

DOSSIER D'ETUDE N° 112
Janvier 2009



J. Fagnani, A. Math, C. Meilland
avec la collaboration de A. Luci-Greulich

Comparaison européenne
des aides aux familles

IRES

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	4
INTRODUCTION	6
1^{ERE} PARTIE - COMPARAISONS DES POLITIQUES D'AIDES AUX FAMILLES EN EUROPE : APPROCHES QUANTITATIVES	7
SECTION 1 - COMPARAISON DES POLITIQUES FAMILIALES DANS 30 PAYS D'EUROPE A PARTIR D'UNE EXPLOITATION DES DONNEES DE DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE	8
CHAPITRE 1 - PRESENTATION DES DONNEES SESPROS ET DE LA METHODE	8
CHAPITRE 2 - COMPARAISON DES POLITIQUES D'AIDE AUX FAMILLES A PARTIR DES DONNEES SESPROS --	10
1. Le total des dépenses de la fonction « famille/enfants » dans 30 pays européens.....	10
2. Les prestations en nature de la fonction « famille/enfants »	12
3. Les prestations en espèces délivrées durant des congés destinés aux parents.....	13
4. Les prestations familiales en espèces plus classiques.....	14
CHAPITRE 3 - LES LIMITES DES COMPARAISONS DES POLITIQUES FAMILIALES EFFECTUEES A PARTIR DES DONNEES DE DEPENSES	16
1. Des doutes sur la qualité de certaines données reportées dans la fonction « famille/enfants» ----	16
2. Une sous-estimation du soutien aux familles à travers la protection sociale en raison des règles de ventilation des prestations sociales dans la base de données SESPROS	16
3. Les aides aux familles attribuées par d'autres canaux que la protection sociale.....	17
4. Les données de dépenses ne permettent pas d'analyser les effets redistributifs ou de ciblage.....	20
CONCLUSION DE LA SECTION 1: AMELIORER ET COMPLETER LES DONNEES DE DEPENSES	21
SECTION 2 - COMPARAISON DU SOUTIEN FINANCIER APORTE AUX FAMILLES A PARTIR DE LA METHODE DES CAS-TYPES	22
CHAPITRE 1 - LA METHODE DES CAS TYPES.....	24
1. Principe, intérêt et limites de la méthode des cas-types	24
2. Les familles types retenues	24
3. Mesures de politiques publiques prises en compte	25
4. Hypothèses supplémentaires nécessaires aux calculs	25
5. Le calcul de l'avantage enfant (ou « family package »)	26
6. Choix d'une unité de compte.....	26
CHAPITRE 2 - ESSAI DE SYNTHESE SUR LA GENEROSITE COMPAREE DES PAYS ETUDIES	27
CHAPITRE 3 - LE ROLE DES TRANSFERTS SOCIAUX, PRESTATIONS FAMILIALES ET AIDES AU LOGEMENT.....	29
1. Des prestations familiales proportionnelles au nombre d'enfants dans une majorité de pays	29
2. Des montants de prestations familiales peu modulés en fonction des revenus	30
3. Les aides au logement, un élément important des politiques familiales.....	32
CHAPITRE 4 - LE SOUTIEN PAR LE BIAIS DES PRELEVEMENTS : COTISATIONS SOCIALES, IMPOT LOCAUX, IMPOT SUR LE REVENU	32
CHAPITRE 5 - LES DIFFERENTES COMPOSANTES DU SOUTIEN FINANCIER AUX FAMILLES	34
CHAPITRE 6 - L'AIDE EN FONCTION DU NOMBRE D'ENFANTS OU LA REDISTRIBUTION DITE HORIZONTALE	35
CHAPITRE 7 - LA VARIATION DE L'AIDE EN FONCTION DES REVENUS : LA REDISTRIBUTION VERTICALE ----	38
CONCLUSION DE LA 1 ^{ERE} PARTIE : DE FORTES DISPARITES ET UNE FORTE IMBRICATION DES DIFFERENTS DISPOSITIFS.....	40

2^{EME} PARTIE - ELEMENTS DE COMPARAISONS DES POLITIQUES FAMILIALES ALLEMANDES ET FRANÇAISES -----	41
SECTION 1 - REFORMES ET EVOLUTIONS DE LA POLITIQUE FAMILIALE ALLEMANDE : L'EMERGENCE D'UN NOUVEAU PARADIGME ? -----	42
CHAPITRE 1 - BREF HISTORIQUE DE LA POLITIQUE FAMILIALE ALLEMANDE DEPUIS LES ANNEES SOIXANTE ET JUSQU'À LA FIN DES ANNEES 1990 -----	43
1. La politique familiale de l'ex-RDA : de nombreuses similarités avec celle de la France-----	43
2. L'ex-République Fédérale Allemande : une politique familiale marquée du sceau du conservatisme -----	43
3. L'arrivée au pouvoir de la coalition « rouge-vert » en 1998 : un tournant dans l'histoire de la politique familiale allemande-----	44
4. La situation à la fin des années quatre-vingt dix : un lourd héritage -----	44
CHAPITRE 2 - LE TOURNANT DES ANNEES 2000 : DE NOMBREUX FACTEURS PROPICES AUX REFORMES---	48
1. 1998- 2002 : une période de réformes limitées mais qui ouvrit la voie à l'adoption de réformes plus ambitieuses -----	48
2. Un fort appui du patronat du fait des besoins croissants sur le marché du travail d'une main d'œuvre qualifiée-----	48
3. L'enjeu de la réforme des systèmes de retraites et la persistance d'une faible fécondité-----	50
4. Une forte volonté politique de changement incarnée par trois femmes ministres-----	52
5. Les résultats de l'enquête PISA : l'ébranlement des certitudes-----	53
CHAPITRE 3 - LES REFORMES ADOPTEES PAR LA GRANDE COALITION DIRIGEE PAR LA CHANCELIERE ANGELA MERKEL : UN CHANGEMENT PARADIGMATIQUE ? -----	53
1. Le principal objectif : promouvoir le modèle de la « mère qui travaille » -----	53
2. La loi en faveur du développement des équipements d'accueil des enfants de moins de trois ans : une rupture avec le passé-----	53
3. Le nouveau congé parental : une copie du congé parental suédois-----	54
4. Des objectifs à la mise en œuvre des réformes : obstacles institutionnels et culturels -----	55
CHAPITRE 4. QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DES RECENTES REFORMES ALLEMANDES ?-----	56
SECTION 2 - UNE COMPARAISON DES DISPOSITIFS DE POLITIQUE FAMILIALE EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE	57
CHAPITRE 1 - SERVICES DE GARDES, D'EDUCATION ET DE SOIN DES ENFANTS : QUELLES REALITES EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE ?-----	60
1. Eléments de contexte démographique en France et en Allemagne-----	60
2. Des structures de garde d'enfants articulées aux structures éducatives-----	61
3. Politiques publiques de garde d'enfants : un effort beaucoup plus important en France -----	62
4. Garde d'enfants : les différentes structures en Allemagne et en France-----	64
5. Garde d'enfants et entreprises, des pistes « nationales » ?-----	70
CHAPITRE 2 - LE SOUTIEN FINANCIER DES FAMILLES : LES PRESTATIONS EN ESPECES ET LES AVANTAGES FISCAUX-----	70
1. Des prestations familiales plus élevées en Allemagne-----	70
2. Des aides au logement soutenant davantage les familles à faibles revenus en France -----	73
3. Les aides aux familles transitant par la fiscalité : un élément important de la politique familiale dans les deux pays -----	74
4. Conclusion sur le soutien financier en direction des familles en France et en Allemagne -----	77
CHAPITRE 3 - LES CONGES POUR RAISONS FAMILIALES DESTINES AUX PARENTS EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE-----	78
1. Congés de maternité et congés de paternité-----	78
2. Congés en cas d'urgence, de maladie ou de handicap de l'enfant-----	79
3. Les congés parentaux en France et en Allemagne-----	80
4. Vers un rapprochement des dispositifs de congés en France et en Allemagne ?-----	81
CONCLUSION GENERALE -----	82

Ce rapport présente une actualisation des comparaisons des politiques familiales menées au moyen de plusieurs méthodes quantitatives depuis 1990. La deuxième partie présente les évolutions récentes de la politique familiale en Allemagne, notamment des modes de garde et des congés familiaux, et propose une comparaison entre la France et l'Allemagne en la matière. L'intérêt des comparaisons internationales en ce domaine est de mesurer certains effets supposés des dispositifs, avec des limites tenant aussi bien à la méthodologie qu'aux contextes institutionnel, démographique, économique et culturel différents.

Dans la première partie, les auteurs analysent et comparent les politiques familiales dans l'Union européenne en utilisant deux méthodes quantitatives : des données de dépenses d'Eurostat et des données de famille ou cas-types.

La comparaison est d'abord réalisée en exploitant notamment les données de la base de données du Système Européen de Statistiques Intégrées de Protection Sociale (SESPROS) d'Eurostat. Malgré les limites de ces données constatées par les auteurs, l'utilité des données SESPROS réside dans la possibilité de suivre les évolutions de dépenses et dans la prise en compte d'un large champ géographique (une trentaine de pays).

