auswärtige Amt et son Conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernemente ; de trouver et présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Louis-Marie Clouet y est chercheur. Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».