

À l'interface entre démographie et politiques familiales, la question de la conciliation famille-travail dans les réformes de politique familiale en Allemagne et en France

SALLES Anne*,
LETABLIER Marie-Thérèse**

Introduction

Les réformes récentes des politiques familiales ont été souvent justifiées par la nécessité de répondre aux nouveaux défis démographiques. Face au recul de sa population, l'Allemagne a ainsi réorienté sa politique familiale dans le but explicite de favoriser les naissances. Ce retour de la démographie sur l'agenda politique depuis le début des années 2000 met fin à plusieurs décennies d'abstinence liées aux vestiges d'un passé douloureux. Cette histoire contraste avec celle de la France qui montre une grande continuité depuis la fin du XIX^e siècle à propos de l'orientation nataliste de sa politique familiale. En France, en effet, politique démographique et politique familiale sont fortement liées, faisant l'objet d'un fort consensus parmi la population. Malgré ces situations contrastées, la France et l'Allemagne se sont rapprochées ces dernières années suite à la réorientation de la politique familiale allemande en faveur d'une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Les deux pays se rejoignent sur un présupposé commun : l'effet recherché, sur le niveau de la fécondité, de mesures politiques, n'est plus attendu de prestations visant un soutien au coût direct des enfants, mais plutôt du coût d'opportunité des enfants, et donc de mesures visant à faciliter la conciliation entre le travail et la vie familiale compte tenu des aspirations des femmes à poursuivre leur activité professionnelle tout en élevant des enfants. Ce présupposé appelle une évolution des formes de soutien aux familles par les politiques publiques comme aussi de la part des entreprises pour ce qui concerne l'organisation du travail. Les réformes mises en place dans les deux pays vont dans le sens d'un soutien accru à la conciliation travail famille, croisant ainsi les politiques d'activation de l'emploi telles que requises par l'Union européenne.

Nous proposons dans cette contribution d'examiner comment les réformes des politiques familiales ont intégré ces nouveaux enjeux dans deux pays contrastés du point de vue de leur niveau de fécondité,

* Université Paris Sorbonne et INED.

** Centre d'Économie de la Sorbonne, Université Panthéon-Sorbonne et INED.

de la participation des femmes au marché du travail et de leurs politiques de soutien aux parents qui travaillent. Nous examinerons d'abord comment au cours de la dernière décennie les enjeux démographiques ont porté les réformes des politiques familiales en Allemagne et beaucoup moins en France. Nous verrons ensuite en quoi ont consisté ces réformes, quels sont les principes qui les ont inspirées, et les mesures qui ont été privilégiées. Enfin, nous discuterons les résultats de ces réformes, non seulement au vu de leurs objectifs explicites mais aussi au vu de leurs conséquences non prévues. On s'interrogera en conclusion sur le phénomène d'eupéanisation des politiques familiales et sociales et sur la contribution des enjeux démographiques à ce phénomène.

Des enjeux démographiques différents pour les politiques

Une question restée longtemps absente du discours politique en Allemagne, mais omniprésente en France

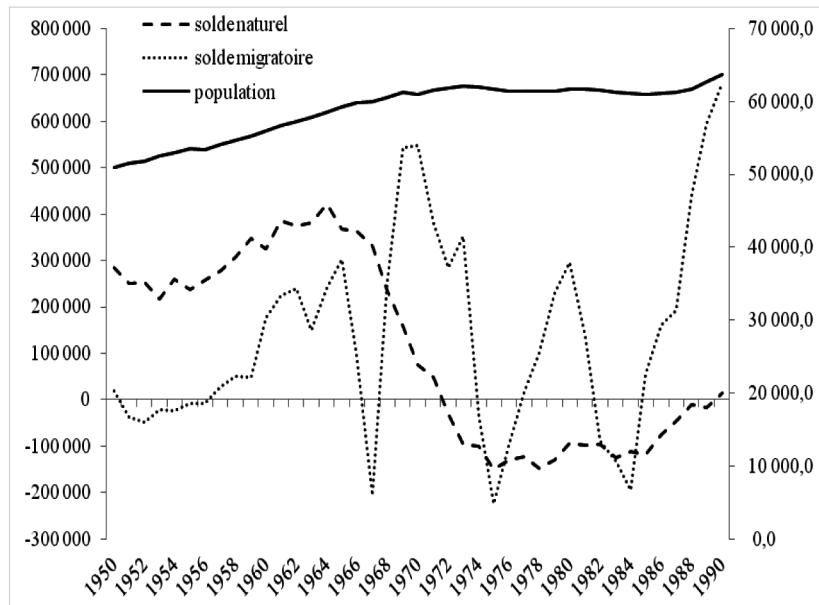
Un tabou en Allemagne

La démographie est longtemps restée un sujet tabou en RFA. Il y a plusieurs raisons à cela. En premier lieu, la situation démographique ne semblait guère justifier d'intervention politique. À l'instar du chancelier Konrad Adenauer, affirmant en 1956 que « les gens ont toujours des enfants »¹, le baby-boom a pu faire croire à une reprise durable de la natalité rendant inutile tout effort particulier pour soutenir les naissances. Certes, l'indice synthétique de fécondité connaît un fort recul à partir de la fin des années 1960, mais celui-ci est compensé par une politique migratoire active, permettant une augmentation de la population allemande en dépit d'un solde naturel négatif (graphique 1).

En second lieu, le gouvernement allemand ne pouvait se résoudre, même dans le contexte de la forte diminution des naissances à partir de la fin des années 1960, à œuvrer en faveur d'une reprise des naissances en raison du double héritage historique du Troisième Reich et de la RDA. La politique familiale menée sous le Troisième Reich a en effet jeté le discrédit sur le principe de mesures natalistes. Car le Troisième Reich ne soutenait pas les naissances en général, mais uniquement les naissances associées à la race dite « aryenne », tout en multipliant les mesures afin de limiter, voire d'empêcher les naissances dans certains groupes de population, en particulier les personnes de confession juive, des personnes handicapées ou des criminels (Hansen, 1991). En d'autres termes, le gouvernement d'Hitler a voulu modeler la famille, façonner la société conformément à une certaine idéologie. C'est aussi la raison pour laquelle, sous couvert de politique familiale et sociale, le gouvernement sous le Troisième Reich s'est efforcé d'exercer une certaine influence sur la jeunesse, notamment par le biais d'organisations telles que les Jeunesses Hitlériennes (*Hitlerjugend*) ou la Ligue des jeunes filles allemandes (*Bund deutscher Mädel*). Dans le cas de la RDA, l'objectif développé dans les années 1970 était de favoriser les naissances tout en maintenant les mères au travail dans un contexte de déclin démographique et de diminution de la main d'œuvre disponible, notamment par le biais du développement d'infrastructures d'accueil pour

¹ Cette célèbre citation fut prononcée par le chancelier allemand pour justifier l'introduction de la réforme des retraites basée sur le principe du contrat entre les générations.

Graphique 1. Évolution de la population de la RFA (Allemagne de l'Ouest), du solde naturel et du solde migratoire de 1950 à 1990. La population est indiquée en milliers



Source : Office fédéral des statistiques

les enfants (crèches, loisirs, voyages, organisations telles que la Jeunesse allemande libre, *Freie Deutsche Jugend*). Mais cette politique devait aussi permettre de soustraire les enfants à l'influence parentale afin de les sensibiliser au plus tôt à l'idéologie socialiste. Un exemple qui l'illustre bien fut la mise en place de crèches hebdomadaires devant accueillir les tout-petits du lundi matin au vendredi soir, les enfants ne retrouvant leurs parents qu'en fin de semaine² (Leroux, 1994). En d'autres termes, sous le Troisième Reich comme en RDA, la politique nataliste menée poursuivait aussi d'autres objectifs non affichés telles qu'une forme de nettoyage ethnique sous Hitler et une prise d'influence sur les enfants, notamment en RDA.

