

## **Les réformes de la politique familiale en Allemagne : de nouveaux horizons pour les femmes ?**

Jeanne Fagnani\*, Antoine Math\*\*

\*Centre d'Economie de la Sorbonne

\*\*Institut de Recherches Economiques et Sociales

**Droit social**, Mai 2007

Explicites, offrant des prestations financières relativement généreuses<sup>1</sup>, reliées via de multiples passerelles au marché du travail, les politiques familiales de l'Allemagne et de la France partagent bien des traits communs. Toutefois, dans le domaine des aides à l'articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale, l'Allemagne se démarque nettement de sa voisine. Elle est, en effet, connue pour avoir promu jusque dans les années 2000 le modèle de « l'homme principal pourvoyeur des ressources du ménage »<sup>2</sup>. Les mères furent longtemps encouragées à se retirer du marché du travail à la suite d'une naissance et à se consacrer uniquement à l'éducation du jeune enfant jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de fréquenter une structure d'accueil collectif, le *Kindergarten*, entre trois ans et six ans. Parallèlement, l'Allemagne de l'Ouest et, depuis l'Unification, les nouveaux Länder (ex-République Démocratique Allemande) ont connu une baisse considérable de leur fécondité et la proportion de femmes sans enfants n'a cessé d'augmenter, en particulier chez les femmes les plus qualifiées<sup>3</sup>. Les injonctions faites aux mères de subordonner leur vie professionnelle - le plus souvent exercé à temps partiel - à leurs obligations familiales se sont ainsi traduites par de fortes inégalités salariales entre les sexes<sup>4</sup> et par une surreprésentation des femmes dans les emplois précaires et les « petits boulots ».

---

<sup>1</sup> En 2004, l'Allemagne et la France consacraient respectivement 2.2 % et 2 % de leur PIB aux prestations en espèces de la fonction « familles/enfants », y compris les congés de maternité (Source : Eurostat). Outre-Rhin, depuis 1995, suite aux décisions de la Cour Constitutionnelle fédérale, le montant des allocations familiales et des déductions fiscales liées à la présence d'enfants dans le foyer a considérablement augmenté, voir Antoine Math (2003), *Les politiques publiques d'aide aux familles en Europe occidentale et leurs évolutions depuis le début des années 1990. Une comparaison menée à partir de plusieurs méthodes*, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Paris, Rapport de recherche pour la CNAF.

<sup>2</sup> Voir Jeanne Fagnani (2007), *Family Policies in France and Germany: Sisters or distant cousins?*, *Community, Work and Family*, n°1, pp. 39-56.

<sup>3</sup> En 2000, 32% des femmes âgées de 45 ans en Allemagne de l'Ouest étaient sans enfant. Source : Michaela Kreyenfeld, (2004), *Politikdiskussion fehlt verlässliche statistische Grundlage*, *Demografische Forschung aus Erster Hand*, Max-Planck-Institut für demografische Forschung.

<sup>4</sup> Les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes y sont parmi les plus élevés de l'Union européenne et supérieurs à ceux de la France (Source : Commission européenne, *The gender pay gap. Origins and policy*

Toutefois la venue au pouvoir, en 1998, de la coalition gouvernementale « rouge-vert » (Parti social-démocrate - SPD - et les Verts), dirigée par le Chancelier Gerhard Schröder, a inauguré une période de remise en cause de certains des fondements de la politique familiale et de réformes significatives dans le domaine des aides à la « conciliation travail/famille ». Pourquoi ont-elles pu être adoptées ? Quelle en est la portée ? De nouveaux horizons s'ouvrent-ils pour les Allemandes ? Ces dernières pourront elles en particulier – à l'instar des Françaises – moins souvent renoncer à la maternité pour poursuivre une carrière ou se maintenir sur le marché du travail ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, nous reviendrons sur les raisons qui ont permis l'adoption de ces réformes dans une première partie ; ensuite, après en avoir précisé les enjeux, le contenu de ces réformes sera décrit et analysé. Les principaux obstacles à leur mise en place seront aussi évoqués. En conclusion, un bilan provisoire sera dressé.