Les résultats de l'exploitation d'une base de données de familles types portant sur douze pays européens d'un niveau économique comparable sont ensuite présentés et analysés. Ceci donne lieu à une étude des dimensions redistributives (horizontales et verticales) des mesures d'aides aux familles selon leur configuration et leur niveau de revenu. L'élaboration et l'exploitation de cette base de données internationales de cas types permet également d'actualiser les travaux précédents menés avec cette base, pour la CNAF, par Antoine Math et Christèle Meilland (en 2003 et 2006). L'avantage des cas-types, par rapport aux données de dépenses, est de discerner l'effet de la législation et celui des caractéristiques économiques et socio-démographiques des pays. D'après les analyses de chacun des dispositifs, il apparaît que les prestations familiales, les aides au logement et l'impôt sur le revenu constituent l'essentiel du soutien aux familles imputable à la présence des enfants. Une modulation du montant de l'aide pour charge d'enfant en fonction du revenu existe dans la plupart des pays européens. Tous modes de redistributions (horizontale et verticale) confondus, l'Autriche et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni sont les pays les plus généreux en matière de soutien financier aux familles. Les Pays-Bas et l'Islande le sont le moins. La France et la Belgique se trouvent parmi les pays les plus généreux pour les familles nombreuses, mais, dans le cas de la France notamment, soutiennent relativement très faiblement couples et parents isolés avec un enfant. En matière de redistribution horizontale, le soutien financier est plutôt proportionnel au nombre d'enfants dans une majorité de pays, à l'exception de la France et de la Belgique qui aident davantage les familles nombreuses à tous les niveaux de revenus. C'est le cas également en Autriche pour les familles avec un seul salaire. En revanche, l'avantage enfant moyen décroît avec le nombre d'enfant au Royaume-Uni pour tous les niveaux de ressources, et en Irlande et au Danemark, à des niveaux de salaires faibles. En ce qui concerne la redistribution verticale, les pays nordiques (sauf l'Islande), le Royaume-Uni et l'Irlande ciblent très fortement les familles à bas revenus, et beaucoup moins les autres, bien que l'aide soit plafonnée à un niveau non négligeable. Aux niveaux supérieurs de revenus, le soutien aux familles est plus élevé en Autriche, Allemagne, Belgique et France (sauf dans ce dernier pays pour les couples avec un enfant). Dans ces pays, surtout en Belgique et en France, le montant de l'aide est peu modulé selon le niveau de revenu.

A la lecture de ces résultats, on peut s'interroger sur le rôle joué en matière de soutien à la natalité par les prestations. Ceci pourrait confirmer l'influence des équipements et services d'accueil des enfants en la matière. Par ailleurs, ces résultats semblent aussi montrer que la redistribution verticale des revenus a un impact démographique moindre qu'un mix de redistribution verticale et horizontale.

La deuxième partie présente les réformes entreprises en Allemagne au cours des années 2000. La méthode a consisté à analyser et recouper simultanément plusieurs sources d'informations : une analyse de la littérature, les résultats tirés des analyses quantitatives présentés dans la première partie du rapport, et des entretiens avec des acteurs représentatifs de la politique familiale allemande. Cette étude présente donc un historique de la politique familiale allemande depuis l'après-guerre, en insistant sur la période de réunification qui a eu un impact sur le cours de la politique familiale. Les mesures prises depuis en matière de conciliation (congé parentaux, prise en charge de la petite enfance, prestations familiales et fiscales) sont ensuite présentées et comparées avec l'évolution des dispositifs français similaires. Certes les politiques familiales françaises et allemandes présentent désormais quelques traits communs (pluralité des acteurs, rôle important des prestations fiscales pour les revenus supérieurs, implication croissante des entreprises en matière de conciliation), mais le contexte socio-démographique de départ est extrêmement différent. Il en est encore trop tôt pour évaluer les effets des récentes évolutions en Allemagne. Une actualité à suivre d'ici 2010, donc.

Le travail mené par Jeanne Fagnani, Antoine Math, et Christèle Meilland apportera de nombreux enseignements aux comparatistes. La mise en perspective des politiques familiales, et leur évolution observée sur plusieurs années, tendent à montrer que celles-ci, construites au départ sur des logiques différentes, sont en phase de rapprochement sous l'effet notamment des politiques et des recommandations européennes (visant les congés parentaux et la conciliation, le travail des femmes, la réduction de la pauvreté des enfants).

Nadia Kesteman
CNAF-DSER
nadia.kesteman@cnaf.fr

INTRODUCTION

Les changements touchant aux systèmes sociaux et fiscaux font débat et ceux touchant aux politiques publiques en direction des familles ne font pas exception. La comparaison est un des moyens d'éclairer ces débats et de mieux comprendre les logiques des changements mis en œuvre. Ce travail vise à actualiser la comparaison de politiques familiales de différents pays européens de niveau économique comparable.

Ce rapport présente de manière volontairement ramassée les résultats de deux approches choisies pour analyser et comparer les politiques familiales.

Dans la 1^{ère} partie, nous présentons une actualisation de comparaisons couvrant un grand nombre de pays européens menées à partir de plusieurs méthodes quantitatives. Il s'agit d'abord d'exploiter les données les plus récentes concernant les dépenses de protection sociale dans 30 pays européens, d'en mettre en évidence les limites, puis de compléter l'analyse par l'exploitation d'une base de données originales de familles types portant sur 12 pays européens d'un niveau économique comparable, ce qui permet notamment d'étudier les dimensions redistributives des politiques d'aides aux familles. Ce travail est aussi l'occasion d'examiner de manière critique des questions méthodologiques propres aux comparaisons internationales des systèmes de protection sociale.

Dans une 2^{ème} partie, nous avons effectué une comparaison plus approfondie entre la France et l'Allemagne, en analysant surtout les évolutions les plus récentes intervenues en Allemagne. La comparaison est particulièrement intéressante car les deux pays sont souvent rangés dans le même groupe dès lors qu'il s'agit d'analyser les politiques sociales. En matière de soutien aux familles, il est vrai que les deux pays partagent bien des traits communs, en particulier des politiques familiales fortement institutionnalisées et explicites et des efforts conséquents pour compenser en partie, par le biais de la fiscalité et des prestations familiales, les coûts directs liés à la présence d'enfants. Toutefois, dans le domaine de la politique d'accueil de la petite enfance, les deux pays se démarquent fortement. La comparaison porte donc non seulement sur le soutien financier aux familles à travers la fiscalité et les prestations en espèces (analyse privilégiée dans les approches quantitatives) mais également sur la politique d'accueil de la petite enfance et sur les congés pour raisons familiales, pour lesquels des approches qualitatives sont nécessaires. L'Allemagne a fortement réformé ses dispositifs d'accueil de la petite enfance, en particulier son système de congé parental, et la réforme de 2007 est particulièrement emblématique de ce point de vue. Le travail cherche notamment à resituer les éléments de contexte et à mettre en évidence les logiques qui ont présidé aux réformes en Allemagne, afin de mieux comprendre les changements à l'œuvre et d'actualiser et d'affiner la comparaison avec la France.

Les travaux entrepris au cours de cette recherche ont déjà fait l'objet d'un certain nombre de valorisations présentées dans l'annexe 7 de ce rapport (les annexes sont disponibles sur www.caf.fr uniquement).

1^{ERE} PARTIE - COMPARAISONS DES POLITIQUES D'AIDES AUX FAMILLES EN EUROPE : APPROCHES QUANTITATIVES

Dans cette première partie, nous analysons et comparons les politiques familiales dans l'Union européenne en utilisant deux méthodes quantitatives complémentaires : des données de dépenses et des données de famille ou cas-types.

Dans la section 1, nous présentons les résultats d'une exploitation des données les plus récentes concernant les dépenses de protection sociale du « risque famille », encore appelée « fonction famille/enfants » dans la terminologie du Système Européen de Statistiques intégrées de Protection Sociale (SESPROS) d'Eurostat. Il s'agit d'étendre la comparaison au-delà des seuls anciens pays membres de l'Union européenne (UE) dont les grands traits sont globalement déjà connus (les systèmes de protection sociale évoluent assez lentement, et les dispositifs de politiques familiales ne font pas exception).

L'analyse des dépenses porte sur 30 pays européens, dont les 27 actuels Etats membres de l'UE. En fait, cette exploitation a aussi pour but de faire une analyse critique de ces données, de mettre en évidence leurs avantages et leurs lacunes et de suggérer des améliorations possibles pour l'analyse et la comparaison des politiques familiales, ainsi que l'usage de sources et méthodes complémentaires.

Dans la section 2, nous présentons une synthèse des résultats d'une exploitation d'une base de données originales de familles types portant sur 12 pays européens d'un niveau économique comparable¹. L'approche par les familles ou cas types qui consiste à évaluer le soutien financier en faveur de ménages types du fait de la présence d'enfants permet de surmonter certaines limites des données de dépenses : elle permet en particulier l'analyse et la comparaison des effets séparés et surtout conjoints imputables aux divers dispositifs de politique publique, en ne se limitant pas aux seules prestations familiales et en prenant en compte les effets d'autres dispositifs de politique publique (fiscalité, aides au logement, etc.).

L'approche permet également une analyse des dimensions redistributives des mesures d'aides aux familles selon leur configuration et leur niveau de revenu : niveau de « générosité », redistribution horizontale, redistribution verticale.