En conséquence, mener une politique nataliste s'avère suspect, mais aussi délicat, car cela signifie intervenir dans la sphère privée des familles, ce qu'il est difficile de faire sans influencer les individus (Salles, 2006). Afin de ne pas courir ce risque, de ne pas être suspecté d'orienter les individus dans leurs choix, le gouvernement de la RFA a pris ses distances de toute politique nataliste afin de préserver la sphère familiale de toute influence extérieure, et de respecter la liberté de choix. Or respecter la liberté de choix signifie aussi ne pas favoriser les familles par rapport aux personnes qui font le choix de ne pas avoir d'enfant. Pourquoi dans ces conditions mener une politique familiale ?³ Constatant que le niveau de vie des familles est sensiblement inférieur à celui des couples sans enfant, il s'agit non pas de favoriser les naissances, mais de contribuer à réduire l'écart de niveau de vie entre les familles et les personnes sans enfant, c'est-à-dire de limiter les pertes financières induites par l'arrivée d'un enfant. En d'autres termes, avoir un enfant ne doit pas être pénalisant⁴.

² Ce type de structures n'a cependant pas rencontré le succès escompté auprès des parents.

³ Le philosophe et économiste Gerd Habermann conteste ainsi le principe même d'une politique familiale, arguant précisément qu'au nom de la liberté de l'individu, le gouvernement n'a pas à interférer avec les choix de chacun (Mayer 1999 : 145).

⁴ Il est cependant à noter qu'un grand nombre de réformes de politiques familiales – en particulier dans les années 1990 – ont été adoptées suite à l'intervention de la Cour Constitutionnelle estimant précisément que les familles étaient pénalisées par rapport aux personnes sans enfant, ce qui montre les réticences du gouvernement de la RFA à intervenir dans ce domaine.

Ce double objectif de venir en aide aux familles, en particulier les plus démunies, tout en interférant le moins possible avec les choix des individus, détermine dans une large mesure l'orientation de la politique familiale allemande. On peut la caractériser de la manière suivante :

- Elle est restée longtemps très limitée et est ainsi basée sur le principe de subsidiarité. En d'autres termes, l'État intervient en tout dernier ressort, en cas de défaillance de la famille. C'est la raison pour laquelle elle est davantage axée sur les revenus modestes.
- Elle est neutre au regard du rang de l'enfant.
- Elle privilégie les transferts financiers au détriment des aides structurelles.

Un soutien financier permet en effet de laisser aux familles le soin de déterminer de quelle manière elles souhaitent utiliser cet apport, et correspond donc au souci de neutralité. Parallèlement, peu d'infrastructures d'accueil voient le jour, car l'accueil des enfants au sein des familles est privilégié, afin d'éviter toute exposition des enfants à une influence extérieure jugée a priori néfaste et afin de renforcer le lien mère-enfant considéré comme primordial. C'est ce qui explique l'introduction dès 1957 du quotient conjugal, un avantage fiscal pour les couples mariés présentant de forts écarts de salaires (*Ehegattensplitting*), afin de réduire la pénalisation financière liée à l'absence d'activité professionnelle des mères, puis la mise en place en 1986 d'un congé parental dont la durée est progressivement portée à trois ans, afin de permettre aux mères de se consacrer exclusivement à leurs enfants pendant leurs trois premières années dans un contexte de développement de l'activité professionnelle des femmes.

Une question centrale en France

En France, les enjeux démographiques se présentent d'une manière bien différente. Les enjeux de population, et en particulier ceux liés à la natalité, ont préoccupé les politiques en France depuis plus d'un siècle. Et ils le font toujours comme en témoigne ce discours de N. Sarkozy dans son introduction :

« ...Il n'est de richesse que d'hommes » écrivait au XVI^e siècle l'humaniste Jean BODIN, permettez-moi d'ajouter qu'il n'est de promesse d'avenir pour un peuple et pour une Nation que les enfants qui naissent et qui grandissent sur son sol.

Des empires ont été détruits faute d'enfants.

Des civilisations brillantes se sont effondrées faute d'enfants.

De vieilles nations s'abîment aujourd'hui dans le déclin, faute d'enfants.

Il n'est de richesse que d'hommes et la seule et unique source de cette richesse, ce sont les familles, d'abord les familles et toujours les familles.

C'est aux familles qui composent la première cellule de notre immense corps social que la France doit sa richesse et son dynamisme depuis des siècles.

La France est forte car la France est d'abord forte de sa démographie. La démographie française fait l'étonnement d'une Europe vieillissante.

La vitalité de notre démographie est même aujourd'hui supérieure à celle de pays de vieille tradition catholique comme l'Espagne ou l'Italie qui étaient connus, il y a encore trente ans, pour leur forte natalité. Dans un peu plus de trente ans, la population française dépassera la population de l'Allemagne et nous serons le premier pays d'Europe en termes d'importance de sa population.

Ainsi, notre pays n'est pas loin de retrouver au XXI^e siècle la place qui était la sienne au XVII^e siècle, quand la France de Louis XIV était le royaume le plus peuplé d'Europe occidentale. Pendant près de deux siècles, la prépondérance démographique de la France fut à l'origine de la puissance de notre

pays et de son rayonnement. » (Discours de Nicolas Sarkozy, Président de la République, à Lavaur (Tarn), le 7 février 2012)

L'une des conséquences de la baisse précoce de la fécondité en France a été la moindre croissance démographique du pays au cours du XIX^e siècle en comparaison de ses voisins européens, ainsi qu'un vieillissement précoce de sa population. Cette situation a fortement préoccupé les élites françaises qui se sont mobilisées contre la « dépopulation » de la France en faisant pression sur les décideurs politiques pour qu'ils adoptent des mesures incitatives à la natalité et à la protection de la famille, et valorisent les familles nombreuses. La vulnérabilité militaire de la France était ainsi attribuée à sa situation démographique, et notamment au manque de vitalité de sa population. Ces idées portées par des acteurs organisés en Ligues ou en associations ont contribué à légitimer la mise en place de mesures natalistes dès la fin du XIX^e siècle. Certes, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, avec le baby-boom de l'après-guerre, la population française a de nouveau augmenté à un rythme soutenu. Le baby-boom a été plus précoce et d'une durée plus longue en France comparativement à l'Allemagne. Mais à l'issue du baby-boom, qui s'est achevé au milieu des années soixante, l'indice de fécondité a diminué de nouveau, pour s'établir à 1,7 enfant par femme, en France, au milieu des années quatre-vingt-dix (Pla et Beaumel, 2012).

Aussi, dès sa mise en place, et de manière durable, la politique familiale a intégré les préoccupations natalistes. Cela s'est traduit par des mesures toujours en place aujourd'hui comme la progressivité des allocations familiales (versées à partir du deuxième enfant et non au premier), par la configuration du quotient familial, et par diverses formes de « récompenses » allouées aux familles nombreuses. Des incitations à avoir un troisième enfant ont été adoptées dans les années soixante-dix dans le but explicite de soutenir la natalité. Jusqu'au tournant des années 1980, les efforts de la politique familiale ont porté sur les prestations permettant d'alléger le coût direct des enfants, dans un double souci de solidarité entre familles avec enfants et ménages sans enfants (redistribution horizontale) et d'encouragement à avoir davantage d'enfants dans un contexte où la participation croissante des femmes au marché du travail était vue comme un risque pour la natalité. Car, travail des femmes et natalité étaient perçus comme deux engagements antagoniques. Or, la progression des femmes dans le salariat, associée aux idées d'émancipation par le travail faisait craindre aux courants natalistes et familialistes un effet massif sur la natalité. Dès le milieu des années 1970, la question de la conciliation entre travail et famille a été mise sur l'agenda politique, notamment sous l'effet du Comité du travail féminin. La politique familiale s'est adaptée progressivement à cette nouvelle donne, en redéployant ses prestations vers le soutien à la garde d'enfants et au-delà la conciliation entre travail et famille. La création de l'allocation parentale d'éducation (APE) en 1985 devait permettre aux mères d'enfants de moins de 3 ans de « choisir » entre poursuivre une activité professionnelle ou garder son enfant. En donnant cette liberté de choix aux mères (d'abord de trois enfants, puis de deux en 1994), il s'agissait de ne pas les décourager de faire des enfants en affichant une préférence pour le travail. En même temps, la politique familiale a redéployé ses aides aux parents vers un soutien accru au développement des modes d'accueil, qu'ils soient collectifs ou individuels. Parallèlement, les écoles maternelles se sont généralisées sur l'ensemble du territoire permettant la scolarisation précoce de la quasi-totalité des enfants de trois à six ans. Cette politique de prise en charge des jeunes enfants reçoit un soutien de la population comme en attestent les enquêtes d'opinion sur le sujet. Il existe en effet un fort consensus en France sur l'éducation précoce des enfants et sur les bienfaits de la socialisation collective. L'enfant n'est pas qu'une affaire privée, il est aussi un « bien public » que la collectivité protège, et dont elle se porte garante, et notamment sous l'angle de l'égalité des chances et du bien-être des enfants.

