

La politique familiale française, un modèle pour l'Allemagne ?

MAXIMILIAN GIROD-LAINE ET LORENZ HERRMANN*

Les politiques d'aide à la famille se trouvent à nouveau au centre du débat public français et allemand. En novembre 2009 l'Office fédéral des statistiques annonça qu'il n'y aurait plus que 65 millions d'Allemands en 2060, 17 millions de moins qu'aujourd'hui. La raison de cette diminution dramatique de la population est liée à son taux de fécondité : avec 1,37 enfant par femme, l'Allemagne se place au dernier rang de l'Europe. Cet effondrement des naissances est un désastre. Une société de plus en plus vieillissante devra faire face à une diminution de la population active qui ne sera plus en mesure de compenser l'augmentation croissante des dépenses sociales. La France enregistre au contraire le plus fort taux de natalité en Europe avec 2,02 enfants par femme. Même dans le domaine de la parité, la France semble montrer la voie car 83 % des femmes françaises sont actives, et ce, malgré un enfant, tandis qu'en Allemagne, seules 59,5 % des femmes travaillent, qu'elles aient un enfant ou non. Même si *a priori* le débat concernant la parité entre hommes et femmes ne semble pas lié à la politique familiale, il ne peut pourtant être envisagé indépendamment d'une politique nataliste. Effectivement, seule l'égalité permet de créer les conditions nécessaires pour allier vie professionnelle et vie familiale, un défi face auquel le désir de carrière des femmes allemandes échoue en règle générale, celles-ci préférant sacrifier leur désir de fonder une famille plutôt que de renoncer à une carrière. Les politiques familiales françaises peuvent-elles donc, au vu du taux de natalité et du pourcentage de femmes actives plus important, servir de modèle à l'Allemagne ?

L'une des raisons du succès du modèle français semble indéniablement reposer sur le principe de libre choix que propose la

* Maximilian Girod-Laine est conseiller juridique de l'Association du personnel / Staff Union de l'UNESCO.

Lorenz Herrmann est doctorant en physique en cotutelle de l'École normale supérieure et de l'Université de Regensburg.

prestation d'accueil du jeune enfant entre un mode de garde en structure d'accueil ou une prise en charge familiale facilitée par l'obtention d'un congé parental. Ce libre choix doit en théorie permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et familiale. Pour cela différents dispositifs – crèche (petite enfance jusqu'à l'âge de 2 ans), jardin d'enfants (enfants entre 2 à 3 ans), école maternelle (enfants à partir de 3 ans) mais aussi des assistantes maternelles agréées – permettent une prise en charge ininterrompue du berceau jusqu'au baccalauréat. Ainsi, alors que la France a grâce à ces mesures déjà atteint un taux de prise en charge non familial pour la petite enfance supérieur à l'objectif de 33 % fixé par l'Union européenne (UE), l'Allemagne n'atteint quant à elle qu'une prise en charge de 3,2 % à l'Ouest et de 26,8 % dans les länder de l'ex-RDA.

Plusieurs facteurs expliquent ce taux très bas. C'est d'abord un héritage socioculturel, que l'on retrouve dans des expressions comme « mère corbeau » (*Rabenmutter*) – une mère qui abandonne son enfant pour aller travailler –, pèse encore aujourd'hui sur la société allemande qui rechigne à l'idée d'une « prise en charge étrangère » (*Fremdbetreuung*). En effet, il est reproché à cette dernière de causer des dommages affectifs ou bien cognitifs chez l'enfant. D'autre part, le faible taux de prise en charge non familial s'explique aussi pour des raisons historiques. En réaction à la politique familiale du III^e Reich contrôlant dans les moindres détails la sphère privée, mais aussi en opposition à la politique familiale planifiée de la République démocratique allemande (RDA), la famille devint sous le chancelier Adenauer un espace non politique. Quand la République fédérale se décida enfin à introduire un congé parental de trois ans en 1986, cette mesure reflétait en fait une conception bourgeoise et traditionnelle de la famille, car elle n'essayait en aucune façon de concilier emploi et famille, écartant au contraire les femmes du marché du travail. Il faudra attendre la fin des années 1990 et l'accession au pouvoir de la coalition des sociaux-démocrates et des Verts, pour percevoir un changement dans les mentalités en politique. Des mesures telles que la loi de 2001 sur l'emploi à mi-temps et à durée déterminée, même si cette dernière est critiquée pour la précarisation de l'emploi qu'elle induit, sont la preuve d'un nouveau paradigme chez les politiques allemands, puisqu'elle permet une meilleure conciliation du travail et de la famille.