### **Un contexte politique et économique favorable à l'introduction de réformes**

*L'arrivée au pouvoir de la coalition « rouge-vert » en 1998 : un tournant dans l'histoire de la politique familiale*

Après seize années au pouvoir, le gouvernement Kohl et la coalition CDU-CSU-FDP<sup>5</sup> cèdent la place à la coalition « rouge-vert » en 1998. Davantage porteurs de valeurs en phase avec les aspirations des nouvelles générations de femmes, attentifs aux mutations sociologiques de l'institution familiale, soucieux de promouvoir l'égalité entre les sexes dans la sphère familiale et sur le marché du travail, les « Verts » (*die Grünen*) et le parti social-démocrate (SPD, qualifié de « nouveau centre »<sup>6</sup>) vont s'engager progressivement sur la voie des réformes dans le domaine des aides aux « parents » qui travaillent.

Parallèlement, le souvenir estompé des préoccupations natalistes et de l'embrigadement des jeunes durant la période nazi et la disparition de l'ex-République Démocratique Allemande (RDA) libèrent la parole politique et engendrent des débats, amplement répercutés par les media, sur des sujets jusque là considérés comme tabous : la socialisation précoce des jeunes

---

*responses*, Bruxelles, 2006). En outre, alors que le nombre moyen d'heures de travail par semaine des hommes est identique en Allemagne et en France (soit respectivement 38,7 et 38,9), celui-ci est respectivement de 29,6 et de 38,9 pour les femmes (Source : Commission européenne, *L'emploi en Europe en 2006*, Bruxelles).

<sup>5</sup> CDU : Union chrétienne-démocrate, CSU : Union chrétienne sociale, FDP : Parti libéral-démocrate.

<sup>6</sup> Voir Sylvie Lemasson, 2000, *L'Allemagne de G. Schröder*, Problèmes politiques et sociaux, n°837, La Documentation française.

enfants (telle qu'elle était pratiquée en RDA) et les mesures susceptibles de relancer la natalité.

Pourtant la coalition « rouge-vert » héritait d'une politique familiale marquée du sceau du conservatisme et empreinte de valeurs stigmatisant la « mère qui travaille ».

### *La situation à la fin des années quatre-vingt dix : un lourd héritage*

La politique familiale a été progressivement mise en place - en étroite collaboration avec les représentants des Eglises protestante et catholique - par les gouvernements démocrates chrétiens (CDU/CSU) qui se sont succédé depuis les années cinquante, en dehors d'une interruption de 1969 à 1982, lors de laquelle une coalition de socio-démocrates et de libéraux fut au pouvoir. C'est seulement en 1977 que furent abolis dans le Code civil les articles mentionnant l'obligation légale faite à la femme mariée de se consacrer en priorité à son foyer.

Jusqu'à l'Unification en 1990, la norme selon laquelle le mari devait être l'unique pourvoyeur des ressources financières du ménage, son épouse se consacrant entièrement à l'entretien de la maison et à l'éducation des enfants, « imprégnait » tous les dispositifs de la politique familiale. La politique salariale en vigueur depuis la guerre était d'ailleurs conforme à cette orientation puisqu'elle assurait des salaires plus élevés qu'en France à la main d'œuvre masculine. En outre, les droits dérivés garantissaient (et continuent de garantir, comme en France) aux conjoints qui n'exercent pas d'activité professionnelle l'accès aux droits sociaux.

Cependant, après l'Unification, suite aux négociations et 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 imposée par la Cour constitutionnelle, le gouvernement d'Helmut Kohl dut introduire – à titre de compensation - des réformes concernant l'accueil des enfants âgés de trois à six ans dans les *Kindergarten*. La loi de 1996<sup>7</sup> obligeait, en effet, 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. Elle 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 trois ans.

---

<sup>7</sup> Amendement à la loi fédérale du 21 août 1995 sur la maternité et l'assistance aux familles.