¹ Une exploitation plus complète est présentée en annexe 1 (disponible sur caf.fr uniquement)

SECTION 1 - COMPARAISON DES POLITIQUES FAMILIALES DANS 30 PAYS D'EUROPE A PARTIR D'UNE EXPLOITATION DES DONNEES DE DEPENSES DE PROTECTION SOCIALE

La comparaison européenne est entreprise ici à partir d'une exploitation des données les plus récentes de la base de données du Système Européen de Statistiques Intégrées de Protection Sociale (SESPROS) d'Eurostat. L'objectif de cette section est bien sûr d'abord de présenter cette base de donnée et les résultats de l'exploitation des données pour 30 pays européens, mais de le faire en distinguant, parmi les prestations en espèces de la fonction « famille/enfants », celles qui correspondent à la rémunération attribuée à l'occasion de congés maternité, paternité ou parentaux, des prestations en espèces plus classiques (dont l'archétype sont les « allocations familiales » en France). Ensuite, ce travail est surtout l'occasion d'opérer une analyse critique de ces données, en soulignant, à côté de leurs avantages, les nombreuses lacunes dès lors qu'il s'agit d'analyser et de comparer les politiques familiales. Nous terminons par un certain nombre de recommandations possibles².

CHAPITRE 1 - PRESENTATION DES DONNEES SESPROS ET DE LA METHODE

Les données sur la protection sociale consacrée à la fonction « famille/enfants » sont rassemblées par Eurostat dans un cadre harmonisé, le Système Européen de Statistiques Intégrées de Protection Sociale (SESPROS). Ces données sont des données agrégées sur les dépenses et les recettes de protection sociale. Elles ont été développées à partir de la fin des années 1970 par Eurostat en étroite collaboration avec les Etats membres de l'Union européenne. La première méthodologie a été publiée en 1981, elle a été entièrement révisée en 1996 et a connu quelques petits ajustements récents (publiés en 2008). La base de donnée a été étendue à mesure que l'UE s'élargissait, et elle comprend aujourd'hui les données des 27 Etats membres mais aussi de pays non membres (Suisse, Norvège, Islande).

Le système couvre la protection sociale au sens habituel du terme, laquelle « englobe toutes les interventions d'organismes publics ou privés destinées à soulager les ménages et les individus d'un ensemble déterminé de risques ou de besoins, sous réserve que cela n'implique aucun acte réciproque simultané ni aucune disposition individuelle »³. Il englobe donc le financement et la fourniture de prestations (prestations en espèces, mais également prestations en nature recouvrant non seulement la fourniture directe de biens et de services mais également le remboursement des dépenses personnelles liées à certains biens et services) ainsi que les frais de gestion connexes. Il inclut également, en principe du moins, les prestations des employeurs à leurs salariés (à condition qu'elles ne puissent raisonnablement être considérées comme la rémunération du travail) telles que le versement de salaires ou de traitements pendant les congés de maladie ou de maternité.

En pratique, les dépenses incluses dans le SESPROS dépendent en dernier ressort des données que les États membres sont en mesure de fournir et de la façon dont ils appliquent les définitions officielles lors de la compilation de ces données. Dans certains cas, les comparaisons proposées doivent donc être interprétées avec prudence. Les problèmes de comparabilité concernent également la classification fonctionnelle des prestations dont l'objectif est de distinguer les dépenses selon les différents types de besoins que la protection sociale a pour mission de satisfaire. Les principales fonctions (ou types de besoins) identifiées au sein du système sont les suivantes :

- Maladie/soins de santé : maintien du revenu et aide en espèces en rapport avec des maladies physiques ou mentales, à l'exclusion des handicaps. Soins de santé destinés à préserver, rétablir ou améliorer l'état de santé quelle que soit l'origine de l'affection.
- Invalidité : maintien du revenu et aide en espèces ou en nature (hors soins de santé) en rapport avec l'incapacité des personnes souffrant de handicaps physiques ou mentaux à exercer des activités économiques et sociales.
- Vieillesse : maintien du revenu et aide en espèces ou en nature (hors soins de santé) en rapport avec la vieillesse.
- Survie : maintien du revenu et aide en espèces ou en nature en rapport avec le décès d'un membre de la famille.

² Ces recommandations ont été présentées au séminaire "Policies for Today's Families: Towards a Framework for Assessing Family Policies in the EU" organisé à Bruxelles le 25 juin 2008 par la Commission Européenne, sous la forme d'une communication d'Antoine Math (IRES) et Olivier Thévenon (INED) "Comparing and assessing family policies: scope and limits of available expenditure data".

³ Pour plus de détails concernant les données du SESPROS, voir le nouveau *Manuel SESPROS*, Eurostat, édition 2008.

- Famille/enfants : aide en espèces ou en nature (hors soins de santé) en rapport avec les frais de grossesse, de naissance et d'adoption, d'éducation des enfants et de garde d'autres membres de la famille.
- Chômage : maintien du revenu et aide en espèces ou en nature en rapport avec le chômage.
- Logement : aide destinée à couvrir les frais de logement.
- Exclusion sociale non couverte par d'autres catégories : prestations en espèces ou en nature (hors soins de santé) spécifiquement destinées à combattre l'exclusion sociale lorsqu'elle n'est couverte par aucune des autres fonctions.

Étant donné que les mécanismes institutionnels d'octroi de ces prestations varient considérablement d'un pays à l'autre et qu'une prestation donnée est souvent destinée à couvrir plusieurs types de besoins, la ventilation précise entre les dépenses entre ces différentes fonctions ne va pas toujours de soi.

Par ailleurs, les dépenses ne tiennent pas compte des prélèvements via des impôts ou des cotisations sociales prélevés sur les prestations, qui viennent réduire parfois considérablement le montant perçu par les ménages et le coût réel pour l'État. Sont également exclus les transferts consistant dans des exonérations, des dégrèvements ou des abattements fiscaux, dont l'importance varie elle aussi d'un pays à l'autre.

En ce qui concerne les dépenses « famille/enfants », le problème peut provenir du fait que les aides aux familles ne prennent pas la forme d'une mesure de protection sociale et ne sont donc pas enregistrées dans les données SESPROS : il peut s'agir d'aides transitant par la fiscalité, ou encore, dans le cas des modes de garde, des dépenses de l'Éducation nationale (pour les écoles maternelles qui, de fait, jouent également le rôle de mode de garde) ou des dépenses des collectivités locales pour certaines structures d'accueil.

L'analyse portera uniquement sur les dépenses de la fonction « famille/enfants ». L'analyse distinguera également les dépenses sous la forme de prestations en espèces, des dépenses sous la forme de prestations en nature. D'autres décompositions des dépenses famille/enfants, comme les prestations familiales en espèces liées à la maternité (rémunération des congés maternité et primes de naissance) d'un côté, et les prestations familiales plus classiques de l'autre, sont également utilisées en dépit de la fragilité de la comparabilité de ces décompositions. Il est également possible de distinguer les prestations selon qu'elles sont ou non soumises à une condition de ressources.

Les comparaisons portent sur l'année 2005 (2004 pour le Portugal), soit l'année la plus récente pour laquelle nous disposons de données⁴. La comparaison porte sur **30 pays d'Europe**, les 27 de l'Union européenne, plus la Norvège, l'Islande et la Suisse.

⁴ Les données les plus récentes disponibles au moment de cette exploitation, au printemps 2008, concernaient l'année 2005.

1. Le total des dépenses de la fonction « famille/enfants » dans 30 pays européens

Les dépenses de protection sociale de la fonction “famille/enfants” représentent en moyenne 2.1 % du PIB dans l’UE, mais avec de très grandes différences entre les pays européens puisque **ces prestations varient de 0.8 % du PIB en Pologne à 3.8% du PIB au Danemark en 2005** (tableau 2 et graphique 1). Le total est égal ou supérieur à 3 % au Danemark, au Luxembourg, en Allemagne, en Autriche, en Finlande, en Suède et en Islande. Il est compris entre 2,1 et 2,8 % en Norvège, en Irlande, en France, en Hongrie, à Chypre ; entre 1,5 % et 2 % en Belgique, Slovénie, Slovaquie, au Royaume-Uni, en Estonie, en Grèce ; entre 1 et 1,4 % en République Tchèque, en Roumanie, en Lettonie, aux Pays-Bas, en Suisse, en Lituanie, au Portugal, en Bulgarie, en Espagne et en Italie. Il est enfin inférieur à 1 % à Malte et en Pologne.