Le taux de fécondité très bas enregistré en Allemagne est aussi lié à un déficit de soutien financier de la part des pouvoirs publics. Bien que l'ancienne ministre fédérale de la famille, Ursula von der Leyen, introduisit en 2007 une allocation de congé parental versée pendant une période de 12 à 14 mois correspondant à 67 % du dernier salaire, le coût d'un enfant reste en définitive élevé. Ainsi un jeune couple marié et ayant deux enfants dispose en moyenne de 1 667 euros de moins par mois qu'un couple sans enfants. La France qui se place en troisième place sur l'indice de l'Organisation de

coopération et de développements économiques (OCDE) du soutien apporté à la famille, accorde des subventions et des réductions fiscales en fonction des revenus familiaux, grâce auxquelles l'éducation des enfants, que ce soit par les parents ou bien dans des structures d'accueil, ne représente qu'une perte financière minimale. De nouveau l'approche française peut servir de modèle. La législation fiscale allemande par exemple ne prend pas en compte les enfants rattachés à un foyer fiscal tandis qu'en France le calcul de l'impôt se fait sur la base du quotient familial réduisant les impôts à chaque enfant supplémentaire. De même le régime de retraite en vigueur en Allemagne ne fait pas la différence entre des couples avec ou sans enfants. Les couples retraités profitent donc d'une retraite par répartition, alors qu'ils n'ont eux-mêmes pas portés au préalable le coût de l'éducation de la nouvelle génération qui finance cette retraite.

Finalement, une augmentation du taux de fécondité en Allemagne ne pourra se produire que si, au-delà de nouvelles mesures qui devront réduire le coût de l'enfance, les revendications émancipatrices de carrière et de parité des femmes dépassant la simple conciliation de l'emploi et de l'enfant sont véritablement prises en compte. Comme le remarque Brigitte Lammers, conseillère en ressources humaines chez Egon Zehnder International, un congé parental a des conséquences négatives sur l'évolution d'une carrière dans une entreprise puisque celle-ci réclame, à hiérarchie croissante, une disponibilité illimitée. Cela concerne surtout la promotion des femmes, car, même si les lois maintenant en vigueur en Allemagne ne cautionnent plus le modèle familial bourgeois traditionnel, elles favorisent pourtant toujours le modèle du « salaire de complément » (*Zuverdienerehe-Modell*) : le mari reste employé à temps plein, tandis que la femme ne continue à travailler au mieux qu'à mi-temps si elle n'abandonne pas tout simplement la vie professionnelle après la naissance de l'enfant. La réforme envisagée de la loi sur l'allocation parentale et le congé parental (*Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit*) améliorera-t-elle enfin la parité ? Cette réforme prévoit d'accorder un congé parental plus long pouvant atteindre 28 mois si les deux parents décident de prendre en charge chacun à mi-temps le nouveau-né. Pourtant la loi actuelle semble démentir cet espoir, car, alors qu'elle permet déjà au conjoint de bénéficier de l'allocation parentale s'il est prêt à prendre un congé parental supplémentaire d'au moins deux mois, seuls 18,4 % des pères allemands en ont profité jusque-là.

Il faut croire que l'on ne peut réaliser l'émancipation des femmes avec les seules mesures touchant aux politiques familiales. Des lois pour changer la culture d'entreprise et la division du travail en fonction du sexe semblent donc aussi nécessaires. Des propositions telles que celles de l'ancien ministre du travail allemand Olaf Scholz désirant obliger les entreprises à publier une comparaison des salaires entre homme et femme pour combattre les écarts de rémunération vont dans ce sens. D'autres mesures, comme

l'instauration de quotas féminins à partir d'un certain niveau hiérarchique des entreprises ou bien d'horaires aménagés pour faciliter la conciliation du travail et de la famille, pourraient être une autre solution. C'est seulement ainsi qu'un changement dans les cultures d'entreprises ne stigmatisant plus les pauses prolongées dans une carrière pourra avoir lieu.

Même si la politique familiale française a été présentée ici comme modèle à suivre, on ne peut ignorer les quelques faiblesses dont elle peut faire preuve. La promesse d'un libre choix entre une prise en charge familiale ou par une structure d'accueil de la petite enfance n'a pas été réalisée entièrement. Comme le constate Anne Salles, maître de conférence à la Sorbonne et chercheur associé à l'Institut national d'études démographiques (INED), le congé parental n'est la plupart du temps que sollicité parce que pour diverses raisons il n'y a pas suffisamment de structures d'accueil de la petite enfance. La prestation d'accueil du jeune enfant a de plus été critiquée, car elle favorise la prise en charge de l'enfant par les parents jusqu'à l'âge de 3 ans, n'incitant pas les femmes à réintégrer le marché du travail. Une allocation similaire de 150 euros envisagée en Allemagne, qui serait versée pendant les trois premières années après la naissance de l'enfant, a pour la même raison obtenu le sobriquet de « prime au fourneau » (*Herdprämie*). Mais les similitudes entre les deux pays sont encore plus flagrantes : contrairement à ce que l'on pourrait croire, la France semble s'inspirer partiellement de l'Allemagne. Avec seulement 2,5 % d'hommes qui prennent un congé parental en France, il a été envisagé d'inciter la gente masculine à s'impliquer davantage dans l'éducation et le ménage en lui réservant deux mois d'allocation parentale. Cela ne s'arrête pas là. Un droit d'accueil du jeune enfant opposable qui suppose la création de nouvelles places d'accueil est prévu pour 2012-2013 dans les deux pays.

Il reste à voir non seulement si les mesures de politiques familiales présentées seront en mesure d'augmenter le taux de femmes actives en Allemagne et de réaliser une parité plus importante, mais surtout si elles réussiront à arrêter la chute du nombre de naissances.