

Les enjeux démographiques dans les réformes des politiques familiales en Allemagne et en France

Jeanne FAGNANI, Marie-Thérèse LETABLIER

CNRS/Centre d'économie de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

En France, la politique familiale a poursuivi des objectifs clairement natalistes jusque dans les années quatre-vingt-dix, avant de les reléguer au second plan pour laisser place à d'autres préoccupations. En Allemagne, en revanche, après avoir été longtemps négligées ou même ignorées, les préoccupations liées à la faible fécondité sont apparues sur l'agenda des politiques sociales dans les années 2000. Dans quelles circonstances ces préoccupations et les moyens d'y faire face ont-elles émergé alors que le taux de fécondité était bien inférieur à celui de la France déjà depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ? Pourquoi, en France, la question de la fécondité est-elle devenue avant tout un moyen de justifier et de légitimer des mesures ou des réformes qui poursuivent en réalité d'autres finalités ?

Avant d'esquisser une réponse à ces questions, les débats au niveau communautaire portant sur les préoccupations liées au déclin de la fécondité seront évoqués. Le rôle et l'importance de l'enjeu démographique lors de l'adoption des réformes des politiques familiales dans les deux pays seront ensuite passés en revue. Puis les raisons pour lesquelles ces politiques se sont positionnées différemment à l'égard de cette question en France et en Allemagne seront analysées à l'aune de quelques caractéristiques des récentes réformes menées dans les deux pays.

1. Les enjeux démographiques au niveau communautaire

On peut situer à 2006-2007 le regain d'intérêt des instances communautaires pour la question démographique, même si celle-ci a été un sujet constant de préoccupation au cours des deux dernières décennies. En prévision de sa présidence de l'Union européenne, l'Allemagne avait saisi le Comité économique et social européen (CESE) en octobre 2006 pour un avis exploratoire concernant « la famille et l'évolution démographique ». Et, pendant son semestre de présidence de l'Union (1^{er} semestre 2007), l'Allemagne a œuvré au renforcement des politiques familiales nationales, et notamment des politiques de soutien à la conciliation entre travail et vie familiale, justifiant cette orientation par l'inquiétude suscitée par la situation démographique de l'Europe.

La communication de la Commission sur « L'avenir démographique de l'Europe : transformer un défi en opportunité » d'octobre 2006 (COM(2006) 571), mentionne le défi majeur que constitue le vieillissement de la population pour les sociétés européennes. Pour « désamorcer cette bombe à retardement démographique » et relever le défi, les États membres ont été conviés à prendre des mesures concrètes : aider les citoyens à équilibrer vie professionnelle et vie privée afin de pouvoir réaliser leurs désirs d'enfants ; améliorer les

perspectives d'emploi pour les personnes les plus âgées ; accroître le potentiel de productivité et de compétitivité par une valorisation de la contribution des travailleurs les plus jeunes et les plus âgés ; exploiter les ressources de l'immigration pour le marché du travail ; veiller à la viabilité des finances publiques pour garantir la protection sociale. Les femmes sont ainsi encouragées à se maintenir sur le marché du travail, même en présence d'enfants et/ou de proches dépendants. L'approche « cycle de vie », promue par la Commission, recommande d'assouplir les systèmes éducatifs, tout comme les parcours professionnels, de manière à aider les personnes qui veulent avoir des enfants, au moment où elles le veulent.

Cette communication a été suivie d'une consultation des partenaires sociaux européens et de réunions d'experts gouvernementaux en démographie. Elle met l'accent sur la question clé de la conciliation entre travail et famille, afin de poursuivre l'action engagée au niveau communautaire en termes de reconnaissance de droits individuels aux congés de maternité et congés parentaux. La communication cite en référence les États membres qui ont mis en place des mesures allant au-delà des prescriptions communautaires, soulignant l'intérêt des politiques de soutien à l'exercice de la parentalité. Les politiques combinant mesures de soutien au développement de l'accueil des jeunes enfants et dispositifs souples de congés sont considérées comme favorisant le niveau élevé de participation des mères au marché du travail et le maintien de la fécondité à un niveau élevé.

1.1. La promotion de la solidarité entre les générations

Dans le prolongement de la communication d'octobre 2006, la Commission a adopté une nouvelle communication en mai 2007, intitulée « Promouvoir la solidarité entre les générations » (COM(2007) 244), qui vise explicitement à relever le défi démographique en promouvant le soutien aux familles. Une fois encore, la communication insiste sur l'amélioration de la conciliation entre travail et vie privée comme pouvant permettre aux parents d'avoir le nombre d'enfants qu'ils désirent. La communication s'appuie sur les données statistiques fournies par Eurostat, ainsi que sur les données des enquêtes Eurobaromètre et l'Enquête sur les valeurs des Européens révélant que ces derniers souhaiteraient avoir davantage d'enfants que ce qu'ils ont effectivement, pour encourager les gouvernements à œuvrer à l'allègement des contraintes qui pèsent sur les décisions liées à la reproduction (voir Eurobaromètre, 2007).