D'abord reportée du fait des difficultés budgétaires invoquées par les municipalités, elle permet, depuis 1999, à presque tous les enfants âgés de trois à six ans d'être accueillis dans des équipements le plus souvent gérés par des associations sans but lucratif<sup>8</sup>.

Les premières pierres d'un édifice qui s'avèrerait long à construire étaient donc scellées : entre 1992 et 1999, 600.000 places (la majorité à mi-temps)<sup>9</sup> de jardins d'enfants furent créées en Allemagne de l'Ouest et les dépenses annuelles en faveur de l'accueil dans ces structures passèrent de 8.5 milliards à 10 milliards d'Euros. Dans les anciens Länder, en 1998, 87% des enfants, âgés de trois à six ans, fréquentaient ainsi un jardin d'enfants contre 73% en 1994.

Les obstacles institutionnels à un investissement professionnel à plein temps des mères subsistent, même lorsque les enfants sont plus âgés et scolarisés, du fait des horaires d'ouverture des écoles. En effet, contrairement à la France, les écoles primaires et secondaires (régies par les « Länder ») ne fonctionnent que de huit heures à midi ou treize 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.

#### *1998- 2002 : une période de réformes limitées*

L'action de la Ministre de la Famille (plus exactement Ministre fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, BMFSJ), Christina Bergman (SPD) 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 relatif 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'au trois 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

---

<sup>8</sup> Les responsabilités dans ce domaine sont, en effet, départagées entre l'Etat 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. A cet effet, la commune doit aussi collaborer avec les organismes privés, des associations sans but lucratif et les Eglises qui gèrent de nombreux établissements.

<sup>9</sup> En 2002, en Allemagne de l'Ouest, 24% des places en jardins d'enfants étaient à plein temps contre 98% en Allemagne de l'Est (Statistisches Bundesamt, 2004).

ressources du ménage<sup>10</sup>. Pour 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 mois<sup>11</sup>. L'action politique de la coalition « rouge-vert » 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, le « *Erziehungsurlaub* » (congé d'éducation) devint « *Elternzeit* » (le temps des parents) et le « *Erziehungsgeld* » fut remplacé par le « *Elterngeld* ».

Toutefois, c'est seulement durant le deuxième mandat que des réformes décisives vont être adoptées. Pendant sa campagne électorale de 2002, après avoir d'abord qualifié de « tapage » les débats sur les questions familiales, le chancelier Schröder évoque le thème de la politique familiale. Les propositions faites par la coalition rencontrent alors un écho d'autant plus favorable que le patronat allemand souhaite recruter et fidéliser une main d'œuvre qualifiée dont les besoins augmentent.

*Les besoins croissants sur le marché du travail d'une main d'œuvre qualifiée : l'appui du patronat*

Dans un contexte de reconfiguration de la division internationale du travail et de compétitivité accrue, les entreprises allemandes ont un besoin croissant de main d'œuvre qualifiée<sup>12</sup>. Or, en dépit d'une hausse importante du taux d'emploi des mères en Allemagne de l'Ouest depuis les années quatre-vingt dix, grâce au développement massif de l'emploi à temps partiel et de l'institutionnalisation des emplois à durée très réduite, celui-ci reste inférieur à celui des Françaises quel que soit le nombre d'enfants (Tableau 1). Moins de 10% des mères ayant un enfant âgé de moins de trois ans travaillent à plein temps en Allemagne de l'Ouest. La majorité des mères ayant un enfant de cet âge n'exercent aucune activité professionnelle et celles qui travaillent occupent des emplois à temps partiel, souvent très court. Les différences entre les deux pays persistent même parmi les femmes les plus diplômées puisque 76% de celles qui vivent en couple avec un ou deux enfants âgés de moins de douze ans occupent un emploi en Allemagne contre 81% en France<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Le montant maximum était de 307 Euros par mois en 2003.

<sup>11</sup> Pour un montant maximum de 460 Euros par mois en 2003 au lieu de 307 Euros en cas de congés plus longs.

<sup>12</sup> Voir Elke Holst, (2002), *Die stille Reserve am Arbeitsmarkt*, Berlin, Ed. Sigma.

