



CIRAC

Programme pour la promotion d'un dialogue franco-allemand sur la protection sociale

COMPTE RENDU DE LA SÉANCE N°5

Les enjeux de la politique familiale allemande

Conférence introductive de

M. Stefan HRADIL,
Professeur de sociologie,
Université Johannes Gutenberg de Mayence

Débat ouvert par une brève intervention de :

Mme Jeanne FAGNANI, Directrice de recherche honoraire au CNRS
M. Gautier MAIGNE, Secrétaire Général du Haut Conseil de la Famille

Maison Heinrich Heine (Paris), le 28 mars 2012

Cette conférence représentait la cinquième session d'un cycle de huit conférences-débats sur le thème de la protection sociale outre-Rhin, organisé par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé et le Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC). Elle était animée par **Catherine ZAIDMAN, Sous-directrice « Synthèses, études économiques et évaluation » à la DREES** et **René LASSERRE, Directeur du CIRAC**.

Les enjeux de la politique familiale outre-Rhin

Stefan HRADIL a développé son intervention en trois parties. Il est revenu dans un premier temps sur la structure de la politique familiale allemande, a procédé à son évaluation et s'est interrogé, pour finir, sur ses défis actuels et ses nouvelles orientations.

Structure de la politique familiale allemande

Si les objectifs de la politique familiale sont plus ou moins identiques en France et en Allemagne (maintenir un taux de fécondité élevé, promouvoir l'activité des femmes en conciliant vie familiale et vie professionnelle ou encore réduire la pauvreté des familles), l'histoire de la politique familiale et le modèle familial dominant diffèrent pourtant, avec notamment une plus grande influence de l'Église outre-Rhin et la persistance, jusqu'à la réunification, de la

norme de « *l'homme principal pourvoyeur des ressources du ménage* » (ce modèle ayant pris fin dès les années 1960 en France). La rupture opérée sur ce point dans les années 1990 résulte de l'influence nouvelle du modèle est-allemand, où les femmes avaient l'habitude d'exercer une activité professionnelle. Par ailleurs, et en vertu du principe de subsidiarité, la famille apparaît comme le cadre le plus adéquat pour l'éducation des enfants.

Outre-Rhin, la politique familiale relève à la fois du Bund, des Länder et des communes. À l'échelle du Bund, 150 prestations sont réparties sur non moins de sept ministères différents (malgré l'existence d'un ministère fédéral de la Famille). La politique familiale repose sur trois piliers :

- les prestations monétaires ;
- la politique de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ;
- les mesures relatives aux infrastructures.

En France, le système reste très centralisé alors qu'il n'existe pas de caisse nationale d'allocations familiales en Allemagne.

Les prestations en espèces correspondent aux mesures les plus importantes, avec 65,3 milliards € dépensés en 2010. Plus de la moitié (38,8 milliards €) était consacrée aux allocations familiales (*Kindergeld*). L'allocation parentale (*Elterngeld*), instaurée en 2007, représente un volume de 4,6 milliards €. S'y ajoutent les prestations de services : en 2010, 23 % des moins de 3 ans étaient pris en charge dans un service d'accueil à la petite enfance (le taux étant beaucoup plus élevé dans les Länder de l'est) et 90 % des 3 à 6 ans fréquentaient le jardin d'enfants, dont l'accès est payant et souvent restreint à la matinée (il ne s'agit pas d'une école préélémentaire comme l'école maternelle en France).

Évaluation de la politique familiale allemande

Les prestations financières en Allemagne représentent 200 % de la moyenne de l'OCDE. Les exonérations fiscales appliquées suscitent de vives critiques : dans les ménages à revenu unique ou avec de gros écarts de salaires, le quotient conjugal favorise le mariage mais pas la famille. Par ailleurs, le besoin de rattrapage est important concernant les infrastructures d'accueil de la petite enfance. Bien qu'il soit question d'offrir aux élèves une journée d'école continue, nombre d'établissements continuent de limiter l'enseignement au matin. La situation est ainsi difficile pour la part relativement faible des mères qui travaillent, bien qu'il existe en comparaison internationale de bonnes possibilités de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle dans les entreprises allemandes. Le taux de fécondité se maintient pour sa part à un bas niveau (1,4 enfant par femme) depuis la généralisation de la pilule dans les années 1960-1970.