L'articulation de ces différents éléments concourt à la construction du référentiel politique du « libre choix » supposé permettre aux individus d'avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent sans renoncer à leurs aspirations professionnelles. Il en a résulté :

- Un soutien plus élevé en France qu'en Allemagne à la garde des jeunes enfants fondée sur une légitimité plus forte de l'action publique dans ce domaine en France. Cela s'est traduit par la mise en place dans les années 1980 d'un système de prestations d'aide aux familles pour la garde de leurs enfants.
- Une sensibilité plus grande à la question de la durée du temps de travail et à son aménagement en France. Tandis qu'en France, la norme du travail à temps plein reste forte, pour les femmes comme pour les hommes, en Allemagne, le temps partiel est vu comme un mode de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, de préférence pour les mères. Alors que la flexibilité du travail est vécue comme positive en Allemagne, du moins pour les femmes, celle-ci tend à être considérée en France comme un écart à la norme.
- La mise en place d'un système de congés parentaux au départ assez similaire dans les deux pays : congés longs, rémunérés sur une base forfaitaire, sans réservation pour le père. Ce système était congruent avec une conceptualisation maternaliste de l'éducation des jeunes enfants. Toutefois, le système mis en place au milieu des années 1980 en France était un compromis entre des options concurrentes (rémunération du « care » ou salaire de remplacement), entre des courants politiques opposés (féminisme et familialisme).

Ainsi, tandis que l'Allemagne s'est avant tout efforcée d'atténuer les effets des naissances sur le niveau de vie des familles, la France a davantage cherché à favoriser les naissances, en particulier de rang élevé.

Un rapprochement entre la France et l'Allemagne depuis les années 2000

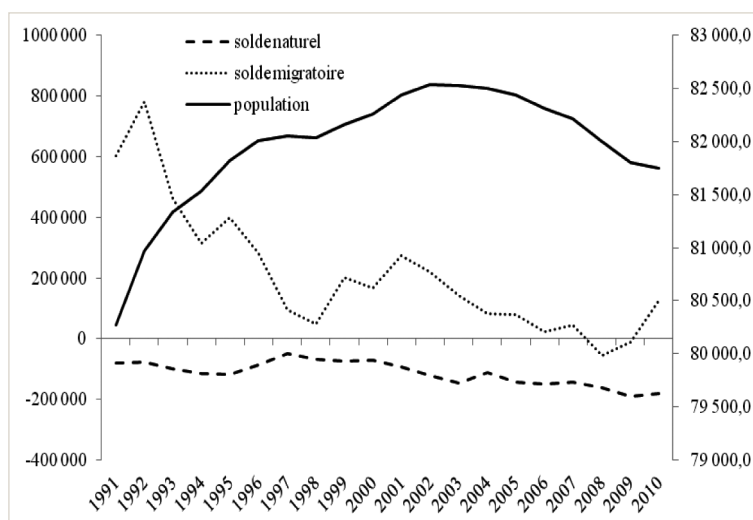
Depuis une dizaine d'années, les positions des deux pays se rapprochent, sans pour autant converger, ce qui est avant tout dû à un tournant dans la politique familiale allemande. Pour quelles raisons le gouvernement allemand décide-t-il de réorienter sensiblement la politique familiale à partir du début des années 2000 et d'intégrer une dimension nataliste ? En d'autres termes, pourquoi le gouvernement allemand rompt-il avec une longue tradition et brise-t-il ce tabou ? Il y a avant tout deux raisons à cela : l'incapacité du gouvernement à atteindre les objectifs fixés, et l'évolution démographique constatée depuis une dizaine d'années. Car l'orientation qui a dominé la politique familiale jusqu'au début des années 2000 s'est avérée un échec. L'objectif de neutralité n'est pas atteint. L'absence de structures d'accueil incite les mères à interrompre leur activité et favorise ainsi le modèle familial patriarcal, caractérisé par un père pourvoyeur de ressources et une mère responsable du foyer. De plus, les aides financières ne pouvant compenser l'absence d'un salaire, même en tenant compte du quotient conjugal, la situation économique des familles reste sensiblement moins favorable que celle des couples sans enfant.

En outre, la situation démographique devient préoccupante. En effet, depuis peu, la population allemande recule : de 2002 à 2010, elle a enregistré une baisse de quelque 785 000 personnes. En d'autres termes, l'immigration ne parvient plus à compenser le solde naturel négatif, une tendance qui devrait s'accroître au fil du temps⁵ et a alerté les médias (voir graphique 2). Derrière la baisse de la population se cache en effet le spectre du vieillissement démographique et d'une possible pénurie de main-d'œuvre

⁵ D'après les estimations de l'Office fédéral des statistiques, l'Allemagne devrait enregistrer un déficit naturel de plus d'un demi-million, en 2060, selon le scénario central (Statistisches Bundesamt 2009).

qualifiée. Ainsi les médias ont largement relayé la crainte d'une remise en question de l'État social liée à la hausse attendue des dépenses de santé et aux difficultés d'ores et déjà présentes pour financer les retraites (Fagnani, 2009, Salles, 2011b).

Graphique 2. Évolution de la population, du solde naturel et du solde migratoire de l'Allemagne réunifiée depuis 1991 (la population est indiquée en milliers)

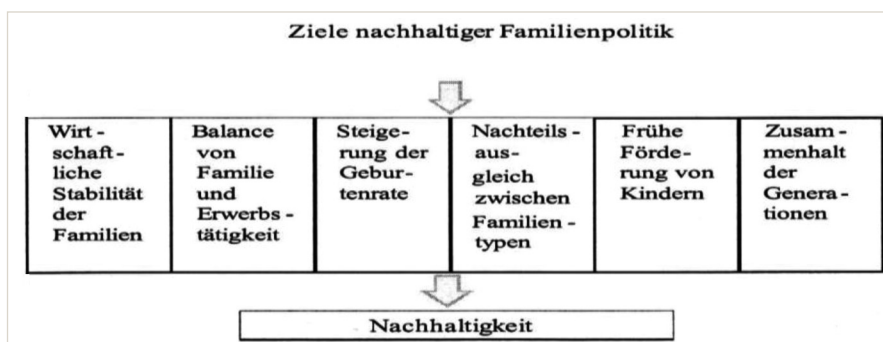


Source : Office fédéral des statistiques

Pour finir, l'Allemagne a enregistré des résultats médiocres dans l'étude PISA menée auprès des pays de l'OCDE sur les résultats scolaires des enfants. Ce constat a incité le gouvernement à s'interroger sur le développement de la prise en charge des tout-petits et la transmission de savoirs dès le plus jeune âge, mais aussi sur l'essor de l'accueil en journée des enfants issus de milieux défavorisés dans les écoles.

Cette situation a incité la ministre de la Famille, Ursula von der Leyen, du parti conservateur CDU, à revoir les objectifs de la politique familiale, en incluant, pour la première fois dans l'histoire de la RFA, un objectif affiché de soutien aux naissances (voir tableau 1).