<sup>13</sup> Source : Eurostat, 2005.

**Tableau 1 : Taux d'emploi des mères (âgées de 20-49 ans) selon le nombre d'enfants de moins de 12 ans et proportion de celles travaillant à temps partiel (2003)**

Nombre d'enfants % à temps partiel	France	Allemagne
1 %	73,3 <b>21</b>	66,0 <b>54</b>
2 %	63,8 <b>32</b>	55,2 <b>66</b>
3 et plus %	39,8 <b>45</b>	37,9 <b>67</b>

Source : EUROSTAT, News Release, 4/2005

Dès lors, dans ce contexte de pénurie de main d'oeuvre qualifiée et compte tenu du potentiel représenté par des femmes de plus en plus diplômées, les organisations patronales vont accorder leur appui à la Ministre de la Famille, Renate Schmidt, en fonction de 2002 à 2006 et, à partir de 2006, à la Ministre Ursula von der Leyen dont l'action, malgré son appartenance politique à la CDU, s'inscrit résolument dans la continuité de celle de sa prédécesseur.

#### *L'enjeu de la réforme des systèmes de retraites et la persistance d'une faible fécondité*

Avec l'atténuation du souvenir des politiques démographiques du régime national-socialiste<sup>14</sup>, les préoccupations liées au déclin de la fécondité font irruption sur la scène politique à la faveur des vives controverses suscitées par la mise en place progressive de la réforme des systèmes de retraite et le vote final de la loi Riester en 2001<sup>15</sup>. Jusqu'alors peu enclins à tenter de remédier à une situation datant déjà de la fin des années soixante<sup>16</sup>, les responsables politiques mettent désormais l'accent sur le « vieillissement » de la population, corollaire d'une « grève des ventres » selon les propos du Professeur Uta Meier. La rhétorique qui accompagne alors les discours sur le « manque d'enfants » emprunte volontiers au

<sup>14</sup> Voir à ce sujet Florence Vienne, 2006, *Une science de la peur*, Francfort, P. Lang ed.

<sup>15</sup> Voir Arnaud Lechevalier, (2005), Le crépuscule de l'Etat social allemand, *Alternatives économiques*, n°234 ; Mechtild Veil (2004), Réformes des pensions et égalité entre hommes et femmes en France et en Allemagne, *Retraite & Société*, n°43, pp. 100-138 ; Mechtild Veil (2001), La réforme des retraites de 2001, quelles incidences pour les femmes ?, *Chronique internationale de l'IRES*, n°70.

<sup>16</sup> En 1970, l'indice conjoncturel de fécondité était déjà bien inférieur à celui de la France : respectivement 1,99 et 2,47 ; dix ans plus tard, 1,45 et 1,95 (Source : INED). Voir Jeanne Fagnani, 2007, op. cit.

catastrophisme. S'appuyant sur les travaux de l'Office statistique qui prévoit une forte baisse de la population allemande à l'horizon 2050, le Ministre de l'Intérieur, Schäuble, affirme ainsi fin 2006 : "L'Allemagne vieillira par conséquent clairement au cours des prochaines décennies. L'immigration peut, certes, ralentir, mais non stopper cette tendance."

Or l'augmentation périodique et substantielle des transferts financiers en faveur des familles avant 1998 n'avait pas produit les effets espérés sur la natalité, ce qui amena les plus conservateurs dans la sphère politique à remettre en cause quelques une de leurs certitudes en la matière.

#### *Une forte volonté politique de changement incarnée par trois femmes ministres*

A partir de 1998, les Ministres successives responsables de la politique familiale, Christina Bergman, Renate Schmidt (toutes deux du SPD) et Ursula van der Leyen (CDU)<sup>17</sup> font preuve d'une forte volonté politique et s'engagent résolument dans la voie des réformes. Cette dernière, bien qu'appartenant à un parti politique encore très attaché au modèle de « la mère à la maison », poursuit l'action de sa prédécesseur et bénéficie de l'appui inconditionnel de la chancelière Angela Merkel, originaire des nouveaux Länder et elle-même Ministre de la famille sous le gouvernement dirigé par Helmut Kohl. Bien que sa politique soit l'objet de critiques virulentes – émanant, en particulier de l'aile conservatrice de son parti qui l'accuse de privilégier le modèle de la « mère qui travaille » au détriment des autres familles - le patronat allemand ne lui ménage pas son appui : en témoignent, par exemple, les prises de position favorables du président du directoire du groupe BASF (industrie chimique) 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.