Défis actuels et nouvelles orientations

Dès lors, avec 2,1 enfants par femme, la politique familiale en France fait figure de modèle. Il existe une polarisation en matière de taux de fécondité : non moins de 40 % des Allemandes hautement diplômées n'ont pas d'enfants. Or, il leur serait plus facile d'amener leurs enfants jusqu'au baccalauréat (*Abitur*). Le désir d'enfants (2,1 par femme) est quant à lui bien plus élevé que le nombre réel d'enfants. Aucune amélioration de l'indice de fécondité ne semble se profiler à l'horizon, en dépit des mesures adoptées et d'une meilleure prise en charge des enfants ces dix dernières années.

Dans les décennies à venir, l'Allemagne devra faire face à un recul de sa population (qui ne pourra plus être compensé par l'immigration). Les régions rurales, déjà concernées par ce phénomène, pourront difficilement éviter les problèmes de désertification à l'avenir, et ce malgré l'article 72, al. 2 de la Loi fondamentale qui exige « *la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral* ».

Le recul démographique aura un impact sur la population active, d'ordre à la fois quantitatif (à partir de 2025) et qualitatif, avec une pénurie de personnel qualifié. Deux solutions possibles résident dans l'augmentation de la durée d'activité professionnelle et du taux d'activité des femmes diplômées (les entreprises mettant dès à présent en œuvre des mesures permettant de mieux articuler vie familiale et vie professionnelle).

Dans un contexte de modification des structures familiales, le risque de pauvreté des familles constitue un autre défi. Le risque de pauvreté existe en cas de revenu inférieur à 60 % du revenu médian. Ce phénomène touche plus d'un tiers des personnes élevant seules leurs enfants (un cinquième des familles en Allemagne), les familles biparentales de trois enfants ou plus étant également concernées. Cela s'explique par les mauvaises possibilités de prise en charge des enfants, l'école le matin et, le cas échéant, le faible niveau de qualification des parents.

À hauteur de 66,1 %, le taux d'emploi des femmes semble élevé en comparaison internationale. En revanche, l'activité professionnelle des mères d'enfants en bas âge est inférieure à la moyenne et comporte, notamment en Allemagne de l'ouest, de nombreux temps partiels et des emplois dits « négligeables » (non soumis à charges sociales en-dessous d'un certain plafond).

Si les mesures menées jusqu'à présent n'ont pas encore prouvé leur efficacité, Stefan HRADIL se montre optimiste quant à la période à venir : selon lui, la contrainte démographique va créer des impulsions pour améliorer l'accueil de la petite enfance et le système scolaire et favoriser la formation des enfants issus des milieux socio-économiques défavorisés.

Interventions des discutants français

Jeanne FAGNANI a d'abord insisté sur les différences franco-allemandes en matière de politique familiale. Selon elle, la France a relégué au second plan l'objectif nataliste : la hiérarchie des priorités a subi d'importantes mutations. La France partageant le plus haut taux de fécondité avec l'Irlande au sein de l'Union européenne, elle se préoccupe moins de cette question. En revanche, le problème du chômage est très présent sur l'agenda politique, ce qui constitue une différence avec l'Allemagne.

La politique familiale française est le résultat d'une juxtaposition d'une série de mesures, dont certaines adoptées dans l'immédiat après-guerre. Ainsi conserve-t-elle encore aujourd'hui des dispositifs natalistes. Les mesures de ces vingt dernières années ont eu plutôt pour objectif de favoriser l'emploi et de permettre l'insertion des femmes sur le marché du travail et leur maintien dans l'emploi. Depuis dix ans, il s'agit en outre de combattre le travail au noir et d'encourager les familles à créer des emplois. Dès lors, les femmes élevant seules leurs enfants dépendent moins fréquemment de l'aide sociale qu'en Allemagne. Alors qu'outre-Rhin, le problème du déclin de la fécondité est apparu dès le milieu des années 1960 (comme en

France), ce n'est que récemment que les responsables politiques allemands ont commencé à s'en préoccuper.

Toutefois, selon Jeanne FAGNANI, l'introduction de l'*Elterngeld* par la ministre Ursula von der Leyen n'a pas été motivée en premier lieu par la question démographique, mais par des considérations économiques (le besoin de personnes qualifiées sur le marché du travail). Par conséquent, cette réforme a bénéficié de l'appui des responsables patronaux allemands. L'enjeu était de mobiliser les mères de jeunes enfants les plus qualifiées en leur accordant, pendant un an seulement, 67 % de leur salaire antérieur. Cette mesure est un succès car la majeure partie de ces femmes retournent travailler à l'issue de ce congé (à temps partiel le plus souvent).