La communication mentionne trois domaines dans lesquels l'UE, les États membres, la société civile et les partenaires sociaux peuvent agir pour faciliter la conciliation entre travail et famille : le soutien aux coûts directs des enfants, le soutien au développement de modes d'accueil pour les enfants et de services pour les personnes âgées dépendantes, et enfin le soutien à la mise en place de formes plus flexibles d'organisation du travail, en termes d'horaires de travail comme en termes de congés pour raisons familiales.

1.2. Un projet de Pacte européen pour la famille...

En mars 2007, le Comité économique et social européen (CESE) a proposé, dans son avis exploratoire sur la famille et l'évolution démographique, de conclure un « Pacte européen

pour la famille », comme il en existe pour la jeunesse, l’immigration ou l’emploi, et a demandé de fixer un pourcentage minimum des budgets publics à consacrer à l’aide aux parents. Cette proposition s’appuie sur les recommandations d’un rapport sur « La famille et l’évolution démographique »⁶⁸ qui propose de mettre en place une série de mesures coordonnées relevant des politiques sociales, économiques, environnementales, familiales, et d’égalité entre les hommes et les femmes. La mise en place d’un « Pacte européen contre l’Hiver démographique » qui engagerait les États membres à investir dans la famille est envisagée au prétexte que « le taux de croissance moyen annuel du PIB de l’Union européenne pourrait diminuer de façon mécanique avec le vieillissement de la population, et passer de 2,4 % dans la période 2004-2010 à seulement 1,2 % entre 2030 et 2050, ce qui signifierait la fin des ambitions et des objectifs de la stratégie de Lisbonne » (rapport Buffetaut, § 3.8). Ce rapport, commandé par la présidence allemande de l’UE et adopté à la quasi-unanimité par le CESE, propose aussi de mettre en place un plan d’action pluriannuel s’appuyant notamment sur un recensement des bonnes pratiques relatives à la politique familiale, à la conciliation travail et vie familiale et à l’égalité entre hommes et femmes⁶⁹. Ce plan serait placé sous le regard d’un groupe d’experts *ad hoc*. Pour étayer la demande de mobilisation des États membres, le comité rappelle que « la famille est l’élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l’État » (art. 16 de la Déclaration universelle des droits de l’Homme de l’Onu). Dans un contexte marqué à la fois par la baisse de la natalité et par l’accroissement du chômage, la promotion de la famille comme « lieu de solidarité affective, économique et sociale qui permet à beaucoup de mieux réagir aux aléas de la vie économique » (*idem*, § 6.4) reprend une place de choix.

1.3. ...qui débouche sur la création de l’Alliance européenne pour les familles

Suite aux conclusions du Conseil européen du printemps 2007 et à la proposition de la présidence allemande, le Conseil européen et les représentants des gouvernements des États membres de l’UE ont finalement opté pour la mise en place d’une *Alliance européenne pour les familles* destinée à servir de plate-forme d’échanges de vues et d’expériences sur les politiques familiales et sur les bonnes pratiques dans les États membres, en matière de conciliation entre travail et vie familiale/privée afin de mieux répondre aux défis démographiques. Cette initiative répond aux recommandations de la communication de la Commission d’octobre 2006 précitée stipulant que les États membres peuvent et doivent trouver des réponses politiques satisfaisantes aux nouveaux défis démographiques et en particulier à la baisse de la natalité, afin de contribuer par des mesures de conciliation à l’accroissement de la participation des femmes/mères au marché du travail.

En outre, la résolution du Conseil du 22 février 2007 (Doc.6216/1/07) sur les changements démographiques stipule que des efforts accrus doivent être consentis pour permettre aux hommes et aux femmes de travailler tout en élevant des enfants, sans avoir à sacrifier leur carrière. Ces efforts doivent contribuer à promouvoir l’égalité entre les sexes, en

⁶⁸ Rapport présenté par Stéphane Buffetaut, membre du Cese, au 41^e Congrès mondial pour la famille à Varsovie en mai 2007 (<http://www.worldcongress.pl>).

⁶⁹ Ce travail de recensement a commencé en 2009.

facilitant l'articulation entre travail, vie familiale et vie privée, notamment par des mesures encourageant les hommes à participer davantage aux tâches familiales. Le rapport de la Commission sur la situation démographique en Europe d'octobre 2006 souligne que les pays qui enregistrent un niveau élevé de participation des mères au marché du travail sont aussi ceux qui ont le plus progressé en matière d'égalité entre femmes et hommes et qui, de surcroît, ont les taux de fécondité les plus élevés. La feuille de route de la Commission pour l'égalité hommes/femmes (Doc. 7034/06) et le Pacte pour l'égalité entre les hommes et les femmes adopté par le Conseil européen en mars 2006 (Doc. 7775/1/06) font de la « conciliation » une priorité pour la politique d'égalité, de même que le rapport de la Commission sur l'égalité femmes/hommes de 2007 (COM (2007) 49), qui insiste sur la nécessité de prendre en compte l'exigence d'égalité dans les réponses politiques aux défis démographiques.