Dans ce contexte, les politiques menées dans les pays scandinaves et en France deviennent des références incontournables. Les rapports et expertises fleurissent et de multiples délégations allemandes se rendent dans ces pays pour étudier des politiques familiales plus favorables à la natalité et à une forte présence des mères sur le marché du travail.

#### *Les pays scandinaves et la France : l'attrait de leurs politiques familiales*

---

<sup>17</sup> Une femme médecin, mère de sept enfants et ayant longtemps vécu à l'étranger.

Impressionnés par les taux d'emploi des mères dans les pays scandinaves et, dans une moindre mesure en France, intrigués par leurs niveaux élevés de fécondité<sup>18</sup>, les responsables allemands vont tirer des leçons de leur « modèle social » et s'en inspirer, comme va l'illustrer plus tard la création d'un congé parental calqué sur celui de la Suède, pays « phare » par excellence pour les acteurs politiques dans ce domaine<sup>19</sup>.

Sur un terreau déjà suffisamment fertile pour que fleurissent les réformes, un événement – la publication des résultats de l'étude de l'OCDE sur les performances éducatives des pays occidentaux – va donner une impulsion décisive à l'action publique dans le domaine des aides à la conciliation travail/famille et remettre en cause certains fondements de la politique jusque là poursuivie.

#### *Les résultats de l'enquête PISA : l'ébranlement des certitudes*

En 2001 paraissent les résultats de la « *PISA Studie* », une étude effectuée en 2000 sur les performances des systèmes éducatifs des pays de l'OCDE<sup>20</sup> : amplement répercutés par les media, ils ouvrent une brèche dans le mur des certitudes sur lequel s'adossaient les fondements de la politique familiale. En effet, c'est indirectement une remise en cause des politiques éducatives et des modalités de prise en charge de la petite enfance. L'Allemagne est classée à la 21<sup>ème</sup> place sur 32 pays. Dans son rapport, l'OCDE insistait sur l'importance d'une politique d'accueil de qualité et de socialisation dès le plus jeune âge. Les normes selon lesquelles le bien-être et le développement cognitif du jeune enfant dépendent de la présence permanente de sa mère à la maison sont désormais mises à mal. Ebranlé par ces résultats peu flatteurs, le gouvernement fédéral décide, dans une première étape en 2003, d'accorder aux régions (*Länder*) une subvention de quatre milliards d'euros pour les aider à développer les écoles fonctionnant toute la journée, ce qui ouvre de nouvelles perspectives aux femmes qui veulent ou doivent (en particulier les familles monoparentales) travailler à plein temps.

#### **Les réformes : promouvoir le modèle de la « mère qui travaille »**

---

<sup>18</sup> En 2004, l'indice conjoncturel de fécondité en Suède est de 1,75, 1,91 en France contre seulement 1,36 en Allemagne (source : INED).

<sup>19</sup> Pour une comparaison des congés parentaux en Europe et les enseignements qui peuvent en être retirés, voir Antoine Math et Christèle Meilland (2004), Un état des lieux des congés destinés aux parents dans vingt pays européens, *La Revue de l'IRES*, n°46.

<sup>20</sup> Voir OECD (2001) *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der Internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000*. Paris.

C'est donc dans ce contexte particulièrement favorable que des réformes décisives<sup>21</sup> furent adoptées, engageant ainsi la politique familiale allemande sur une voie ouvrant aux femmes de nouvelles perspectives.