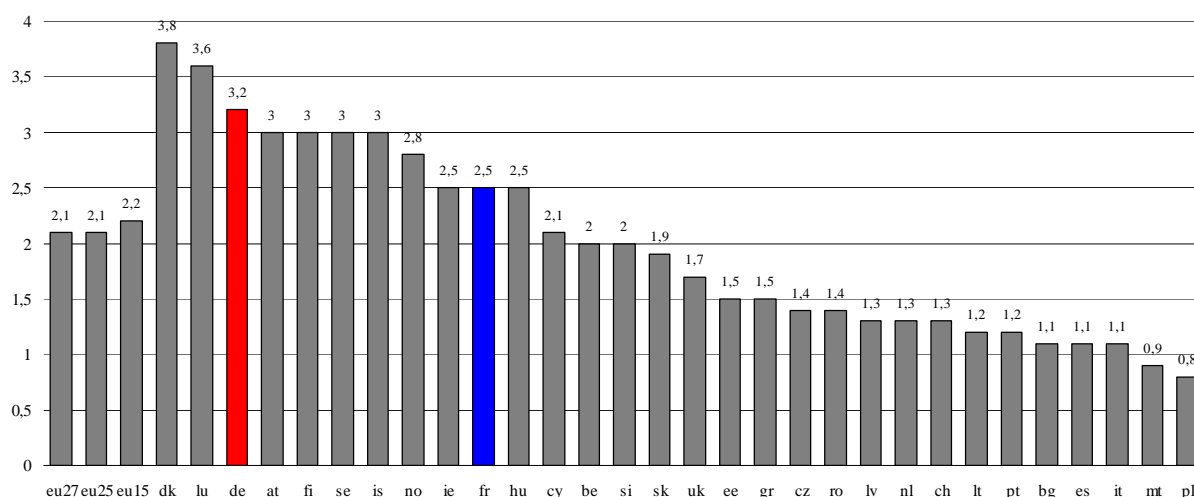
Il convient de noter que les différences constatées entre les pays sont plus grandes pour la fonction « famille/enfants » que pour les autres fonctions de la protection sociale (vieillesse, invalidité, maladie, etc.). Il semble donc que ce soit dans ce secteur de la protection sociale que les disparités sont les plus grandes au sein de l’Union européenne.

Tableau 1 : Sigles des pays utilisés dans les graphiques

eu27	Union européenne (27 pays)
eu25	Union européenne (25 pays)
eu15	Union européenne (15 pays)
be	Belgique
bg	Bulgarie
cz	République tchèque
dk	Danemark
de	Allemagne
ee	Estonie
ie	Irlande
gr	Grèce
es	Espagne
fr	France
it	Italie
cy	Chypre
lv	Lettonie
lt	Lituanie

lu	Luxembourg
hu	Hongrie
mt	Malte
nl	Pays-Bas
at	Autriche
pl	Pologne
pt	Portugal
ro	Roumanie
si	Slovénie
sk	Slovaquie
fi	Finlande
se	Suède
uk	Royaume-Uni
is	Islande
no	Norvège
ch	Suisse

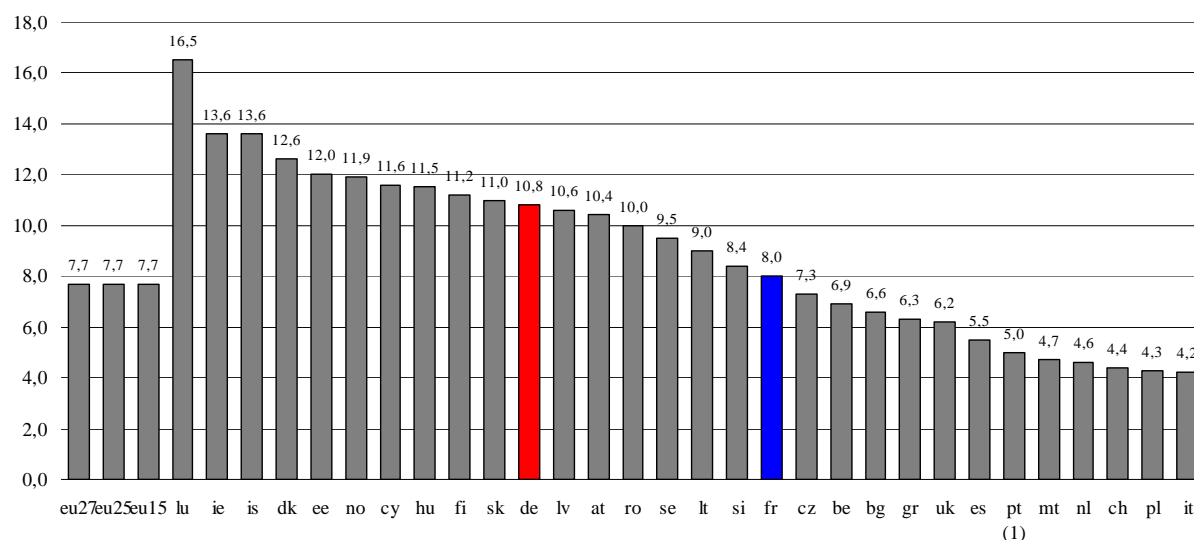
Graphique 1 Prestations sociales « famille/enfants » en % du PIB – 2005 (2004 pour le Portugal)



Par rapport au total des dépenses de protection sociale, les dépenses consacrées à la fonction famille/enfants s'élevaient en moyenne à 7,7 % en 2005 dans l'UE mais ce pourcentage varie de 4,2 % seulement en Italie à 16,5% au Luxembourg (tableau 2 et graphique 2).

Ces résultats globaux pour l'ensemble de la fonction « famille/enfants » recouvrent en fait de fortes différences selon les différentes catégories de prestations examinées : prestations en nature, prestations en espèces servant à rémunérer les congés pour raisons familiales, autres prestations en espèces (prestations familiales « classiques »).

Graphique 2 - Prestations sociales « famille/enfants » en % du total des dépenses de protection sociale – 2005 (2004 pour le Portugal)



2. Les prestations en nature de la fonction « famille/enfants »

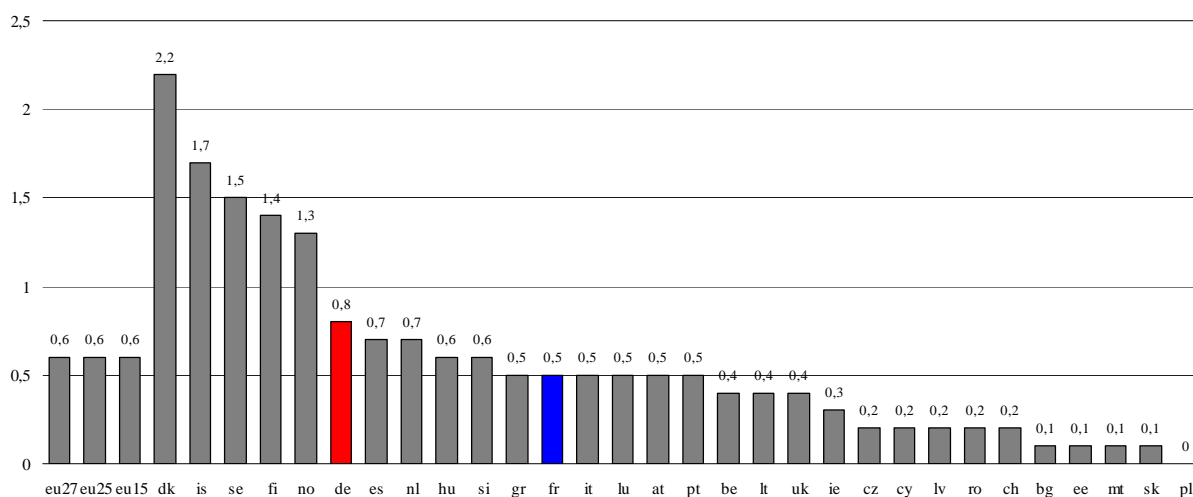
(Tableau 1 et graphique 3)

Les dépenses de prestations en nature de la fonction « famille/enfants » représentent 0.6 % du PIB en moyenne dans l'UE. Ce total passe d'environ 0 dans certains pays et s'élève jusqu'à 2.2 % au Danemark. Les pays nordiques se distinguent des autres par des niveaux de dépenses bien plus élevées (graphique 3).

Ces prestations incluent cependant des prestations très différentes allant des aides pour la prise en charge des enfants dans les modes de garde jusqu'aux services de prise en charge des familles ayant de graves difficultés (comme les dépenses de l'aide sociale à l'enfance en France). Pour cette raison, mais aussi pour d'autres raisons, par exemple le fait que ces dépenses portent sur la seule protection sociale et ne prennent pas en compte les dépenses d'éducation telles que les écoles maternelles, ces données ne peuvent être interprétées comme reflétant l'effort des différents pays en matière de modes de garde.

Ainsi, même si l'Allemagne consacre 0.8 % du PIB à ces prestations en nature contre 0.5 % en France (graphique 3), on ne peut en conclure à un effort plus important du premier pays en matière de mode de garde, d'autant que dans ces pays, les dépenses ainsi retracées, sont toutes (pour l'Allemagne) ou quasiment toutes (pour la France), des prestations en nature sous conditions de ressources.