La création de l'Alliance européenne pour les familles ne nécessite pas la mise en place de nouvelles structures car elle fonctionne avec les instruments et les ressources existantes. Cette création répond à la nécessité pour la Commission de disposer d'un cadre dans lequel les États membres, les partenaires sociaux, la société civile peuvent apprendre les uns des autres en confrontant leurs expériences et en les transférant pour améliorer les conditions de vie des familles (Damon, 2008).

Cette façon de faire au niveau communautaire tend à construire l'enjeu démographique en « cause » européenne. L'Alliance pour les familles en est l'instrument privilégié inspiré de la réforme allemande. Elle implique un large spectre d'acteurs et de partenaires, cherchant à former un consensus sur une politique largement articulée à la stratégie européenne pour l'emploi et à la promotion du principe d'égalité entre femmes et hommes et justifiée par la notion « d'investissement social dans les enfants ».

1.4. L'investissement social dans les enfants : un principe d'action

La présidence allemande a contribué à redynamiser les débats sur les politiques familiales, reformulées au niveau communautaire en politiques de « soutien à la parentalité » (Letablier *et al.*, 2009). Le champ de la famille n'est pas en principe du ressort de la politique de l'Union européenne, mais la question peut figurer sur l'agenda par l'intermédiaire de la parentalité et des responsabilités parentales, en tant qu'elles sont un obstacle à la participation des mères au marché du travail, et donc à l'égalité avec les hommes. La double articulation, avec l'emploi et avec l'égalité, guide l'intervention communautaire et les recommandations faites aux États membres. Mais, plus globalement, la question des enfants, de leur éducation et de leur exposition au risque de pauvreté conduit aussi à replacer les enfants au cœur des débats. Plusieurs experts ont œuvré en ce sens, comme de nombreuses associations, de manière à ne pas instrumentaliser la politique de l'enfance à des objectifs strictement économiques et d'emploi. Les idées développées au début de la décennie 2000, notamment sous la présidence belge, par G. Esping-Andersen (2002) à propos de l'importance qu'il y a à « investir » dans l'éducation des enfants pour construire la société de la connaissance de demain vont dans ce sens : « Que notre objectif soit de créer plus d'égalité ou simplement d'accroître la productivité de la force de travail de demain, nous devons concentrer l'analyse

sur ce qui se passe entre les quatre murs du domaine familial. C'est là que se situent les effets vraiment importants. [...] Il faut distinguer trois mécanismes liés à la famille : l'effet "argent", l'effet "investissement en temps" et l'effet "culture" » (Esping-Andersen et Palier, 2008 : 72-73).

La réactivation de ces débats et les termes dans lesquels ils sont formulés appellent à une « modernisation » des politiques familiales, allant dans le sens non plus d'un soutien aux coûts directs des enfants mais dans celui d'un soutien aux parents sous forme de droits à des congés parentaux, à une organisation souple du temps de travail et sous forme de services visant à soutenir ou compléter l'éducation des parents. L'impulsion de cette dynamique suppose une mobilisation large d'acteurs : acteurs politiques, partenaires sociaux, société civile. La notion d'investissement social a servi de cadre cognitif aux réformes.

2. L'enjeu démographique dans les réformes de la politique familiale

2.1. Des situations démographiques contrastées mais des défis communs

Du fait de l'allongement de l'espérance de vie et de la baisse de la fécondité, le vieillissement démographique affecte tous les pays européens. La baisse de la fécondité est d'une ampleur variable selon les pays : en 2008, avec deux enfants en moyenne par femme, la France avait le niveau de fécondité⁷⁰ le plus élevé en Europe (avec l'Irlande), tandis que l'Allemagne enregistrait l'un des plus faibles (1,35). Prenant acte du déclin démographique qui les affecte, de la piètre performance de leur système éducatif et de la faible participation des mères au marché du travail, les Allemands ont engagé des réformes de leur politique familiale, et notamment de l'accueil des enfants et du congé parental (Fagnani, 2010 ; Greulich, 2008). Par ailleurs, les entreprises ont été incitées à s'impliquer activement dans ces réformes et à aider leurs salariés parents (Klammer et Letablier, 2008).

2.2. En Allemagne, une fécondité depuis longtemps inférieure à celle de la France

Les enjeux démographiques diffèrent en France et en Allemagne, en raison notamment du niveau de la fécondité. La descendance finale de la génération née en 1960 est égale à 2,10 enfants par femme en France et à 1,65 en Allemagne ; elle s'élève respectivement à 2,03 et 1,55 pour la génération née en 1965 (Commission européenne, 2008 et 2009). Les projections de population à l'horizon 2060 (*idem*, 2007) indiquent que le départ à la retraite des générations du *Baby boom* va accélérer le processus de vieillissement et peser sur le ratio de dépendance⁷¹. Celui-ci est actuellement de 0,25 dans l'Europe des 27 et en France (soit 4 personnes en âge de travailler pour une personne âgée de 65 ans ou plus) et de 0,30 en Allemagne. Les projections démographiques indiquent qu'en 2050, ce ratio serait de 0,50 dans l'EU 27, 0,45 en France et 0,56 en Allemagne, c'est-à-dire seulement deux actifs pour un retraité si les tendances démographiques restent inchangées. Seule une augmentation de

⁷⁰ Mesuré par l'indice conjoncturel de fécondité.