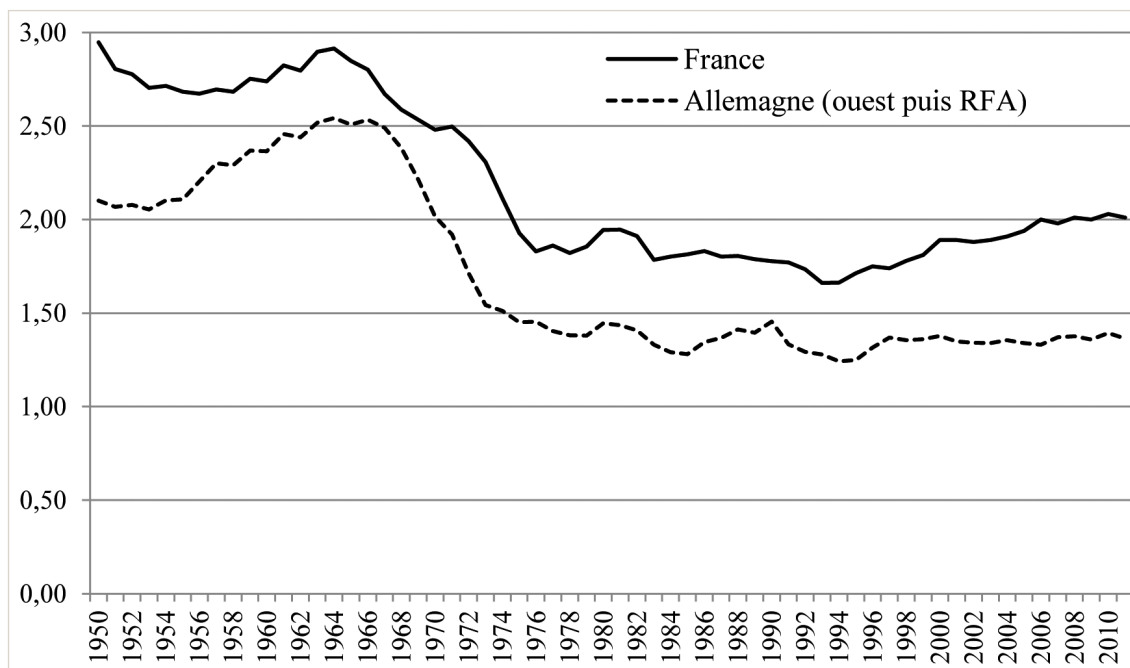
Tableau 1. Objectifs annoncés de la politique familiale allemande menée par la ministre de la Famille Ursula von der Leyen⁶



⁶ Objectifs d'une politique familiale durable : stabilité économique des familles, équilibre entre famille et travail, hausse du taux de natalité, compensation entre les types de familles, soutien précoce aux enfants, solidarité intergénérationnelle.

En France, en revanche, le niveau de fécondité est reparti à la hausse depuis la fin des années 1990. La France affiche ainsi à l'heure actuelle un niveau de fécondité sensiblement supérieur à celui de l'Allemagne. Et l'écart se creuse (graphique 3). Avec deux enfants en moyenne par femme (indicateur conjoncturel de fécondité), la France se situe parmi les pays de l'Union européenne les plus féconds tandis qu'avec 1,4 enfant par femme, l'Allemagne se situe à l'opposé parmi les pays les moins féconds.

Graphique 3. Évolution de l'indice synthétique de fécondité en Allemagne et en France de 1950 à 2011



Source : INSEE et Office fédéral des statistiques

Eu égard au niveau comparativement élevé des naissances en France dans les années 2000, la question démographique a donc perdu en acuité dans l'hexagone, au moment où, au contraire, les débats s'enflammaient de l'autre côté du Rhin (Salles, 2011b). De fait, les projections réalisées par Eurostat tablent, pour la France, sur le maintien des naissances à un niveau stable tandis que le nombre de naissances devrait continuer à reculer en Allemagne. Cette situation différenciée s'explique en partie par une baisse du nombre de femmes en âge de procréer plus marquée en Allemagne qu'en France. En conséquence, la population française devrait continuer à progresser, contrairement à la population allemande, et le pays pourrait compter d'ici 50 ans plus d'habitants que l'Allemagne⁷. Il n'en reste pas moins que la France est touchée, comme l'Allemagne, par le problème du vieillissement. Car la France n'atteint pas non plus le niveau de renouvellement des générations et a présenté, ces dernières décennies, un solde migratoire net sensiblement inférieur à celui de son voisin allemand. Le rapport de dépendance des personnes âgées, en d'autres termes le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus rapporté au nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans, devrait atteindre 58,1 % en Allemagne et 45,5 % en France en 2050, d'après les estimations d'Eurostat (Lanzieri, 2011). Cela signifie que des deux côtés du Rhin, on ne comptera plus, en 2050, que deux personnes en âge d'activité pour une personne à l'âge de la retraite – un peu moins en Allemagne –, ce qui soulève, en France aussi, la question du financement de l'État social.

⁷ Eurostat, communiqué de presse 119/2008, 26.08.2008, « À partir de 2015, les décès devraient dépasser les naissances ».

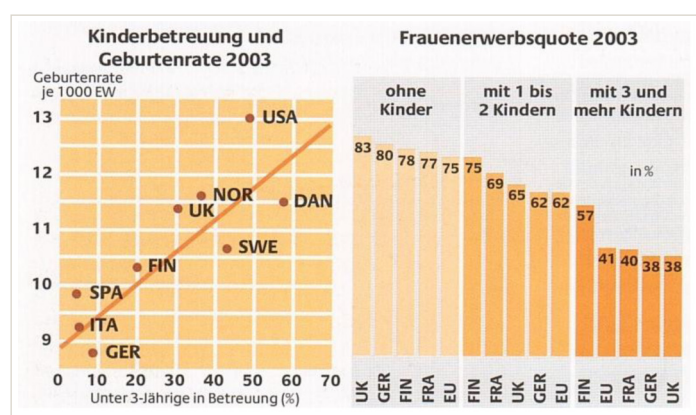
En bref, l'enjeu démographique ne revêt pas la même dimension dans les deux pays. En Allemagne, il s'agit avant tout de favoriser les naissances afin d'enrayer la baisse de la population et de stabiliser le vieillissement démographique. En France, en revanche, le niveau de fécondité est jugé satisfaisant, car il se situe parmi les plus élevés d'Europe. Eu égard au vieillissement de la population, il importe néanmoins de le préserver et de gérer la hausse récente du nombre de naissances, notamment en termes de besoins d'accueil pour les enfants, dans un contexte de restrictions budgétaires.

Les implications pour les politiques familiales

En Allemagne : une réorientation sensible de la politique familiale autour de l'objectif de conciliation entre travail et famille

Pour le gouvernement allemand, il s'agit d'enrayer la baisse de la population en favorisant la reprise des naissances par une politique familiale adéquate, afin d'atteindre un niveau de fécondité de 1,7 enfant par femme, ce qui, combiné à une politique migratoire ciblée permettrait de revenir à l'équilibre. En conséquence, le gouvernement s'est penché sur la politique familiale des autres pays d'Europe au regard de leur situation démographique, afin de dégager des axes prometteurs. Cette étude a mis en lumière le lien entre le taux de prise en charge extérieure des tout-petits et le niveau de fécondité. Il en ressort en effet que plus ce taux est élevé, plus l'indice synthétique de fécondité l'est aussi (graphique 4). Autrement dit, le gouvernement allemand établit une corrélation entre le niveau bas des naissances dans le pays d'un côté et la faible participation des mères à l'activité économique, ainsi que la pénurie d'infrastructures d'accueil pour la petite enfance de l'autre. En d'autres termes, la clé serait d'améliorer les conditions de conciliation entre travail et famille, objectif que se fixe donc la grande coalition entre conservateurs et sociaux-démocrates, s'inspirant en cela d'un projet présenté en 2004 par l'ancienne ministre de la Famille, Renate Schmidt, issue de la coalition entre sociaux-démocrates et Verts (Fagnani, 2009). Il s'ensuit que, même si cette réorientation reste controversée auprès du partenaire de coalition CSU, le parti chrétien-démocrate bavarois, elle rassemble néanmoins les suffrages de nombreux politiques de droite comme de gauche.