*La loi en faveur du développement des équipements d'accueil des enfants de moins de trois ans : une rupture avec le passé*

A la fin des années quatre-vingt dix, l'accueil dans les équipements collectifs des enfants âgés de moins de trois ans étaient quasiment inexistantes en Allemagne de l'Ouest : 2,8% d'entre eux étaient pris en charge dans ce cadre en 1998<sup>22</sup>. Entre 1994 et 1998, la proportion d'enfants accueillis dans des crèches diminua dans les nouveaux Länder (atteignant encore toutefois 36,3% en 1998). Les mères d'un enfant âgé de moins de quatre ans ne pouvaient continuer à travailler qu'à condition de pouvoir 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 domicile<sup>23</sup>.

En 2002, la coalition « rouge-vert » se fixa comme objectif de créer, d'ici 2010, 230.000 nouvelles places d'accueil pour les enfants de moins de trois ans dans les anciens Länder (se conformant 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). Le Conseil fédéral (*Bundesrat*<sup>24</sup>, dominé par l'opposition), comme pour la loi précédente sur le droit d'accès aux jardins d'enfants, fit usage de son droit de veto pour des raisons financières. La Diète fédérale (*Bundestag*) le rejeta et ouvrit la voie à l'adoption de la loi sur le développement des équipements d'accueil (*Tagesbetreuungsbausgesetz* -TAG).

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Source : Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2002), *Zahlenspiegel, Daten zu Tageseinrichtungen für Kinder*, München.

<sup>23</sup> Voir Félix Büchel, Katharina Spiess, (2002), *Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West-und Ostdeutschland*, Stuttgart: Kohlhammer.

<sup>24</sup> 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 au deux tiers du Parlement est requise pour contourner ce veto. Voir Sylvie Lemasson, op. cit.

Entrée en vigueur en janvier 2005, les communes<sup>25</sup> ont désormais l'obligation d'assurer à tout enfant de moins de trois ans (dont les parents sont dans le besoin, qui travaillent ou suivent une formation) une place dans une structure d'accueil à l'horizon 2010. Environ un tiers des nouvelles places correspondront à une prise en charge par des assistantes maternelles qui représentent pour les pouvoirs publics –mais pas pour les parents – un coût inférieur aux crèches.

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 doit s'opérer : la fusion des allocations chômage et de l'aide sociale mise en place par cette loi est 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 devraient donc pouvoir être utilisés pour financer la construction de nouveaux équipements. La loi permet, en outre, à l'administration fédérale de financer 29% des dépenses liées à l'hébergement et au chauffage en 2005 et 2006.

Depuis 2005, en Allemagne de l'Ouest, la proportion d'enfants de moins de trois ans accueillis dans les crèches est passée de 6,9% à 7,7%. En outre, les déductions fiscales liées aux frais de garde ont été augmentées : depuis janvier 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 4000 Euros par an pour un enfant âgé de moins de 14 ans (pour les couples avec un seul actif, l'enfant doit être âgé entre 3 et 6 ans seulement).

Par ailleurs, pour atténuer la forte culpabilité ressentie par les mères qui occupent un emploi, le gouvernement a aussi mis l'accent sur la qualité de l'accueil et l'amélioration de la formation professionnelle des assistantes maternelles (*Tagesmutter*). Cette politique engagée sur la voie des réformes atteint son point d'orgue avec l'adoption d'un nouveau congé parental en 2006.

*Le nouveau congé parental : une copie du congé parental suédois*

---

<sup>25</sup> La gestion des *Kindergarten* revient obligatoirement à la commune. La compétence administrative revient aux Offices de la protection de la jeunesse (en général du district). La responsabilité de la gestion peut être le fait des ville-arrondissements et des communes mais elle peut aussi être laissée à l'initiative de la société civile, en particulier les Eglises.

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 1800 Euros nets par mois), pendant un an, au parent qui interrompt son activité professionnelle. Egaleme nt repris 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 1000 Euros nets par mois), le législateur a augmenté le taux de remplacement de leurs revenus professionnels<sup>26</sup>. 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 permettre aux bénéficiaires de 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). Le parent bénéficiaire peut, comme auparavant, bénéficier d'un congé parental d'une durée de trois ans (*Elternzeit*) qui garantit le retour à l'emploi. Le congé parental peut 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 7 mois), soit à la suite l'un de l'autre.