⁷¹ Ce ratio est calculé avec, au numérateur, la population âgée de 65 ans ou plus et, au dénominateur, la population en âge d'activité (15-64 ans).

l'immigration et de la fécondité pourrait modifier sensiblement cette tendance en générant un accroissement de la population. De fait, un changement de la structure par âge de la population paraît inévitable : la proportion de population en âge de travailler va continuer à baisser, alors que celle des personnes âgées va continuer à augmenter. Le groupe d'âges à la croissance la plus rapide est celui des 80 ans ou plus, dont la proportion dans la population des 27 pays de l'UE pourrait presque tripler d'ici 2050, de 4 % en 2008 à 11 % en 2050.

2.3. L'enjeu démographique dans les débats publics

Les pays susceptibles d'être les plus concernés à court terme par la stagnation démographique sont ceux qui ont la fécondité la plus basse et où l'immigration ne compense pas la faiblesse de l'accroissement naturel. L'Allemagne fait partie de ces pays qui ont un accroissement naturel de leur population nul ou négatif, combiné avec un ratio de dépendance relativement élevé. La prise de conscience de cette situation a conduit l'Allemagne à remettre la question démographique sur l'agenda politique (Salles, 2010).

C'est surtout la fécondité qui fait débat dans les politiques familiales : dans quelle mesure une politique plus active peut-elle stimuler la fécondité ? De fait, un effet des politiques sur la fécondité n'est plus attendu de mesures accélérant le rythme des naissances ou encourageant l'augmentation de la taille de la famille, mais plutôt de mesures visant à limiter la tension entre emploi et famille et à promouvoir une plus grande égalité entre les hommes et les femmes. La remontée de la natalité en France est souvent attribuée au fait que les mères peuvent poursuivre leur activité professionnelle tout en ayant des enfants, aidées en cela par la politique familiale. Cet argument mis en avant par les politiques, les médias et la plupart des experts a été « exporté » vers les pays voisins, l'Allemagne notamment, où de nombreux échanges ont eu lieu sur cette question depuis une décennie.

2.4. La place de l'enjeu démographique dans les politiques familiales : rappel historique

2.4.1. Le retour du refoulé en Allemagne

Dès le milieu des années 1960, en ex-RFA, le nombre moyen d'enfants par femme était déjà bien inférieur à celui de la France : en 1970, l'indice conjoncturel de fécondité était respectivement de 2,02 et 2,47 et, dix ans plus tard, de 1,45 et 1,94. Alors qu'en France, dès l'amorce de cette baisse en 1965, les pouvoirs publics et les associations familiales commencèrent à s'alarmer et à envisager des dispositifs favorables à la relance de la natalité, les pouvoirs publics et le monde politique dans l'ex-RFA faisaient preuve d'une grande indifférence à l'égard de cette situation. Cette question restait un tabou en raison du passé national-socialiste et des objectifs explicitement natalistes poursuivis par l'ex-RDA. Pourtant, sous le gouvernement d'Helmut Kohl (de 1983 à 1998), les deux ministres de la Famille (CDU, Parti Chrétien démocrate) furent les premiers responsables politiques depuis la guerre à évoquer la question du déclin de la fécondité. Ils furent l'objet d'attaques virulentes de la part des féministes et des partis de l'opposition (le SPD, Parti socialiste allemand, et les Verts), en dépit de l'accent mis sur l'égalité entre femmes et hommes dans la famille par Rita Süßmuth. Cette ministre fut aussi la première à souligner, en référence aux pays nordiques et

à la France, qu'une meilleure articulation travail/famille pouvait avoir un effet sur la fécondité.

On persista toutefois à penser, dans les milieux conservateurs proches du pouvoir, qu'en permettant aux femmes de se consacrer à plein temps à l'éducation de leurs enfants et en versant des prestations financières généreuses aux familles, il serait possible d'enrayer le déclin de la fécondité (Fagnani, 2007). Pourtant, l'augmentation significative du *Kindergeld* (AF, allocation enfant) au milieu des années 1990, suite à des décisions de la Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*) en 1990 et 1992, et de nouveau, entre 1999 et 2002, l'augmentation des prestations et des avantages fiscaux (*Kinder-Freibeträge*) n'eurent aucun effet sur les taux de fécondité, alors que le taux d'emploi des mères restait en même temps bien inférieur à celui de la France. La persistance de la faible fécondité ne pouvait donc être attribuée à une croissance significative et concomitante du taux d'emploi des mères.

Après l'arrivée au pouvoir de la coalition rouge-vert en 1998, les leçons de ces expériences furent tirées et les regards se tournèrent vers la Suède et la France, deux pays où la participation des mères au marché du travail est élevée et la fécondité bien supérieure à la moyenne européenne : le processus de *Policy learning* entra en action et la recommandation « *Von den NachbarInnen lernen* » fut adoptée.