Graphique 3 Prestations sociales en nature de la fonction « famille/enfants » en % du PIB – 2005 (2004 pour le Portugal)



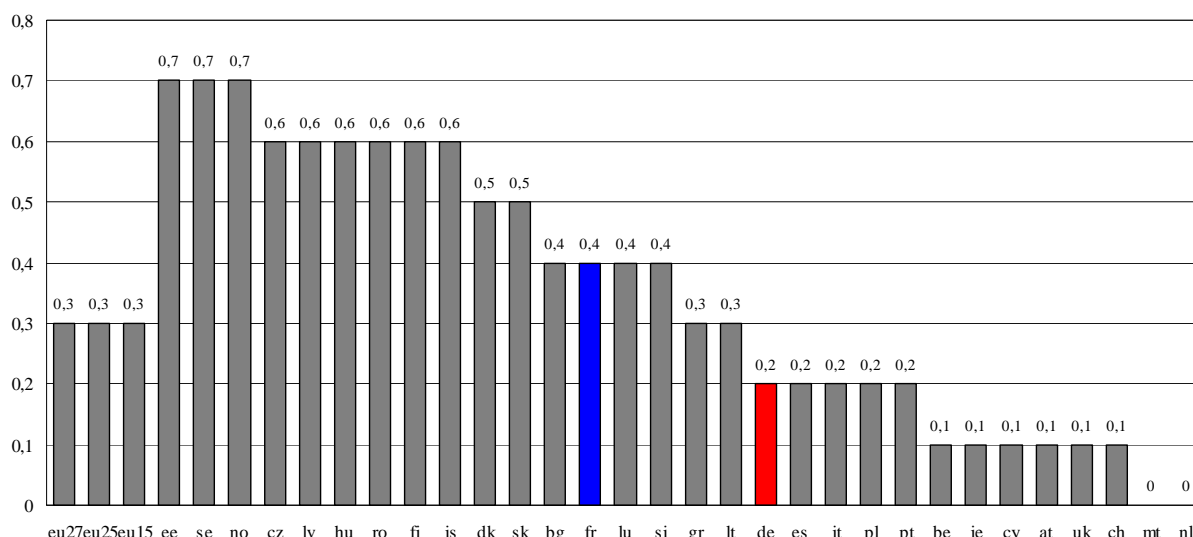
3. Les prestations en espèces délivrées durant des congés destinés aux parents

(Maintenance des revenus lors d'une naissance, à l'occasion de congés maternité, congés parentaux et primes de naissance)

Les prestations en espèces délivrées durant les congés destinés aux parents représentent en moyenne 0,3 % du PIB dans l'UE, avec de fortes disparités, de 0 % dans certains pays jusqu'à 0,7 % en Suède, en Estonie et en Norvège (graphique 4). Les pays nordiques, avec l'Estonie, la République Tchèque, la Lettonie, la Hongrie et la Roumanie sont les pays consacrant la plus grande part de leur PIB à ce type de soutien.

Il semble cependant qu'il y ait des problèmes de fiabilité de ces données pour certains pays : par exemple, les Pays-Bas ne rapportent aucune dépense alors même qu'il existe un congé maternité rémunéré et que le congé parental est rémunéré à hauteur de 75% du salaire dans le secteur public. De toute évidence, ces données ne sont pas toujours bien reportées par les Etats membres dans la base de données SESPROS.

Graphique 4 Prestations en espèces délivrées durant des congés destinés aux parents – fonction « famille/enfants » en % du PIB – 2005 (2004 pour le Portugal)



4. Les prestations familiales en espèces plus classiques

(Autres que les prestations en espèces destinées à rémunérer des congés)

Les prestations familiales en espèces plus classiques, autres que les prestations destinées à rémunérer des congés, visent d'une manière générale à compenser le coût de l'enfant et on y retrouve surtout les prestations familiales les plus courantes (*child benefits*, allocations familiales, *Kindergeld*) mais aussi des prestations destinées à des situations particulières (monoparentalité, enfants handicapés, familles nombreuses, etc.).

Ces prestations représentent en moyenne dans l'UE 60 % du total des dépenses de la fonction « famille/enfants » et 1.2 % du PIB. Il y a cependant de fortes différences entre les Etats membres : de 0.2 % du PIB en Espagne à 2.7 % au Luxembourg. Les pays qui consacrent la part la plus importante sont les pays d'Europe continentale du nord tels que le Luxembourg, l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, la France, ainsi que l'Irlande et Chypre.

Les autres pays, incluant les pays nordiques, sont en dessous de la moyenne européenne. L'effort en direction des familles par ces prestations en espèces est très faible en Lettonie, en Lituanie, au Portugal, en Italie et en Espagne.

Graphique 5 Prestations familiales en espèces plus classiques (autres que délivrées en raison d'un congé destiné aux parents) – fonction « famille/enfants » en % du PIB – 2005 (2004 pour le Portugal)

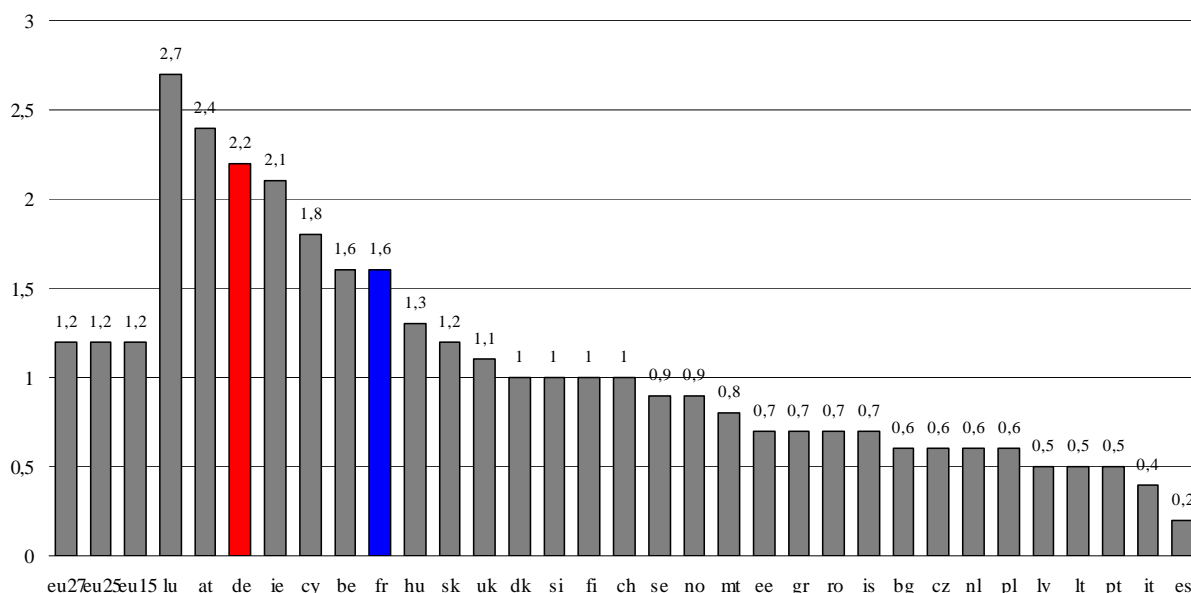


Tableau 2. Prestations sociales « Famille/enfants » (en % du PIB) - 2005

	Total	En % du total des dépenses de protection sociale	Prestations sans condition de ressources	Prestations sous condition de ressources	Prestations en nature	Prestations en espèces durant les congés aux parents (1)	Autres prestations en espèces
Union européenne (27 pays)	2,1	7,7	1,5	0,6	0,6	0,3	1,2
Union européenne (25 pays)	2,1	7,7	1,5	0,6	0,6	0,3	1,2
Union européenne (15 pays)	2,2	7,7	1,6	0,6	0,6	0,3	1,2
Belgique	2,0	6,9	2,0	0,0	0,4	0,1	1,6
Bulgarie	1,1	6,6	0,5	0,6	0,1	0,4	0,6
République tchèque	1,4	7,3	0,9	0,5	0,2	0,6	0,6
Danemark	3,8	12,6	3,6	0,2	2,2	0,5	1,0
Allemagne	3,2	10,8	2,2	1,0	0,8	0,2	2,2
Estonie	1,5	12,0	1,5	0,0	0,1	0,7	0,7
Irlande	2,5	13,6	1,6	0,8	0,3	0,1	2,1
Grèce	1,5	6,3	1,1	0,5	0,5	0,3	0,7
Espagne	1,1	5,5	0,8	0,3	0,7	0,2	0,2
France	2,5	8,0	1,6	0,9	0,5	0,4	1,6
Italie	1,1	4,2	0,7	0,4	0,5	0,2	0,4
Chypre	2,1	11,6	2,1	0,0	0,2	0,1	1,8
Lettonie	1,3	10,6	1,3	0,0	0,2	0,6	0,5
Lituanie	1,2	9,0	1,1	0,1	0,4	0,3	0,5
Luxembourg	3,6	16,5	3,6	0,0	0,5	0,4	2,7
Hongrie	2,5	11,5	2,3	0,3	0,6	0,6	1,3
Malte	0,9	4,7	0,1	0,7	0,1	0,0	0,8
Pays-Bas	1,3	4,6	1,2	0,1	0,7	0,0	0,6
Autriche	3,0	10,4	2,8	0,2	0,5	0,1	2,4
Pologne	0,8	4,3	0,2	0,6	0,0	0,2	0,6
Portugal (2004)	1,2	5,0	0,2	1,0	0,5	0,2	0,5
Roumanie	1,4	10,0	1,2	0,2	0,2	0,6	0,7
Slovénie	2,0	8,4	0,6	1,4	0,6	0,4	1,0
Slovaquie	1,9	11,0	1,9	0,0	0,1	0,5	1,2
Finlande	3,0	11,2	3,0	0,0	1,4	0,6	1,0
Suède	3,0	9,5	3,0	0,0	1,5	0,7	0,9
Royaume-Uni	1,7	6,2	1,3	0,4	0,4	0,1	1,1
Islande	3,0	13,6	2,4	0,6	1,7	0,6	0,7
Norvège	2,8	11,9	2,7	0,2	1,3	0,7	0,9
Suisse	1,3	4,4	1,3	0,0	0,2	0,1	1,0

Source : SESPROS (Eurostat) – en juin 2008, une partie de ces données 2005 étaient encore mentionnées comme des données provisoires ou même des estimations.