Son financement est assuré par l'impôt : quatre milliards par an doivent lui être consacrés soit un milliard de plus que le dispositif qui était en vigueur jusqu'à 2006.

Un des objectifs est de permettre aux femmes de ne pas devoir renoncer à la maternité pour des raisons financières et professionnelles, tout en limitant la durée d'interruption de la carrière. Cette prestation, proportionnelle au salaire, cible désormais davantage les classes moyennes<sup>27</sup> et les femmes qualifiées qui ont un salaire supérieur au salaire médian féminin.

---

<sup>26</sup> Par exemple, le parent qui gagnait 700 Euros nets par mois perçoit 82% de son salaire antérieur au lieu de 67%.

<sup>27</sup> Des classes moyennes qui apparaissent 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 Antoine Math (2004), Les politiques d'aides aux familles dans seize pays européens. Une comparaison par la méthode des cas types, *Recherches et Prévisions*, n°78.

Mais l'hypothèse sous jacente au processus de décision était que la perte de revenu liée à l'arrêt de l'activité professionnelle est une des raisons du renoncement fréquent à la maternité.

L'autre objectif poursuivi est de promouvoir l'égalité entre les sexes et de favoriser la participation des pères à la vie domestique et familiale, à l'instar du congé parental suédois (80% du salaire antérieur est versé pendant un an<sup>28</sup>). Symétriquement, les femmes - les mieux rémunérées en particulier - sont incitées à travailler à plein temps avant la naissance de l'enfant pour minimiser la perte de revenu professionnel lors du congé parental.

Il est maintenant justifié de s'interroger sur l'efficacité de ces réformes et sur les obstacles divers qui risquent de limiter leur portée.

### **Des objectifs aux pratiques : obstacles institutionnels et culturels**

Les difficultés liées au financement des nouvelles infrastructures d'accueil des jeunes enfants étaient réelles au début des années 2000 du fait de la volonté du gouvernement « rouge-vert », de réduire le déficit budgétaire et la dette publique. Toutefois, depuis 2004, l'amélioration des finances locales, grâce à l'augmentation des taxes sur les entreprises (*Gewerbesteuerinnahmen*) et à la croissance économique, a permis aux communes de disposer d'une réelle marge de manoeuvre. Selon des responsables du Ministère de la famille<sup>29</sup> (BMFSJ), le problème du financement est, en effet, devenu mineur au regard des obstacles d'ordre culturel.

#### *L'influence persistante des normes et valeurs traditionnelles*

Enracinées dans une histoire remontant au dix-neuvième siècle, les injonctions faites aux mères de renoncer à toute activité professionnelle tant que leur enfant n'a pas atteint l'âge de trois ans restent fortes et une majorité de l'opinion publique assimile toujours la mère qui travaille à une "mauvaise mère" (la "*Rabenmutter*", la mère-corbeau). En dépit d'une intense campagne orchestrée par le Ministère fédéral depuis la fin des années quatre-vingt dix, prônant les « bienfaits » pour la société et mettant en exergue les retombées positives sur le marché du travail d'une socialisation précoce du jeune enfant, les réticences des églises catholique et protestante, et d'une partie des députés de la majorité parlementaire (appartenant

---

<sup>28</sup> Voir Marie-Thérèse Letablier (2006), *Le dispositif des politiques familiales en Suède : un modèle pour les autres pays ?*, *Regards*, n°30.

<sup>29</sup> Des entretiens auprès de ces responsables ont été menés en janvier et février 2007.

aux partis de la CDU et de la CSU) restent des obstacles à la concrétisation rapide de la loi sur le développement des crèches et des assistantes maternelles.

La Ministre Ursula von der Leyen est parfois accusée de « miner la cohésion familiale » dans le seul but de satisfaire en priorité les demandes des employeurs. Le nouveau « *Elterngeld* » est souvent perçu comme un dispositif normatif qui favoriserait l'intrusion de l'Etat dans la vie privée des familles, à qui l'on dicterait les pratiques à adopter en matière d'éducation des jeunes enfants.