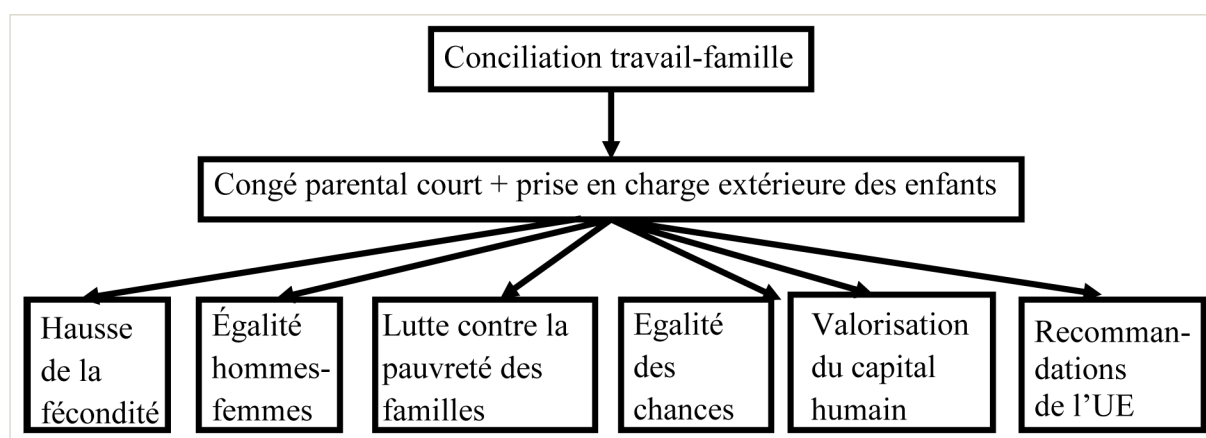
Graphique 4. Taux de prise en charge des enfants âgés de moins de trois ans et taux de natalité, puis taux d'activité des mères selon le nombre d'enfants dans différents pays européens (Allemagne, Finlande, France, Royaume-Uni, UE)



Source : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (dir.), 2006, *Erziehung, Haushalt und Beruf: Anforderungen und Unterstützungen für Familien*, Monitor Familienforschung, 4-8, p. 22

Améliorer les conditions de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale n'a pas pour seul objectif une reprise des naissances (voir tableau 1 et note 8). Il s'agit par là également de mettre un terme au modèle de « Monsieur Gagnepain », dominant en Allemagne, et de favoriser l'égalité hommes-femmes en incitant le père et la mère à se partager également les tâches professionnelles et familiales. Cet objectif de soutien à l'activité professionnelle des femmes répond aussi aux recommandations de l'Union Européenne, qui préconise un taux d'emploi féminin de 60 %, et parallèlement, une prise en charge extérieure d'un tiers des enfants de moins de trois ans (Letablier, 2011). La relance d'une politique démographique en Allemagne s'inscrit ainsi dans le contexte plus large des préoccupations de l'Union européenne relatives au vieillissement de la population et aux moyens de l'éradiquer. Elle traduit ainsi les inquiétudes communautaires relatives à la prise en charge du vieillissement par les systèmes de protection sociale, à la nécessité d'accroître les ressources en main-d'œuvre dans des économies touchées par la récession, et enfin à préserver les systèmes de protection sociale en Europe. À cela s'ajoutent des objectifs de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de bien-être des enfants. Le maintien des femmes dans l'emploi permet en effet aussi de limiter les pertes financières induites par l'arrivée d'un enfant et de lutter contre la pauvreté des familles, et de valoriser le capital humain. Enfin, la prise en charge précoce des enfants favorise l'égalité des chances. Derrière ce choix de favoriser la conciliation travail-famille se dissimule donc tout un faisceau convergent d'objectifs (tableau 2).

Tableau 2. L'objectif de conciliation travail-famille dans la politique familiale allemande



Afin d'atteindre cet objectif de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, la ministre de la Famille a annoncé deux mesures phare : la réforme du congé parental et le développement de la prise en charge de la petite enfance. Entrée en vigueur au premier janvier 2007, la réforme du congé parental, (Erler, 2011) permet aux parents de prendre un congé de douze mois auxquels s'ajoutent deux mois réservés au deuxième conjoint. Ce congé est rémunéré à hauteur de 65 % du salaire précédemment perçu, mais au minimum à 300 euros et au maximum à 1 800 euros⁸. L'objectif est d'inciter les parents à se partager le congé parental et par là d'impliquer davantage les pères dans les tâches parentales. Il est aussi de favoriser une rapide réinsertion des femmes dans le monde du travail. C'est la raison pour laquelle il importait de développer en parallèle les possibilités de prise en charge de la petite enfance. Le gouvernement fédéral ne pouvant agir directement sur le développement des infrastructures d'accueil

⁸ Pour les bas salaires, le taux de remplacement peut dépasser 65 % et même atteindre 100 % selon le niveau de revenu.

pour la petite enfance, car celles-ci relèvent des communes et des régions, il fut décidé de mettre en place un fonds afin de subventionner les initiatives locales. À partir de 2013, les parents doivent bénéficier d'un droit à une place d'accueil pour leurs enfants âgés de moins de trois ans. Fidèle au principe de subsidiarité, la politique allemande est, d'une manière générale, axée sur la coopération avec les partenaires locaux, qu'il s'agisse des entreprises pour la création de places d'accueil ou la flexibilisation du travail des parents, ou des communes, des associations, etc.

En France : des réformes de « modernisation » pour une meilleure adaptation aux besoins

En France, à l'inverse, les enjeux démographiques sont devenus moins forts au cours de la dernière décennie, de sorte qu'ils ont perdu un peu de visibilité dans les orientations et les objectifs assignés à la politique familiale. Pour autant, ils restent présents, comme en atteste par exemple ce qu'on peut lire dans le rapport de Marie-Thérèse Hermange, préparatoire à la réforme de la politique d'accueil des jeunes enfants :

« L'écart entre le nombre "idéal" d'enfants souhaité (2,3) et l'indicateur conjoncturel de fécondité réel permet de noter que près d'une femme sur deux souhaite avoir un enfant de plus. C'est sans doute, à cet égard, l'écart qu'il faut desserrer par une forte pertinence de politique familiale y compris bien sûr dans l'accueil du jeune enfant » (Hermange, 2003)

Il est maintenant admis que le niveau de la fécondité observé en France peut être associé à la réorientation de la politique familiale vers un soutien accru à la conciliation entre travail et famille qui permet d'atténuer les effets de la maternité sur le taux d'emploi. Toutefois, la dimension nataliste de certaines mesures continue d'imprégner le système de prestations (Letablier 2008).

Mais la satisfaction actuelle des politiques sur le niveau de la fécondité rend la question moins urgente qu'en Allemagne. Aussi, à la différence de la politique volontariste menée en Allemagne, les réformes menées en France depuis 15 ans ont surtout visé à « moderniser » le système et à l'adapter aux changements des modes de vie et de travail. Les réformes ont surtout eu pour objectif d'augmenter l'offre d'accueil tout en contenant l'augmentation des dépenses publiques. Elles ont cherché à simplifier le système de prestations en remplaçant le système d'aides par une prestation unique, la *prestation d'accueil du jeune enfant* – Paje – à restructurer le système de pilotage et de gouvernance, et à s'ouvrir à de nouveaux partenaires, en particulier au secteur privé lucratif. L'accent a porté sur la diversification des modes d'accueil afin d'ouvrir le choix pour les parents, de mieux adapter les modes de garde aux horaires de travail irréguliers et atypiques, et surtout afin d'optimiser la gestion des services. Il s'agit de rendre le système d'accueil plus performant. De nouveaux modes d'accueil ont vu le jour comme les jardins d'éveil destinés à accueillir les enfants de deux à trois ans avant l'entrée à l'école maternelle, ce qui permet de compenser la diminution de l'accueil en école maternelle des enfants de cette tranche d'âge. En même temps les relais assistantes maternelles se sont développés. De nouveaux modes d'accueil sont en cours d'expérimentation comme les « maisons d'assistantes maternelles ». Au total, l'offre d'accueil des enfants a augmenté mais ne suffit pas encore à satisfaire les besoins et les préférences des parents. Contrairement à l'Allemagne de l'Ouest, il existe un fort consensus en France vis-à-vis de l'intervention de l'État dans l'accueil des enfants. Les attentes sont fortes, et notamment en termes de qualité des services. De nombreux rapports ont été remis au gouvernement au cours des dix dernières années sur les possibilités de réforme des modes d'accueil qui ont débouché sur un certain nombre d'aménagements mais pas sur la mise en place d'un droit opposable, toujours en discussion mais remis à plus tard.