(1) Revenu de remplacement pendant le congé de maternité, Prestations liées au congé parental, Primes de naissance.

CHAPITRE 3 - LES LIMITES DES COMPARAISONS DES POLITIQUES FAMILIALES EFFECTUEES A PARTIR DES DONNEES DE DEPENSES

L'objet de ce chapitre est de souligner les limites de l'analyse des politiques familiales à travers les dépenses de la fonction « famille/enfants », et de montrer en particulier que cette méthode aboutit à sous-estimer l'effort procuré par les différentes mesures de politiques publiques en direction des familles.

1. Des doutes sur la qualité de certaines données reportées dans la fonction « famille/enfants »

Des problèmes de qualité des données fournies par les pays membres existent en ce qui concerne la fonction « famille/enfants » :

- des prestations de remplacement à l'occasion des congés (maternité, parentaux) ne sont pas toujours retracées. Par exemple aux Pays-Bas, ces dépenses sont nulles selon les données SESPROS alors même que dans ce pays il existe un congé de maternité rémunéré et, dans le secteur public, un congé parental très utilisé et bien rémunéré (75 % du salaire).
- des problèmes de mauvais reports de prestations servies par d'autres acteurs que l'Etat, en particulier au niveau des entités locales ou infranationales. De tels cas sont signalés dans divers travaux en ce qui concerne la France, l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne. Cela semble concerner notamment des dépenses engagées par les collectivités locales en matière de garde des enfants.

2. Une sous-estimation du soutien aux familles à travers la protection sociale en raison des règles de ventilation des prestations sociales dans la base de données SESPROS

La base de données SESPROS est notamment conçue pour rassembler et ventiler les dépenses selon les principales fonctions (risques sociaux ou besoins) de protection sociale. Elle n'est pas particulièrement conçue pour analyser les politiques d'aides aux familles.

De nombreuses prestations attribuées aux familles sont aussi attribuées pour d'autres motifs et il faut bien les classer dans une seule catégorie ou fonction (les double-compte en matière de dépenses de protection sociale doivent évidemment être exclus). Les règles sont fixées par la méthodologie SESPROS. La règle de base est que, si aucune des fonctions n'est clairement dominante, les prestations doivent être classées dans la fonction la plus spécifique (la moins générale).

Or la liste des fonctions de protection sociale, de la plus spécifique à la plus générale, fixée par la méthodologie SESPROS, est la suivante :

1. Maladie/soins de santé (soins de santé)
2. Logement
3. Vieillesse
4. Invalidité
5. Survie
6. Chômage
7. Maladie/soins de santé (prestations en espèces)

8. Famille/enfants

9. Exclusion sociale non classée ailleurs.

Comme la fonction « famille/enfants » est considérée comme une des fonctions les plus générales, la plupart des prestations attribuées pour d'autres raisons tendent à être classées dans d'autres fonctions de la protection sociale. Le total des dépenses « famille/enfants » sous-estime en conséquence assez fortement l'effort consacré par les systèmes de protection sociale aux familles.

Nous pouvons donner quelques exemples de prestations destinées aux familles ou aux enfants mais qui, en raison de la méthodologie choisie, ne sont pas comptabilisées dans les prestations « famille/enfants ».

- Les dépenses de soins de santé aux enfants sont classées dans la fonction « Maladie/soins de santé »
- Les dépenses de soins médicaux aux femmes enceintes sont également classées dans la fonction « Maladie/soins de santé »
- Les congés rémunérés en raison de la maladie ou de l'accident d'un enfant ou d'un autre membre de famille, tels les congés enfant malade, sont également classés dans la fonction « Maladie/soins de santé »
- Les aides de logement même quand elles sont strictement réservées aux seules familles de par leurs règles d'attribution sont classées dans la fonction « Logement »
- Les nombreuses composantes ou les nombreux suppléments liés aux enfants qui existent dans des prestations attribuées dans le cadre d'autres fonctions plus spécifiques (logement, chômage, handicap, vieillesse, etc.)
- Les pensions d'orphelin sont aussi le plus souvent classées dans la fonction « survie »
- Les prestations aux enfants handicapés sont également le plus souvent comptées dans la fonction « invalidité »
- Les suppléments pour enfants (ou pour conjoint inactif) qui existent dans les dispositifs d'assistance (notamment les revenus minima garantis) devraient, selon la méthodologie SESPROS, être distingués du reste de la prestation et être inclus dans la fonction « Famille/enfants » (puisque cette fonction est considérée comme plus générale que la fonction « exclusion sociale »), mais, pour des raisons de faisabilité, elles restent le plus souvent incluses dans la fonction « exclusion sociale » (c'est le cas par exemple des suppléments de RMI liés aux enfants).

3. Les aides aux familles attribuées par d'autres canaux que la protection sociale

Les autres formes de soutien, non considérées comme de la protection sociale ne sont logiquement pas prises en compte dans les dépenses « Familles/enfants », ce qui tend aussi à sous-estimer l'effort financier consacré aux familles et à biaiser quelque peu les comparaisons internationales. Parmi ces autres formes de soutien aux familles figurent en particulier les dépenses d'éducation, les aides transitant par la fiscalité et les aides provenant des employeurs ou d'autres acteurs privés.

Sur ces questions, il faut noter que la base de données SOCX de l'OCDE tend peu à peu à combler ces manques pour les pays membre de l'OCDE, sachant que 7 pays de l'Union européenne ne sont pas membres de l'OCDE.

3.1. Les dépenses publiques d'éducation

Le principe de la méthodologie SESPROS est d'exclure les dépenses d'éducation : « *les risques ou besoins couverts par la protection sociale (...) n'incluent pas l'éducation, à moins qu'il ne s'agisse d'une aide destinée aux familles indigentes avec enfants* ».

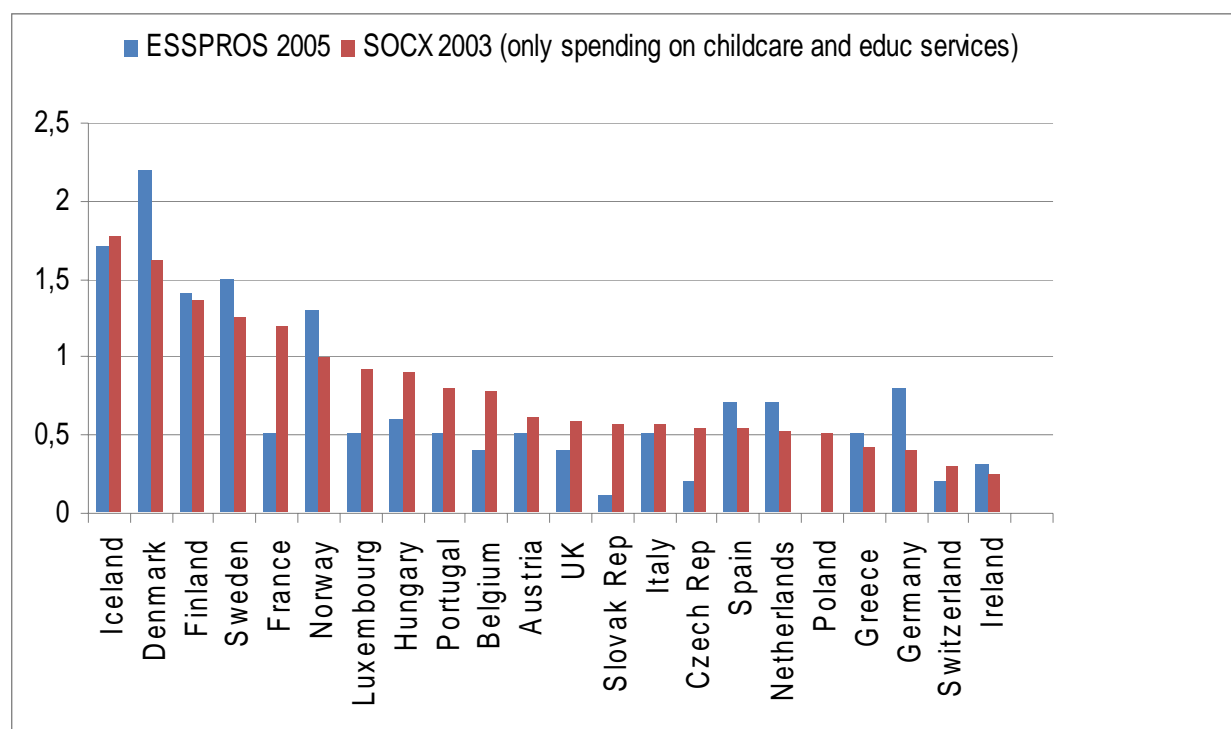
Cette non prise en compte des dépenses d'éducation aboutit à une sous-estimation de l'effort des pouvoirs publics en faveur des enfants et des familles. Cette omission n'est pas forcément un problème pour la comparaison internationale des aides aux familles tant que, dans les pays étudiés, l'accès à l'éducation reste gratuit (ou presque) pour toutes les familles. Tel ne va cependant pas être le cas lorsqu'il s'agit de comparer des pays pour lesquels la part des dépenses d'éducation laissées à la charge des parents est très différente (un tel raisonnement vaut d'ailleurs aussi si la part des frais de soins des enfants laissée à la charge des familles est très différente d'un pays à l'autre).