En réalité, lors du premier mandat, le gouvernement fut surtout préoccupé de « flexibiliser » le marché du travail jugé trop rigide, et de faciliter l'accès à l'emploi en développant les mini-jobs et les emplois à temps partiel. Lors du second mandat, la ministre de la Famille mit l'accent sur l'égalité des sexes sur le marché du travail et dans la famille et entreprit de développer les politiques d'accueil du jeune enfant. Dans ce contexte, la question de la fécondité commença à s'immiscer dans les interstices des débats sur ces questions (Bertram *et al.*, 2006), en dépit de la réticence des sociaux-démocrates (SPD) à l'égard d'un thème qu'ils jugeaient réactionnaire. Il fallut donc attendre l'arrivée au pouvoir de la grande coalition, en 2005, pour que ce thème apparaisse au grand jour sur l'agenda politique.

2.4.2. Du natalisme à l'autosatisfaction en France

À la différence de l'Allemagne, la France a une longue tradition nataliste. Celle-ci s'enracine dans des courants politiques qui, au tournant du XX^{ème} siècle, ont présenté la « dépopulation » comme un « risque majeur » pour l'avenir de la nation française (Le Bras, 1991, Le Bras *et al.*, 1997). Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'argument démographique, et notamment le souci de soutenir la natalité, ont été une fois de plus fortement présents dans la construction de la politique familiale : les allocations familiales ne sont toujours pas allouées au premier enfant mais à partir du deuxième, et leur montant est progressif avec le nombre d'enfants. Le soutien aux familles nombreuses était alors un objectif fort de la politique d'aide aux familles, prenant des formes variées, se concrétisant notamment par la création d'une carte « famille nombreuse » qui existe toujours et qui ouvre l'accès à des réductions de tarifs, dans les transports notamment. Les mères de familles nombreuses bénéficient d'une reconnaissance de la part de la nation pour leur contribution à la richesse nationale.

En versant des prestations financières généreuses, il s'agissait aussi de diminuer les coûts liés à l'éducation des enfants, et notamment de ceux de rang trois et plus, pour inciter les parents à procréer davantage. Jusqu'aux années 1960, la politique familiale promut le modèle du couple traditionnel en aidant généreusement les familles où seul l'homme pourvoyait aux ressources du ménage. À ce titre, l'allocation de salaire unique (ASU), pendant longtemps versée indépendamment des revenus de la famille, était emblématique d'une politique soutenant la maternité et la mère au foyer reposant sur l'idée que la participation des mères au marché du travail pourrait les conduire à limiter leur progéniture. Par ailleurs, le poids de l'argument démographique pesa en faveur de l'inclusion, parmi les bénéficiaires de l'ASU, des enfants nés hors mariage ou de nationalité étrangère qui en avaient été exclus lors de l'instauration de cette prestation par le régime de Vichy.

Sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, dans les années 1970, le ciblage de quelques prestations sur les familles nombreuses témoigna de la persistance des préoccupations liées à la baisse de la fécondité. Toutefois, en réponse à la participation croissante des femmes au marché du travail, et à temps plein pour la majorité d'entre elles, des dispositifs de soutien à la conciliation entre travail et vie familiale ont été mis en place, une orientation que l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 ne remit pas en question. Les écoles maternelles et les services d'accueil pour les jeunes enfants ont été développés, ainsi que des prestations visant à soutenir les mères dans leur « choix » de poursuivre leur activité professionnelle ou de s'occuper de leurs enfants, au moins temporairement. Lors de sa création en 2005, l'allocation parentale d'éducation (APE), réservée aux familles de 3 enfants ou plus, devait permettre aux parents d'interrompre leur activité professionnelle pour s'occuper de leur dernier enfant jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de trois ans. La rhétorique nataliste était encore présente dans les arguments justifiant la mise en place de cette allocation, comme celle relative à l'égalité entre hommes et femmes, même si celle-ci n'aboutit pas aux résultats espérés. En dépit des débats houleux suscités par la création de cette prestation, accusée par certains d'être une incitation pour les mères à se retirer du marché du travail et à retourner au foyer, à l'encontre de leurs aspirations à l'émancipation, la création de l'APE marqua un tournant dans les présupposés relatifs à la prise en compte de l'enjeu démographique dans la politique familiale.

Le France devint, à la fin des années 1990, le pays emblématique, avec la Suède, d'une politique de « conciliation » à laquelle est attribué le bon score de fécondité (Letablier, 2008). Les mesures d'incitation directe à la procréation ne furent dès lors plus de mise, laissant la place à d'autres objectifs pour la politique familiale. Le niveau élevé du chômage a en effet contribué à mettre en sourdine la question de la fécondité : les réformes de la politique familiale en 1994 illustrent que les pouvoirs publics ont été avant tout préoccupés par la création d'emplois et la diminution du chômage (Fagnani, 2007).

Ainsi, le soutien à la natalité, qui reste l'un des piliers de la politique familiale française, est devenu un objectif moins explicite depuis deux décennies. Mais l'empreinte du passé reste forte puisque les dispositifs assignés à cet objectif sont restés en place : un système de transferts par le biais du quotient familial et des prestations familiales qui avantagent les familles nombreuses, se distinguant ainsi des autres pays européens et en particulier de l'Allemagne.