Les réformes sont aussi liées à la nécessité d'augmenter les taux d'emploi des femmes, conformément aux exigences communautaires. Les règles de compensation de l'interruption d'activité pour élever un enfant ont été aménagées, pour rendre le congé plus souple et surtout moins dissuasif vis-à-vis de l'emploi, sans toutefois aller jusqu'à une réforme radicale, pourtant régulièrement discutée dans les arènes politiques. Ainsi, le complément libre choix d'activité – COLCA – peut-il être versé à taux partiel pour que le bénéficiaire puisse combiner congé et emploi. La possibilité d'une réforme plus en profondeur du congé parental reste un objet de discussion. Il s'agirait de raccourcir la durée du congé, d'en modifier les règles de compensation pour le rendre moins discriminant, et de le rendre plus incitatif pour les pères.

S'il existe un relatif consensus autour de la politique familiale menée en France, des craintes s'expriment quant à la qualité des modes d'accueil des enfants, que la logique gestionnaire des prestations qui a été mise en place pourrait contribuer à détériorer.

Un bilan contrasté des réformes dans les deux pays

Un effet encore limité des réformes allemandes

En Allemagne, les résultats sont décevants. Bien que la population ait réservé un bon accueil à la réforme du congé parental – en témoignent le taux de recours de 97 % chez les femmes⁹ et les études à ce sujet –, l'indice synthétique de fécondité n'a que très peu augmenté, passant de 1,33 enfant par femme en 2006 à 1,36 en 2011, soit un niveau qui reste faible et très en deçà des projections de la ministre de la Famille. De la même manière, la participation des pères reste limitée. En 2011, 20,8 % des pères pouvant prétendre au congé parental en ont bénéficié, mais plus des trois quarts d'entre eux ont opté pour une durée maximale de deux mois, tandis que les femmes ont choisi à 93 % un congé de 10 à 12 mois. De fait, la répartition des tâches reste très inégalitaire, même chez les couples qui ont partagé le congé parental (Salles, 2011a).

Pour finir, la participation des mères à l'activité professionnelle a certes progressé, mais essentiellement chez les mères d'enfants d'âge scolaire. Moins d'un tiers des mères d'enfants de moins de trois ans travaillent. Qui plus est, il s'agit dans la majorité des cas de travail à temps partiel, voire très partiel. D'après les données de l'Office fédéral des statistiques, 71,5 % des mères actives d'enfants âgés de moins de 15 ans travaillent à temps partiel¹⁰. Et les deux tiers des personnes ayant un mini-job en emploi principal sont des femmes (Bundesagentur für Arbeit, 2011)¹¹.

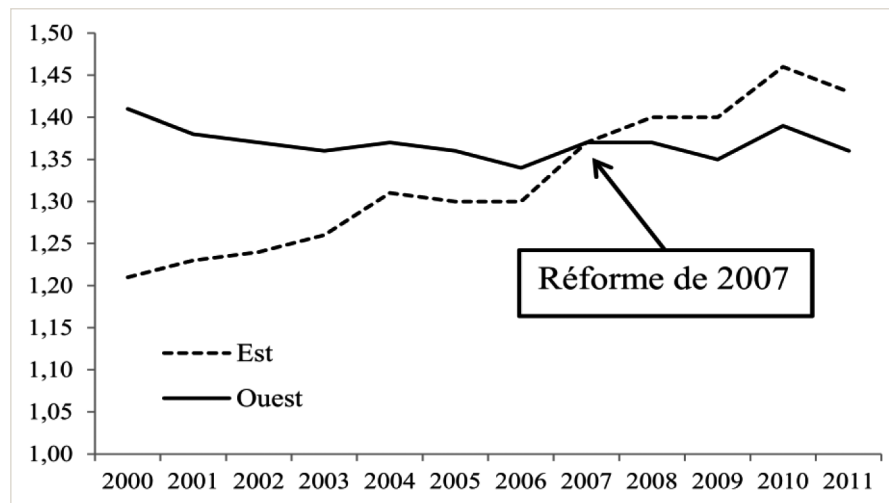
La situation n'est cependant pas si simple. On relève en effet d'importants écarts régionaux : si le niveau de fécondité n'a pratiquement pas évolué à l'ouest, il a progressé sensiblement à l'est, après une période de stabilisation entre 2004 et 2006. Il est ainsi passé entre 2006 et 2011 de 1,3 à 1,43 enfant par femme (graphique 5).

⁹ Chiffre pour 2010.

¹⁰ Ces données sont issues du micro-recensement réalisé tous les ans par l'Office fédéral des statistiques. On observe de forts écarts est-ouest : ce taux s'élève à 77,5 % à l'ouest, à 46 % seulement à l'est (www.destatis.de).

¹¹ Les mini-jobs sont des emplois dits marginaux rémunérés, au maximum, à hauteur de 400 euros par mois, exemptés d'impôts et de charges pour le salarié (Lestrade, 2009).

Graphique 5. Indice synthétique de fécondité à l'Est et à l'Ouest de l'Allemagne de 2001 à 2011



Source : Statistisches Bundesamt

Comment s'explique cet écart entre les deux parties de l'Allemagne ? En premier lieu, les conditions de conciliation entre travail et famille diffèrent toujours sensiblement selon les régions. Ainsi, la proportion d'enfants de moins de trois ans pris en charge à l'extérieur varie, selon les districts, de 0,5 % à plus de 60 %, avec de gros écarts entre l'est et l'ouest du pays. En 2011, seuls 7,7 % des enfants de moins de trois ans étaient accueillis à l'ouest en journée, soit pour une durée minimale de sept heures par jour, contre un taux de 36,3 % à l'est (Statistisches Bundesamt, 2011 : 13). La Saxe-Anhalt a ainsi introduit un droit pour les parents à une place d'accueil pour leurs enfants âgés de moins de trois ans.

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que les parents ne fassent pas le même usage du congé parental à l'est et à l'ouest du pays. Face à la pénurie de modes de garde à l'ouest, les mères optent majoritairement pour un congé de trois ans et reprennent leur activité professionnelle, dans la plupart des cas, à temps partiel ; les Allemandes de l'est privilégient quant à elles un congé plus court et une reprise à temps plein. Cette différence s'explique également par le cadre souple du congé parental. Les parents ont en effet la possibilité de choisir une allocation parentale à taux réduit, versée sur deux ans. En d'autres termes, le nouveau congé parental permet aux parents qui le désirent de revenir au modèle précédent caractérisé par un congé parental de trois ans accompagné du versement d'une allocation de faible niveau – 300 euros par mois – sur une période de deux ans¹². Mais inversement, il est aussi possible d'opter pour l'allocation à taux plein versée sur un an et d'en optimiser le niveau en travaillant à temps plein avant son congé de maternité, puis de reprendre le travail au bout d'un an, ce qui assimile plus le congé parental à un congé de maternité long sur le modèle scandinave. Or force est de constater

¹² Une différence non négligeable subsiste : les mères au foyer qui optent pour un versement de l'allocation parentale sur deux ans ne touchent plus qu'une allocation de 150 euros par mois au lieu de 300 précédemment (soit la moitié de l'allocation de base de 300 euros). Cela a suscité de vives critiques et explique la mise en place prochaine d'une allocation de garde d'enfants (*Betreuungsgeld*) de 150 euros par mois, qui doit venir compléter l'allocation de base pour les femmes qui désirent prendre en charge elle-même leur enfant. Cette allocation était initialement prévue sur deux ans, ce qui permettait de revenir précisément à la situation antérieure, mais portera en définitive sur une durée d'un an pour des raisons budgétaires. Dans la mesure où elle favorise le modèle traditionnel de partage des tâches, cette allocation reste très controversée en Allemagne ; elle est ainsi qualifiée par certains de « prime aux fourneaux » (*Herdprämie*).

que ce modèle se rapproche nettement du congé parental de la RDA. Les mères avaient en effet droit à un congé d'un an rémunéré (*Babyjahr*), puis reprenaient, en règle générale, le travail à temps plein.