La méthodologie SESPROS prévoit d'inclure une partie des dépenses d'éducation s'il s'agit « d'une aide destinée aux familles indigentes avec enfants », c'est-à-dire dont le but est de redistribuer des revenus en faveur de ceux ayant des ressources insuffisantes plutôt que de procurer un accès gratuit à l'éducation. En pratique, malgré cette recommandation de la méthodologie SESPROS, il s'avère que certains pays omettent d'inclure de telles aides dans la fonction « Famille/enfants ». Tel est le cas par exemple de la France pour les bourses nationales des collèges et des lycées.

L'exclusion des dépenses d'éducation posent en fait surtout des problème dès lors qu'il s'agit de comparer les politiques de modes de garde des enfants entre des pays où les enfants sont pris en charge par le système éducatif très tôt, par exemple dans le cadre des écoles maternelles en France ou en Belgique qui prennent en charge les enfants toute la journée dès l'âge de 2 ou 3 ans, et des pays où ce sont d'autres modes de garde, considérés comme des prestations en nature (des services) de protection sociale, par exemple dans de nombreux nordiques où les enfants sont pris en charge par des modes de garde jusqu'à l'entrée à l'école vers 6 ans

La base de données SOCX (*Social expenditure database*) de l'OCDE complète et corrige les données "Famille/enfants" SESPROS en incluant notamment les services de garde et d'éducation avant l'école primaire (les données sont cependant disponibles pour les seuls pays membres de l'OCDE, au plus tôt à partir de 1998, et ne vont à ce jour que jusqu'en 2003). Le graphique 6 suivant compare les dépenses de prestation en nature de la fonction "Famille/enfants" de la base de données SESPROS d'Eurostat et les dépenses de mode de garde et d'éducation (avant l'école primaire) comptabilisées par l'OCDE. La prise en compte par l'OCDE des dépenses d'éducation (écoles maternelles) modifie les résultats de la comparaison : les dépenses concernant des pays comme la France, la Belgique, le Luxembourg ou le Portugal sont fortement augmentées et l'écart avec les pays nordiques fortement réduit.

Graphique 6 - Comparaison des données SESPROS (Eurostat) et SOCX (OCDE) - prestations en nature « Famille/enfants » - en % du PIB



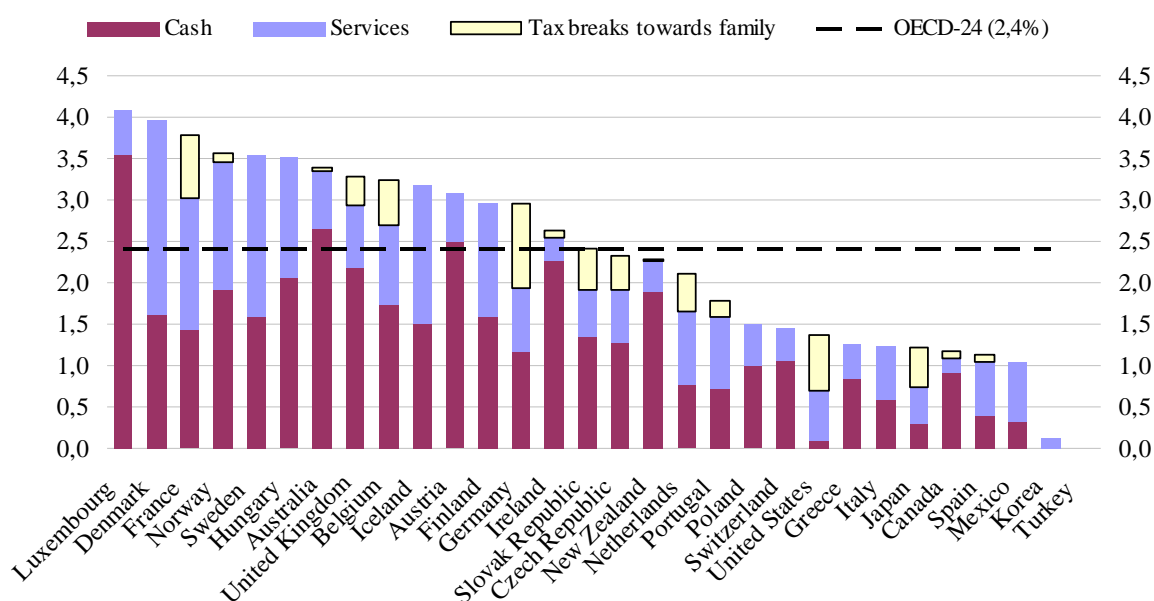
3.2. Les avantages fiscaux liés à la charge d'enfant

Les avantages fiscaux liés à la charge d'enfants ne sont logiquement pas considérés comme de la protection sociale, et donc ne sont pas pris en compte dans les données SESPROS. Ce n'est pas sans poser de gros problèmes pour la comparaison puisque ces aides fiscales peuvent représenter une alternative aux prestations en espèces et que de nombreux travaux montrent qu'elles constituent un pan important du soutien des familles dans certains pays, en Allemagne et en France en particulier.

L'OCDE a effectué quelques estimations du total des avantages fiscaux aux familles pour l'année 2003 (graphique 7). Ces estimations montrent que ces aides sont conséquentes dans certains pays. Elles peuvent représenter de 0.4 à 1 % du PIB dans des pays comme l'Allemagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas, la République Tchèque, la Slovaquie, et le Royaume-Uni.

A noter que ces données OCDE ne prennent toutefois pas en compte les avantages fiscaux pour les couples (par exemple la part conjugale du quotient familial en France). Des estimations pour l'Allemagne montrent qu'en incluant ces avantages, l'ensemble des avantages fiscaux aux familles représente 32 % des dépenses enregistrées par les seules dépenses de protection sociale enregistrées dans SESPROS (Eichhorst, 2007).

Graphique 7 Dépenses publiques en espèces, en nature (services) et aides fiscales – en % du PIB – 2003 – estimations OCDE



Notes: OECD-24 : tous pays de l'OCDE sauf Grèce, Hongrie, Luxembourg, Pologne, Suisse et Turquie.

Source: Social Expenditure Database (www.oecd.org/els/social/expenditure)

3.3. Les aides fournies par les employeurs et les autres transferts entre ménages ou particuliers

D'une manière générale, les données SESPROS excluent « *tous les transferts directs de ressources entre ménages ou particuliers sous la forme de dons, d'entraide familiale, etc., même si ces transferts sont destinés à protéger les bénéficiaires contre les risques ou besoins* » répertoriés par les fonctions.

Selon la méthodologie, « *la définition conventionnelle de la protection sociale précise que l'intervention doit être sans contrepartie. (...) La condition de l'intervention sans contrepartie simultanée est essentielle pour distinguer la protection sociale fournie directement par les employeurs à leurs salariés des flux qui constituent les salaires et traitements bruts.* »

Tous les dispositifs qui sont uniquement basés sur des arrangements individuels ou pour les lesquels il existe un contrepartie simultanée ne sont pas considérés comme de la protection sociale.

En conséquence, toutes les dépenses des employeurs pour leurs salariés qui peuvent être considérées comme faisant partie de la rémunération du travail sont pas comptées comme des prestations sociales. Ainsi ne peuvent être considérées comme de la protection sociale et sont exclues des données SESPROS

- les prestations des employeurs en matière de modes de garde (crèches d'entreprise ou chèque entreprise pour le paiement de services de crèches),
- les avantages divers accordés aux salariés et à leur famille en matière de sport, de divertissement ou de vacances,
- les divers suppléments ou bonus accordés aux salariés ayant des enfants.

Les prestations sociales versées par les employeurs mais qui ne sont pas légalement obligatoires sont également exclues des données SESPROS.

Inversement, la méthodologie SESPROS considère comme de la protection sociale, certaines prestations versées par les employeurs :

- le versement par l'employeur du salaire (à taux plein ou à taux réduit) durant les périodes de travail lors d'absences pour raisons de santé, d'accident ou de maternité.
- le versement par l'employeur de prestations légalement obligatoires aux salariés pour les enfants à charge ou d'autres membres de famille.

En définitive, les données SESPROS prennent en compte très peu des prestations versées par les employeurs et peuvent en conséquence sous-estimer le soutien que reçoivent les familles, en particulier dans les pays où, par tradition, les employeurs offrent des avantages plus importants aux salariés ayant des enfants.