L'Allemagne dépense beaucoup pour les familles, voire un peu plus que la France. Elle est en revanche nettement moins généreuse pour ce qui est des équipements de la petite enfance. Malgré une augmentation significative des transferts en faveur des familles et du montant des allocations familiales, en particulier depuis les années 1990, le taux de fécondité n'a pas augmenté car les normes sociales, encourageant les mères à se maintenir à l'écart du marché de l'emploi tant que les enfants ne sont pas scolarisés, restent très prégnantes.

De part et d'autre du Rhin, il est intéressant de constater les difficultés à réformer le système fiscal (le quotient conjugal en Allemagne et le quotient familial en France). Néanmoins, l'Allemagne a introduit il y a environ dix ans la possibilité de choisir, pour les couples mariés, entre une déclaration conjointe et une imposition individuelle, cette option n'existant toujours pas en France.

Par la suite, **Gautier MAIGNE** a commencé par souligner que la politique familiale est peut-être le seul sujet sur lequel les responsables politiques font apparaître la France comme un modèle au regard de l'Allemagne. Il a néanmoins entrepris de nuancer cette idée en quatre points, consacrés aux similarités entre les deux pays, aux niveaux de dépenses, aux différences et aux résultats.

Les objectifs français et allemands de politique familiale sont similaires (fécondité, lutte contre la pauvreté, activité féminine et égalité hommes-femmes). La formation représente une exception : en France, elle relève du domaine de l'éducation, relativement séparé de la politique familiale. Les deux systèmes reposent sur un large socle de prestations universelles, accordent une large place à la fiscalité familiale (quotient conjugal et familial), proposent des droits différés en matière de retraite ainsi qu'un niveau élevé de prestations en espèces.

En matière de politique familiale, la France et l'Allemagne sont parmi les pays les plus généreux en Europe. Malgré un nombre plus faible d'enfants, l'Allemagne dépensait davantage que la France en pourcentage de PIB en 2009 (3,2 % contre 2,6 %, pour une moyenne de 2,3 % dans l'Union européenne). S'y ajoute, dans les deux pays, près d'un point de PIB pour le volet fiscal.

Au-delà des similarités, les deux systèmes présentent des différences sur les thèmes des prestations universelles et de la petite enfance. Outre-Rhin, le niveau de prestations est plus progressif en fonction du revenu qu'en France. Si le montant accordé pour un ou deux enfants est plus élevé en Allemagne, la tendance s'inverse à partir du troisième enfant. Enfin, il est possible en France, pour les familles aisées, de cumuler allocations familiales et aides fiscales (*via* le quotient familial), ce qui n'est pas le cas en Allemagne. En ce qui concerne la petite

enfance, l'allocation de congé parental diffère. D'un montant plus élevé, elle est allouée sur une durée plus courte outre-Rhin, avec une incitation au partage entre père et mère. Ce sujet fait l'objet d'un débat en France.

En termes de résultats, la comparaison des taux de fécondité est plus favorable à la France. Si le taux d'emploi des mères de jeunes enfants est supérieur en France, l'écart se resserre légèrement depuis quelques années. En revanche, le taux d'activité des femmes est à peu près équivalent dans les deux pays. Pour ce qui est de la garde formelle, la France présente de meilleurs résultats. Sur la question des inégalités, il semble en revanche que l'Allemagne s'en sorte mieux, avec un taux de pauvreté des enfants de 15 % (contre près de 18 % en France). Cette différence s'explique selon Gautier MAIGNE par un niveau de prestations familiales générales plus généreuses outre-Rhin et un système de minima sociaux tenant davantage compte des enfants. Paradoxalement, les familles nombreuses sont plus touchées par la pauvreté de ce côté-ci du Rhin.

Discussion finale

Lors des échanges qui ont suivi, **Catherine ZAIDMAN** a souligné la difficulté à établir des comparaisons internationales en raison des différents champs considérés, notamment en ce qui concerne l'accueil du jeune enfant.

Stefan HRADIL a ensuite ajouté que l'Allemagne ne pourra pas atteindre ses deux objectifs principaux en matière de politique familiale (l'augmentation du taux d'emploi féminin et du taux de fécondité) si des efforts supplémentaires ne sont pas fournis en matière de garde d'enfants. Sur ce point, on observe par ailleurs de fortes disparités régionales, les territoires les plus forts économiquement étant les moins bien pourvus. En raison de la baisse à venir du nombre de femmes en âge de concevoir, le nombre d'enfants en valeur absolue baissera indubitablement. En valeur relative en revanche, une augmentation est possible.

Pour conclure, **René LASSERRE** a précisé que les politiques de parité hommes-femmes se diffusent davantage dans la société allemande que dans la société française. Il ne s'agit plus d'émancipation, mais de faire valoir une égalité des droits.

Solène HAZOUARD