Si l'objectif initial de la réforme était précisément d'inciter, sur le modèle suédois, les mères à limiter l'interruption d'activité et de favoriser un partage plus équilibré des tâches, le cadre juridique a cependant évolué depuis 2007 afin de tenir compte des critiques émanant en particulier de l'Église catholique et des conservateurs – notamment le parti conservateur bavarois CSU –, et de permettre ainsi aux parents de choisir entre un modèle conservateur et un modèle plus progressiste.

Cette différence d'utilisation qui est faite dans les deux parties de l'Allemagne s'explique par des différences culturelles importantes. À l'ouest, les mères privilégient un encadrement exclusif des enfants par la famille, ce qui explique aussi le choix d'un congé long et d'une reprise à temps partiel, celle-ci s'inscrivant dans les horaires d'ouverture en matinée du jardin d'enfants ou de l'école. À l'est, les mères sont favorables à un congé court et à une reprise à temps plein, facilitée par l'accueil en journée des enfants dans les crèches, comme dans les écoles. Dans ce contexte, c'est certainement précisément la souplesse d'utilisation du congé parental qui explique le bon accueil qui lui fut réservé dans l'ensemble du pays.

Mais en conséquence, la situation des mères à l'ouest n'a en réalité guère changé, sur le plan institutionnel comme culturel, ce qui explique certainement le faible impact de la réforme sur le niveau de fécondité. À l'est en revanche, l'essor des infrastructures d'accueil et les possibilités qu'offre le nouveau congé parental en font un véritable instrument de conciliation entre travail et famille répondant dans une large mesure aux attentes de la population. Cette double dimension – l'adhésion des parents à cette mesure et la dimension conciliation – peut avoir contribué à la hausse de la fécondité qu'on observe à nouveau à l'est depuis 2007.

En France, un bilan nuancé

Au premier regard, les objectifs semblent bel et bien atteints en France. Avec 2,01 enfants par femme, la France présente encore en 2011 l'un des niveaux de fécondité les plus élevés d'Europe ; il est près de moitié plus élevé que celui de l'Allemagne. Parallèlement, le taux d'emploi des mères continue d'augmenter, en particulier chez les familles de deux enfants et plus. Malgré la forte progression de l'activité professionnelle des mères outre-Rhin, le taux d'emploi reste plus élevé en France qu'en Allemagne, quels que soient le nombre et l'âge des enfants¹³. Qui plus est, il s'agit majoritairement de temps plein en France, même si le temps partiel est en légère progression. Enfin, on constate une répartition plus égale du travail entre les femmes, et en particulier les mères, en France qu'en Allemagne. En d'autres termes, les écarts dans la participation à l'emploi sont beaucoup plus faibles en France selon la présence d'enfants, leur âge et leur nombre qu'en Allemagne. Cette situation met en évidence la norme que représente le travail des femmes et des mères en France, tandis qu'en Allemagne les comportements sont davantage polarisés, en particulier entre mères et femmes sans enfant. Cela révèle par conséquent le fort attachement des femmes à l'emploi en France, celui-ci étant perçu comme une source d'émancipation pour les femmes et de revenu pour le ménage.

¹³ Selon les données d'Eurostat, le taux d'emploi des mères de un, deux ou trois enfants et plus s'élève en France respectivement à 79,2 %, 78,5 % et 58,3 %. En Allemagne, les taux correspondants sont de 75 %, 68,5 % et 49,4 % (données pour l'année 2010). Source : Eurostat 2012, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Inversement, l'interruption temporaire d'activité des mères en Allemagne et leur reprise du travail à temps (très) partiel les conduit majoritairement à renoncer à toute perspective de carrière et à se contenter d'un salaire réduit pendant de nombreuses années. Cette situation les place en situation de dépendance de leur conjoint, ce qui explique, en partie, l'importance du mariage chez les familles à l'ouest, celui-ci offrant en effet une certaine protection aux mères. Il s'ensuit que les normes de parentalité sont plus sexuées en Allemagne qu'en France.

Néanmoins, la politique familiale française conserve une certaine ambiguïté. Dans une logique de libre choix, elle favorise en effet à la fois le retrait des mères du monde professionnel, via un congé parental de trois ans, et leur maintien en activité par le biais d'une offre de garde étendue et subventionnée par les pouvoirs publics. En conséquence, les mères peu qualifiées tendent à se retirer du marché du travail, tandis que les plus qualifiées sont incitées à rester en activité (Letablier, 2008). En effet, le principe d'une allocation forfaitaire (566,01 € par mois en 2012), exerce un effet désincitatif sur les plus hauts salaires, dans la mesure où elle induit une trop forte perte de revenus. L'option d'un complément libre-choix d'activité à temps partiel a reçu un accueil plutôt favorable, surtout parmi les mères les plus qualifiées. En conséquence, le système du congé parental français et de sa compensation continue de creuser les écarts dans les parcours professionnels des femmes selon le niveau de qualification, même si cela reste à un moindre degré qu'en Allemagne. Et surtout, il n'est pas incitatif à un partage avec les pères. En dépit de l'instauration d'un congé de paternité de onze jours, en 2002, l'implication des pères dans la prise en charge des enfants reste modeste en France, comme en Allemagne. La faible participation des hommes aux tâches parentales et domestiques peut s'expliquer par la courte durée de ce congé, mais aussi d'une manière plus générale, par la familialisation des aides en France, en d'autres termes la quasi-absence de mesures s'adressant explicitement aux pères.

L'évolution de la politique familiale au cours des dernières années a suscité des craintes, en particulier quant à la possible détérioration de la qualité des services d'accueil, due à l'introduction d'une logique gestionnaire dans les établissements d'accueil, et surtout à la réduction de l'encadrement des enfants, dans les crèches comme chez les assistantes maternelles. Le collectif « Pas de bébés à la consigne » atteste de ces craintes. Dans un contexte de restrictions budgétaires, le gouvernement recherche en effet des solutions permettant de prendre en charge le nombre croissant d'enfants, en raison notamment du niveau de la natalité, sans pour autant accroître les dépenses publiques. Un certain nombre de recommandations formulées dans le rapport Tabarot (Tabarot, 2008) ont été mises en œuvre. Le résultat a été une augmentation du nombre de places d'accueil dans les infrastructures collectives (multi-accueil, crèche, etc.), ainsi que chez les assistantes maternelles, sans augmentation du personnel d'encadrement. De même, la mise en place des maisons d'assistantes maternelles fait craindre le développement de modes d'accueil de moindre qualité.

Conclusion

L'introduction des enjeux démographiques dans les politiques familiales en France et en Allemagne et leur mise en application par le biais notamment de mesures de conciliation entre travail et famille n'ont pas produit les mêmes effets. Tandis que la France peut se prévaloir d'un niveau de fécondité comparativement élevé et d'une participation active des mères au marché du travail, l'indice synthétique de fécondité reste bas en Allemagne et le taux d'emploi des mères inférieur à celui de la France. Qui plus

est, les mères ont tendance, en Allemagne, à se cantonner dans des emplois faiblement rémunérés, car majoritairement à temps partiel, là où les Françaises privilégient l'activité à temps plein.