3. Les réformes de la politique familiale à l'épreuve des défis démographiques

3.1. L'évolution des politiques familiales en France : du soutien à la natalité au soutien à la parentalité

Bien que la France soit moins touchée que ses voisins par le vieillissement de la population, ces enjeux n'en sont pas moins présents dans le débat public, même s'ils sont parfois relégués au second rang des priorités. En France, les débats s'inscrivent dans un contexte de forte institutionnalisation de ces questions. Le Haut Conseil de la famille (HCF), installé en 2009 en remplacement du Haut Conseil de la population et de la famille, est chargé d'éclairer ces débats. Ce nouveau Conseil a pour mission d'animer le débat public sur la politique familiale, de formuler des avis et de proposer des réformes. Depuis les années 1990, l'État se veut plutôt un « arbitre » qui accompagne les évolutions de l'institution familiale, ouvrant le champ à de nouvelles thématiques comme la question de la parentalité dans un contexte de diversification des structures familiales et d'augmentation du taux d'activité des femmes. Si les préoccupations natalistes resurgissent régulièrement dans le débat public pour légitimer des mesures visant à aider les familles nombreuses par exemple, la politique familiale ne se veut plus ouvertement nataliste, cherchant plutôt à garantir le « libre choix des familles » en donnant aux parents les moyens d'avoir le nombre d'enfants qu'ils désirent. Compte tenu de l'importance de l'emploi des mères, cette politique ne peut se contenter de compenser les charges de famille ; elle se donne aussi pour but de permettre de concilier une vie familiale avec une vie professionnelle. La réforme de la prestation d'accueil des jeunes enfants en 2004 visait à prendre en compte cet objectif et à simplifier le système d'aides. Elle a consisté à améliorer la solvabilité des familles qui recourent à un mode de garde formel, à diminuer les frais de garde, à inciter les mères, dans le cadre du recours au congé parental, à travailler à temps partiel plutôt que de cesser complètement leur activité. Il s'agit désormais de faciliter le maintien du lien avec l'emploi pour les mères de jeunes enfants, sans pour autant les décourager d'avoir des enfants. Le Plan Petite enfance de 2006 a été conçu dans cet esprit, accordant la priorité au développement de l'offre d'accueil des enfants et aux prestations réduisant les frais de garde. Les préoccupations démographiques sont subordonnées à ces nouvelles priorités de la politique familiale qui, depuis les années 1990, est sous l'emprise croissante des politiques de l'emploi.

3.2. Des réformes radicales en Allemagne ?

En 1998, après 16 années au pouvoir, le gouvernement Kohl et la coalition CDU-CSU-FDP (Union chrétienne-démocrate/Union chrétienne sociale [*Christlich-Soziale Union*]/Parti libéral démocrate [*Freie Demokratische Partei*]) cédèrent la place à la coalition rouge-verte dirigée par le chancelier Gerhard Schröder. Porteurs de valeurs en phase avec les aspirations des nouvelles générations, attentifs aux mutations sociologiques de l'institution familiale, les Verts et le SPD s'engagèrent sur la voie des réformes dans le domaine de l'articulation « travail-famille ». Ce tournant fut facilité par la parution en 2001 des résultats de l'étude Pisa

menée en 2000 sur les performances des systèmes éducatifs des pays de l'OCDE⁷² : amplement répercutés par les médias, ces résultats ouvrirent une brèche dans le mur des certitudes sur lequel s'adossaient les fondements de la politique familiale allemande et aboutirent à une remise en cause des politiques éducatives et des modalités de prise en charge de la petite enfance en Allemagne de l'Ouest. L'Allemagne était classée à la 21^{ème} place sur 32 pays. Ébranlé par ces résultats, le gouvernement fédéral décida, dans une première étape, d'accorder aux *Länder* une subvention de 4 milliards d'euros pour les aider à développer les écoles ouvertes toute la journée, ce qui devait permettre aux femmes de s'insérer plus facilement sur le marché du travail ou de poursuivre leur activité professionnelle.

3.2.1. 1998-2002 : des réformes limitées ouvrant la voie à des réformes plus ambitieuses

Durant cette période, l'action de la ministre de la Famille, Christina Bergman (SPD), qui précéda Renate Schmidt dans cette fonction ministérielle, se focalisa sur la promotion de l'égalité entre les sexes sur le marché du travail. Elle se heurta toutefois à l'hostilité très vive du patronat. Pourtant, la politique familiale fut déjà l'objet de modestes infléchissements allant dans le sens d'un rééquilibrage des responsabilités parentales : le dispositif du congé parental d'éducation fut assoupli en 2001. Dans ce cadre, au lieu de devoir alterner leur présence auprès de l'enfant, les parents pouvaient désormais simultanément travailler à temps partiel, jusqu'à 30 heures par semaine (19 heures auparavant), jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Le montant forfaitaire de l'*Elterngeld* (l'équivalent de l'allocation parentale d'éducation en France) restait peu élevé et était modulé selon les ressources du ménage⁷³. Afin d'encourager les pères à réduire leur temps de travail pour s'occuper des enfants, ce montant fut augmenté lorsque la durée du congé n'excédait pas 12 mois⁷⁴.