La majorité des Allemands de l'Ouest<sup>30</sup> 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 durant 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 France<sup>31</sup>. Selon une autre enquête, parmi les jeunes femmes occupant un emploi (âgées de 18 à 44 ans), 56% estiment que la meilleure solution, pour une mère d'un jeune enfant, est de travailler à temps partiel et un quart pensent qu'elles devraient tout simplement cesser de travailler<sup>32</sup>.

Dans ce contexte si peu tolérant à l'égard des mères qui veulent ou doivent occuper un emploi à plein temps, les jeunes femmes sont incitées à se conformer aux normes dominantes et à adopter la voie du compromis : dans les anciens Länder, 63% des mères ayant un enfant âgé de moins de trois ans souhaiteraient travailler à temps partiel et 7% à temps plein, alors que 77% ont cessé toute activité professionnelle<sup>33</sup>.

## Conclusion

Dresser un bilan de ces réformes serait prématuré. Toutefois, sans que l'on puisse parler d'un véritable changement de paradigme, les avancées sont réelles. L'arrivée de la coalition « rouge-vert » au pouvoir, en 1998, et d'autres facteurs décisifs ont permis l'adoption de

---

<sup>30</sup> qui représentent près de 81% de la population totale de l'Allemagne, soit 82.536.680 habitants en 2003.

<sup>31</sup> Source : Données de l'enquête de 2002 du « *International Social Science Programme on Family and Changing Gender Roles* », ISSP, 2004.

<sup>32</sup> Institut für Demoskopie Allensbach, *Einflussfaktoren auf die Geburtenrate*, IfD Umfrage 5177, 2004.

<sup>33</sup> Source : BMFSFJ, 2006, *Erziehung, Haushalt und Beruf*, Ausgabe 4-8.

réformes qui vont incontestablement dans le sens d'une émancipation économique des femmes ayant des enfants. Leur situation sur le marché du travail devrait s'améliorer, ce qui conduirait à une atténuation du clivage entre elles et celles qui font carrière, souvent en renonçant à la maternité. En associant le montant de *l'Elterngeld* au salaire antérieur, les femmes seront incitées à s'investir à plein temps sur le marché du travail avant une naissance. En raccourcissant la durée de son versement (de trois à un an), le législateur a aussi veillé à atténuer les risques liés à un éloignement trop prolongé du marché du travail.

Le recours massif des mères au travail à temps partiel, dont le développement a été favorisé et encadré par des mesures législatives successives, est cependant marqué du sceau de l'ambivalence : d'un côté, les mères conservent un lien avec le monde professionnel, mais de l'autre, elles risquent d'être cantonnées dans ces emplois, déjà massivement occupés par les femmes, ce qui risque de maintenir les discriminations sexuelles, salariales en particulier. Enfin, concernant le développement des crèches, un long chemin reste à parcourir. Même si l'objectif des 230.000 places est atteint, les besoins ne seront pas couverts comme les résultats d'une récente étude le montrent<sup>34</sup>. Une grande variété d'intervenants aux responsabilités enchevêtrées et de fortes disparités géographiques freinent aussi le rythme de mise en place de cette politique.

La Ministre Ursula von der Leyen a pourtant proposé en février 2007 le triplement des places en crèches d'ici 2013 et la gratuité des jardins d'enfants pour les parents, les frais devant être pris en charge par les communes et les Länder. Au sein de la grande coalition, les députés du SPD voudraient faire adopter une loi consacrant le droit pour chaque enfant à être accueilli à plein temps dans une crèche dès l'âge d'un an. A court terme, et malgré l'appui du patronat et de nombreux employeurs, ces propositions semblent avoir peu de chances de se réaliser. Toutefois, la voie qui mène à une meilleure intégration des mères sur le marché du travail – même chaotique - est grande ouverte.

---

<sup>34</sup> Voir Katharina Spiess, Katharina Wrolich, (2005), *Wie viele Kinderbetreuungspätze fehlen in Deutschland?*, *DIW Wochenbericht*, Vol. 72, n°14.