L'échec de la réorientation de la politique familiale allemande s'explique avant tout par deux raisons. En premier lieu, elle traduit un certain décalage entre les objectifs du gouvernement et les attentes de la population dans l'ouest du pays. Car au-delà de la question de l'accessibilité des modes de garde, la norme de la prise en charge des enfants par la mère reste forte. Cela se traduit par une faible demande d'infrastructures d'accueil pour les moins de trois ans. En dépit d'un taux d'accueil particulièrement bas en Allemagne, la population ouest-allemande ne demande pas prioritairement un essor de l'offre de garde¹⁴. Et pourtant, elle demande très majoritairement une amélioration des conditions de conciliation entre travail et famille. En d'autres termes, la conciliation ne passe pas, pour les Allemands de l'ouest, par une prise en charge extérieure des enfants d'âge préscolaire, mais par une plus grande flexibilité du travail à l'issue du congé parental, en particulier concernant les horaires de travail et le recours au temps partiel. C'est précisément ce qui explique les réformes successives qui ont été apportées au congé parental depuis, afin de permettre aux parents qui le désirent de prolonger l'interruption dans de bonnes conditions. En second lieu, la politique familiale allemande n'a pas su engager un tournant radical, comme elle l'avait pourtant annoncé. Alors que le nouveau congé parental avait pour vocation d'inciter les parents à se partager également le congé et les mères à reprendre le travail rapidement, de nombreuses mesures incitent au contraire les mères au retrait d'activité. Ainsi, le quotient conjugal qui favorise les couples à forts écarts de salaires existe toujours malgré les critiques. De la même manière, le cadre institutionnel des mini-jobs s'avère particulièrement incitatif pour les mères désirant une activité à temps partiel¹⁵. Enfin, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 de la prime à la garde d'enfants qui s'adresse aux parents qui souhaitent garder eux-mêmes leurs enfants est perçue par beaucoup comme un pas en arrière. De fait, depuis le départ de Mme von der Leyen et son remplacement par Mme Schröder, en 2009, plus aucune mesure en faveur de la conciliation travail-famille n'a été prise en Allemagne. En d'autres termes, concilier travail et famille reste difficile dans l'ouest de l'Allemagne en raison de la pénurie de modes d'accueil, d'un cadre institutionnel qui pénalise l'activité à temps plein des mères et d'un contexte culturel hostile à la prise en charge extérieure des enfants.

À l'inverse, en France comme en Allemagne de l'est, on relève une plus grande adéquation entre l'orientation de la politique familiale et les attentes de la population, même s'il s'agit, pour les nouveaux Länder, d'un phénomène récent. Les Allemandes de l'est sont en effet majoritairement favorables au maintien en activité des mères. Le congé parental d'un an, assorti d'un salaire de remplacement, répond davantage à leurs attentes qu'à celles des Allemandes de l'ouest. Aussi, à l'exception du quotient conjugal, les conditions semblent davantage réunies dans l'est de l'Allemagne pour permettre aux mères de concilier travail et famille, qu'il s'agisse de l'offre de garde, des horaires des écoles ou des représentations des rôles familiaux. Et de fait, tandis que les Allemandes de l'ouest ont adapté le nouveau congé parental à leurs besoins, les Allemandes de l'est répondent davantage aux objectifs du gouvernement en privilégiant un congé court. En bref, comme les Françaises, elles travaillent davantage et ont plus souvent des enfants.

¹⁴ D'après une étude de l'Institut Allensbach, menée en 2011, le souhait d'un essor des modes de garde pour les enfants de moins de trois ans et d'un développement de l'accueil des scolaires en journée arrive bon dernier dans la liste des attentes de la population à l'égard de la politique familiale allemande. Institut Allensbach, 2011, Monitor Familienleben 2011. http://www.beruf-und-familie.de/system/cms/data/dl_data/fdd3341b55040a512c1768f4b577fe3e/Monitor_Familienleben_2011.pdf

¹⁵ On peut aussi mentionner le droit des salariés à un emploi à temps partiel dans toutes les entreprises d'au moins 15 salariés.

En France, si les dernières tendances font craindre un retour en arrière, cela ne semble pas avoir d'effet sur l'emploi des mères ou sur le niveau des naissances. Cette situation peut peut-être s'expliquer par la dynamique des naissances qu'on peut observer dans le pays. La double norme du travail des mères et de la pression à concevoir y est fortement ancrée. Il faut certainement plus que les réticences budgétaires du gouvernement pour la remettre en question.

Ce bilan fait apparaître avant tout deux constats. En premier lieu, des réformes de politique familiale ne semblent produire d'effets que si elles répondent aux attentes de la population, comme c'est le cas dans l'est de l'Allemagne et comme ce le fut durablement en France. Cela ne signifie pas que les politiques ne doivent pas initier de réformes et introduire des tournants, mais que, sans l'adhésion de la population, ces réformes risqueront d'avoir un effet plus limité et de nécessiter du temps pour agir véritablement.

En second lieu, le cas de l'Allemagne montre à quel point il est difficile d'opérer un virage radical. Alors que le gouvernement annonçait une réorientation profonde de la politique familiale, il s'avère dans les faits que rien n'a changé dans l'ouest du pays. Le congé parental se distingue peu, dans son utilisation, du congé parental précédent et les infrastructures d'accueil restent largement absentes du paysage ouest-allemand. De même, le gouvernement n'a pu se résoudre à supprimer ou réformer le quotient conjugal et s'apprête, au contraire, à mettre en place une allocation favorisant le retour des mères au foyer. Cette situation montre à quel point il est difficile d'opter pour une orientation, des objectifs qui aillent à l'encontre de ceux de la population, même si l'Union Européenne pousse dans ce sens.

Références bibliographiques

- Bundesagentur für Arbeit, 2011, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Frauen und Männer am Arbeitsmarkt 2010*. Nuremberg, <http://statistik.arbeitsagentur.de>.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (dir.), 2006, *Erziehung, Haushalt und Beruf: Anforderungen und Unterstützung für Familien*. Monitor Familienforschung. Beiträge aus Forschung, Statistik und Familienpolitik, Stuttgart, 4-8.
- Erlor D., 2011, « *Les réformes du congé parental : vers un nouveau paradigme ?* », Informations sociales, 163 : 50-57.
- Fagnani J., 2009, « *Les réformes de la politique familiale en Allemagne. L'enjeu démographique* ». Notes du Cerfa 67.
- Hermange M.-T., 2003, *La PAJE en propositions*, Rapport du Groupe de Travail « *Prestation d'Accueil du Jeune Enfant* », Tome I, cit., vol. 1. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000091/0000.pdf>
- Hansen E., 1991, *Wohlfahrtspolitik im NS-Staat, Motivationen, Konflikte und Machtstrukturen im „Sozialismus der Tat“ des Dritten Reiches*, Augsburg, Maro-Verlag.
- Lanzieri G., 2011, « *The greying of the baby boomers, a century long view of ageing in European populations* », statistics in focus, 23.
- Leroux G., 1994, *Les Politiques de la famille en République Démocratique allemande, 1949-1989*, thèse de doctorat en études germaniques.
- Lestrade B., 2009, « *Le modèle social allemand en sursis ?* », Revue internationale stratégique, 2 : 156-171.

- Letablier M.-T., 2011, « *Work-life Balance Policy in the European Union* », présentation au Séminaire EUJ-Kansai Business Administration Group, Université Kwansai Gakuin, Japon, 17.03.
- Letablier M.-T., 2008, « *Why has France high fertility: The impact of policies supporting parents* ». In: *The Japanese Journal of Social Security Policy*, Vol. 7 (2), Dezember 2008.
- Mayer T., 1999, *Die demographische Krise. Eine integrative Theorie der Bevölkerungsentwicklung*, Campus Verlag, Francfort sur le Main, New York.
- Pison G., 2012, « *France-Allemagne : histoire d'un chassé croisé démographique* », *Population & Sociétés* n° 487.
- Pla A., Beaumel C., 2012, « *Bilan démographique 2011 : la fécondité reste élevée* », *Insee Première* n° 1385.
- Salles A., 2011a, *Pourquoi réformer le congé parental en Allemagne ?* In: Gouazé S., Salles A., Prat-Erkert C. (dir.), 2011, *Les enjeux démographiques en France et en Allemagne. Réalités et conséquences*. Septentrion, Ville-neuve d'Asq, p. 73-90.
- Salles A., 2011b, *La faible fécondité dans les médias en France et en Allemagne – Regards croisés*. In: Hüser D., Eck J.-F. (dir.), *Medien, Debatten, Öffentlichkeiten in Deutschland und Frankreich im 19. und 20. Jahrhundert*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, p. 205-222.
- Salles A., 2006, « *La politique familiale allemande : les limites de l'action de l'État* », *Critique Internationale*, 31: 95-117.
- Statistisches B. (dir.), 2011, *Kindertagesbetreuung regional 2011, Ein Vergleich aller 412 Kreise in Deutschland*, Wiesbaden.
- Statistisches B. (dir.), 2009, *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden. www.destatis.de.
- Tabarot M., 2008, *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*. Rapport au Premier ministre.
- http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/legacy/Rapport_Tabarot.pdf