Renate Schmidt, ministre de la famille (SPD) durant le deuxième mandat Schröder, lança un programme de mise en place d'un ensemble de services à disposition des collectivités locales (avec conseils et ateliers) pour favoriser le lancement d'initiatives locales plutôt que d'imposer des solutions émanant du niveau fédéral. Elle entreprit parallèlement des concertations avec le patronat et les entreprises qui approuvaient sa démarche. En 2003, en collaboration avec le ministère de l'Économie et du Travail, des initiatives furent lancées pour encourager les entreprises à adopter une politique favorable à la conciliation travail-famille (*Familienfreundlichkeit von Betrieben*) : l'Alliance pour les familles (*Bündnis für Familie*), présidée par le représentant du patronat allemand⁷⁵, regroupe des représentants des collectivités locales, des partenaires économiques et sociaux dans le but de créer des structures de concertation et d'échanges au niveau local, d'entamer un débat public sur la

⁷² OCDE, *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats du programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (Pisa) 2000*, Paris, 2001.

⁷³ Le montant maximum était de 307 euros par mois en 2003.

⁷⁴ Pour un montant maximum de 460 euros par mois en 2003 au lieu de 307 euros en cas de congés plus longs.

⁷⁵ Le BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie*) est l'homologue du Medef.

conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et de mettre en place des services de proximité, en particulier dans le secteur de l'accueil de la petite enfance.

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

C'est dans un contexte devenu favorable et sur un terrain déjà défriché par le gouvernement précédent que des réformes décisives⁷⁶ furent adoptées par la grande coalition arrivée au pouvoir en 2005. Outre la volonté de relancer la natalité et de permettre aux femmes de ne pas avoir à renoncer à la maternité pour des raisons professionnelles, la nouvelle ministre, Ursula von der Leyen, bénéficiant de l'appui inconditionnel de la chancelière, eut pour objectifs explicites d'atténuer les inégalités entre les sexes sur le marché du travail, d'encourager les pères à s'investir dans les tâches éducatives et de favoriser l'accès des mères à l'emploi en leur offrant les moyens de confier leur enfant à des structures d'accueil subventionnées.

Les réformes en Allemagne ont eu une tout autre portée que celles introduites en France et ont souvent été qualifiées de paradigmatiques. L'objectif démographique a été étroitement imbriqué aux questions liées aux politiques de l'emploi. Et les préoccupations liées à la situation de la fécondité se sont encastrées dans une problématique plus globale dominée par l'impératif de soutenir la compétitivité économique de l'Allemagne. L'objectif nataliste a été clairement affiché dans ces réformes, d'autant plus que, dans les anciens comme dans les nouveaux *Länder*, l'ICF oscille entre 1,3 et 1,4 depuis quelques années.

Outre le développement des infrastructures d'accueil des jeunes enfants, la réforme la plus emblématique du changement auquel on a assisté a été l'instauration, en 2007, de l'*Elterngeld*, largement inspiré du modèle suédois (Fagnani, 2010). Un des objectifs était de permettre aux femmes – surtout les plus qualifiées – de ne pas renoncer à la maternité pour des raisons financières et professionnelles, en limitant la durée d'interruption de leur activité professionnelle à un an mais en la rémunérant de façon avantageuse (67 % du salaire antérieur). Une des critiques adressées à ce dispositif fut qu'il était évidemment antiredistributif, mais cela témoignait du souci de cibler les femmes qualifiées qui, souvent, renoncent à être mères pour des raisons liées à leur carrière. Le législateur cherchait aussi à encourager les couples à réduire l'intervalle intergénéral : le montant de l'*Elterngeld* est augmenté de 10 % si un enfant naît dans les 24 mois suivant la naissance du précédent.

Parmi les nombreux facteurs qui expliquent que l'objectif démographique ait pu être affiché si clairement, figurent aussi les enjeux du financement des retraites et les pressions du patronat et des employeurs en général pour mettre en place des mesures permettant le recrutement et la fidélisation des femmes qualifiées.

⁷⁶ D'autres réformes ont été adoptées dans le domaine des prestations familiales. Nous nous limitons cependant ici aux dispositifs en faveur de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

3.2.3. L'enjeu du financement des retraites et des besoins en main-d'œuvre qualifiée

Compte tenu du poids croissant des personnes âgées de 65 ans ou plus au sein de la population et de ses répercussions sur un système de retraite par répartition, la question de la fécondité a été un sujet incontournable lors des débats sur la réforme des retraites (Veil, 2007). Mais la pénurie de travailleurs qualifiés représentait un enjeu tout aussi primordial. Si, jusque dans les années 1980, l'économie allemande a eu moins besoin que la France de faire appel aux femmes sur le marché du travail, ayant recours à l'immigration et à l'embauche de travailleurs venus des pays d'Europe du Sud et de Turquie pour combler le déficit de main-d'œuvre qualifiée, à partir des années 1980, la croissance économique reposa essentiellement sur le développement des services et des technologies de pointe. Mais dans un contexte d'intense compétitivité, les entreprises allemandes commencèrent à être confrontées à un besoin croissant de main-d'œuvre qualifiée : selon un récent rapport remis au ministère de l'Économie, la pénurie actuelle de main-d'œuvre qualifiée, d'ingénieurs et techniciens en particulier, coûterait à l'économie allemande environ 20 milliards d'euros par an, soit 1 % du PIB (Bourgeois, 2009)⁷⁷. Dans ce contexte, les femmes qualifiées représentent un potentiel susceptible de pallier, au moins partiellement, cette pénurie.

CONCLUSION

En France, le niveau relativement élevé de la fécondité a contribué à reléguer les enjeux démographiques à l'arrière-plan de l'agenda des politiques publiques, les préoccupations liées à la croissance du chômage et à la lutte contre la pauvreté occupant le devant de la scène. C'est dans ce contexte que la politique familiale a subi l'emprise des politiques de l'emploi. En Allemagne, les résultats de l'enquête Pisa, la réforme du système des retraites, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ont joué un rôle décisif dans les processus qui ont conduit à une remise en cause des fondements et des principes qui avaient jusque-là prévalu. La question de la faible fécondité n'a pu surgir sur l'agenda des politiques publiques qu'en étant étroitement articulée et portée par d'autres enjeux de nature économique et budgétaire. Les logiques qui ont sous-tendu la décision d'introduire des réformes sont toutefois de même nature dans les deux pays : l'ordre économique a prévalu, les contraintes liées à la compétitivité ayant pesé lourd dans la balance.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BERTRAM H., KRUGER H., SPIESS K. (eds.), 2006, *Wem gehört die Familie der Zukunft. Expertisen zum 7. Familienbericht*, Berlin, Éd. Barbara Budrich, 515 p.
- BOURGEOIS I., 2009, « La crise : une chance pour les PME allemandes », *Regards sur l'économie allemande*, 90 (1), p. 7-14.
- DAMON J., 2008, « Les politiques familiales dans l'Union européenne : une convergence croissante », *Recherches familiales*, 5, p. 33-53.

⁷⁷ Source : OCDE, 2009 (<http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doi/files/812008071P1T025.xls>).

- ESPING-ANDERSEN G. (avec B. PALIER), 2008, *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil (coll. « La République des idées »), 115 p.
- ESPING-ANDERSEN G., 2002, *Why We Need a New Welfare State?* Oxford, Oxford University Press, 274 p.
- EUROBAROMÈTRE, 2007, *Réalité sociale européenne*, rapport n° 273.
- EUROPEAN COMMISSION, 2009, *Demography Report 2008* (<http://ec.europa.eu/social>).
- EUROPEAN COMMISSION, 2008, *Meeting social needs in an ageing society*.
- EUROPEAN COMMISSION, 2007, *Europe's demographic future: Facts and figures on challenges and opportunities?* (http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/esmail_en.cfm).
- FAGNANI J., 2010, « Les réformes de la politique familiale en Allemagne : l'enjeu démographique », in Louis-Marie Clouet et Hans Stark (dir.), *Radioscopie de l'Allemagne 2010*, Paris, Éditions de l'Ifri, p. 249-266.
- FAGNANI J., 2007, “Family Policies in France and Germany: Sisters or Distant Cousins?”, *Community, Work and Family*, 1, p. 39-56.
- GREULICH A., 2008, « Les politiques familiales en France et en Allemagne. Quelles différences ? Quelles pistes de réforme ? », *Horizons stratégiques*, n° 7.
- KLAMMER U., LETABLIER M.-T., 2008, “Family Policies in Germany and France: the Role of Enterprises and Social Partners”, in Bruno Palier et Claude Martin (dir.), *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Blackwell Publishing, Malden/Oxford/Victoria, p. 136-56.
- LE BRAS H., 1991, *Marianne et les lapins. L'obsession démographique*, Paris, Olivier Orban, 284 p.
- LE BRAS H., RONSIN F., ZUCKER-ROUVILLOIS É. (dir.), 1997, *Démographie et politique*, Dijon, Presses universitaires de Dijon, 205 p.
- LETABLIER M.-T., LUCY A., MATH A., THEVENON O., 2009, *The costs of children and the effectiveness of policies supporting parenthood in the European Union*, report for the European Commission (DG V), Paris, Ined (document de travail n° 158).
- LETABLIER M.-T., 2008, “Why France has High Fertility: the impact of Policies supporting Parents”, *The Japanese Journal of Social Security Policy*, vol. 7 (2), p. 41-56.
- OCDE, 2006, *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*, Paris, OCDE.
- SALLES A., 2010, « La faible fécondité dans les médias en France et en Allemagne », in D. Hüser (ed.), *Medien – Debatten – Öffentlichkeiten in Deutschland und in Frankreich im 19. und 20. Jahrhundert*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag (à paraître).
- VEIL M., 2007, « Allemagne : retraite à 67 ans. Baisse des pensions ou nouvelle culture de travail dans la vieillesse ? », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 105, p. 3-17.
-