4. Les données de dépenses ne permettent pas d'analyser les effets redistributifs ou de ciblage

Même améliorées et complétées pour en surmonter les limites relevées précédemment, les données de dépenses ne sont pas à même de permettre une analyse et une comparaison des effets redistributifs ou de ciblage. Tout au plus permettent-elles de calculer un effort total ou moyen consacré à la fonction « famille/enfants » (par exemple, la dépense par enfant ou par tête, en % du PIB par tête). En aucun cas, elles ne permettent d'analyser l'effectivité de ces politiques et la répartition de cet effort, à savoir comment ces ressources sont réparties selon les familles, selon leur configuration, le nombre d'enfants, leur revenu, etc. D'autres sources et méthodes complémentaires sont nécessaires pour analyser et comparer les effets redistributifs ou effets de ciblage.

CONCLUSION DE LA SECTION 1 : AMELIORER ET COMPLETER LES DONNEES DE DEPENSES

Au-delà des résultats de la comparaison des dépenses de la fonction « Familles/enfants » des données SESPROS, qui montre une nouvelle fois les fortes disparités au sein de l'Union européenne, cette conclusion porte sur les aspects méthodologiques de ces données.

Les données SESPROS constituent une source d'information précieuse qui présente de nombreux avantages pour l'analyse et la comparaison des politiques familiales :

- une bonne comparabilité des données en raison d'une méthodologie précise et éprouvée depuis près de trois décennies.
- la production régulière de données annuelles ce qui permet d'analyser les évolutions (les données souffrent cependant d'être diffusées avec un assez fort décalage dans le temps, par exemple seules les données 2005 étaient disponibles à la mi-2008).
- une couverture géographique désormais très large, comprenant 30 pays à ce jour : les vingt-sept pays de l'EU, la Norvège, l'Islande et la Suisse (auxquels on peut ajouter d'autres pays développés grâce à la base de données SOCX de l'OCDE).

Ces données contiennent cependant un certain nombre de limites :

- la qualité des données recueillies par Eurostat auprès des Etats membres pourrait être améliorée, en particulier en ce qui concerne les rémunérations durant les congés pour raisons familiales (congés maternité, congés parentaux, etc.).
- de nombreuses prestations sociales destinées aux familles ne sont pas classées dans la fonction « famille/enfants » mais dans d'autres fonctions de la protection sociale ce qui aboutit à sous-estimer l'effort consacré par la protection sociale en direction des familles. Ces dernières sont en particulier aidées à travers des dispositifs tels que les aides au logement ou les revenus d'assistance, mais également à travers les suppléments de pension de retraites ou la prise en charge des frais de soins des enfants par les systèmes nationaux de soin et/ou d'assurance maladie.
- de nombreuses aides aux familles ne relèvent pas de la protection sociale et ne figurent donc pas dans les dépenses « famille/enfants », ce qui peut fausser les comparaisons : les dépenses publiques d'éducation, par exemple les dispositifs pour les écoles maternelles ; les aides transitant par la fiscalité ; certaines aides fournies par les employeurs.
- les données de dépenses, même une fois améliorées, sont des données agrégées telles qu'elles ne permettent pas d'analyser et comparer les effets de ciblage (ou redistributifs) des politiques publiques d'aides aux familles, ce qui plaide pour le recours à des méthodes complémentaires.

Dans la section suivante, nous utilisons justement une autre méthode et nous présentons en particulier la synthèse d'une comparaison des politiques familiales dans douze pays européens effectuée au moyen d'une base internationale de cas types. Celle-ci permet de surmonter une partie des limites rencontrées avec les données de dépenses de protection sociale : en plus des prestations familiales, elle tient compte d'autres dispositifs de protection sociale, en particulier les aides au logement et les revenus minima garantis, elle tient aussi compte du rôle joué par les prélèvements (impôt sur le revenu, impôts locaux, cotisations sociales), et surtout elle permet des analyses comparatives de la façon dont fonctionnent les politiques publiques, en particulier des effets de ciblage ou effets redistributifs.

SECTION 2 - COMPARAISON DU SOUTIEN FINANCIER APORTE AUX FAMILLES A PARTIR DE LA METHODE DES CAS-TYPES

Dans cette section, nous présentons une synthèse des résultats d'une comparaison des politiques en direction des familles dans douze pays européens de niveau de développement économique comparable. Cette comparaison est effectuée à partir d'une base internationale de ménages-types ou cas-types. L'exploitation est présentée plus en détail, avec l'ensemble des résultats, des tableaux et des graphiques dans l'annexe 1⁵. Les calculs de cas-types qui ont été effectués spécifiquement pour la France pour la construction de cette base de données sont présentés dans l'annexe 2 (les annexes sont disponibles uniquement sur caf.fr).

* * * * *

Avec des prestations de la fonction « famille/enfants » représentant 2,1 % du PIB et 7,7 % des dépenses de protection sociale dans l'Union européenne⁶, les politiques d'aides aux familles constituent de toute évidence un élément important des systèmes de protection sociale des pays de l'espace européen. L'attention portée à ces politiques demeure limitée et les institutions européennes et internationales s'en sont peu préoccupées (Strobel, 2000). L'analyse et le suivi de ces politiques est aussi parfois difficile à circonscrire et à comparer car les changements y prennent souvent la forme de petites mesures sociales ou fiscales graduelles, la plupart du temps peu visibles et parfois localisées à un échelon infranational.

Pour comparer les politiques en direction des familles, les données d'Eurostat sur les dépenses classées dans la fonction « famille/enfants » présentent de fortes limites (voir le chapitre 3 de la section précédente). D'une part, les chiffres de dépenses agrégées de prestations familiales permettent seulement d'avoir une idée de l'effort moyen mais pas d'analyser les dimensions redistributives, c'est-à-dire de savoir comment cet effort est réparti ou modulé selon les familles, par exemple en fonction du nombre d'enfants ou du niveau des revenus. D'autre part, le soutien aux familles passe par bien d'autres canaux que les seules dépenses de prestations familiales, en particulier par la fiscalité et les aides au logement. La méthode des ménages ou cas-types est un des moyens de surmonter ces limites posées à la comparaison internationale. Le travail d'élaboration et d'exploitation d'une base de données internationales de cas types permet, en outre, d'actualiser des travaux plus anciens sur les politiques familiales⁷.

⁵ Cette exploitation a par ailleurs fait l'objet d'un rapport intermédiaire remis en juillet 2007 à la CNAF, ainsi que d'un article paru dans la revue *Recherches et Prévisions*.

⁶ Ces pourcentages moyens portant sur l'année 2005 se trouvent être les mêmes (ou presque) que l'on prenne l'ensemble des 27 membres (UE 27) ou les seuls 15 anciens membres (UE 15). Source : données SESPROS (système européen de statistiques intégrées sur la protection sociale).

⁷ La méthode des cas ou ménages types pour la comparaison des politiques en direction des familles n'est pas nouvelle et a notamment été utilisée sur la législation de 1992 dans une recherche sur les aides aux familles dans quinze (Bradshaw *et al.*, 1993a et 1993b) puis dans dix-sept pays (Bradshaw *et al.*, 1994). Elle a été prolongée par une autre recherche sur les politiques d'aides aux ménages les plus pauvres (Eardley *et al.*, 1996, Jankéliowitch-Laval, Math, 1998). Elle a aussi été reprise, mais sur un nombre réduit de cas-types et limitée aux seuls pays de l'UE par l'Observatoire Européen des Politiques Familiales Nationales (mis en place par la Commission européenne) pour les années 1994 à 1996 (Ditch *et al.*, 1995, 1996, 1998). Ces travaux avaient fait l'objet de divers prolongements, par exemple sur les parents isolés (Bradshaw *et al.*, 1995, 1996) ou les familles disposant de revenus relativement élevés (Fagnani, Math, 1998). La méthode a été réitérée sur la situation en 2001 (Bradshaw, Finch, 2002), ce qui a permis d'en confronter les résultats avec ceux obtenus avec d'autres sources (données agrégées de dépenses, données d'enquête) et d'en tirer des enseignements du point de vue des méthodes de comparaison (Math, 2003a, 2004b), d'effectuer des prolongements sur la question du ciblage des aides aux familles (Math, 2003b), sur les évolutions intervenues depuis le début des années 1990 (Math, 2004a, 2005) ou encore sur l'incitation financière du système redistributif en ce qui concerne l'activité professionnelle du second parent au sein des couples avec enfants (Math, Meilland, Simula, 2006).

L'exploitation présentée ici porte sur une comparaison des politiques de soutien financier des familles réalisée à partir d'une base de données de cas-types établies sur douze pays européens de niveau de développement comparable⁸. A l'exception de l'Islande et de la Norvège, ces pays sont membres de l'UE. On peut les répartir selon les trois grands groupes dégagés par les recherches comparatives sur les systèmes de protection sociale dans la lignée des travaux d'Esping-Andersen (1990) :

- cinq pays nordiques : Danemark, Finlande, Suède, Islande et Norvège. Seuls les trois premiers sont membres de l'UE.
- cinq pays d'Europe continentale, tous membres de l'UE : Allemagne, Autriche, Belgique, France, Pays-Bas.
- deux pays insulaires membres de l'UE, souvent qualifiés de libéraux dans les analyses des systèmes de protection sociale, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Dès lors qu'on compare leur politique en direction des familles, dans quelle mesure ces pays se regroupent-ils également selon ces trois catégories ? Si les données de cas-types sont bien adaptées pour appréhender la question du soutien financier aux familles, elles ne le sont pas pour la comparaison d'autres pans importants des politiques familiales comme les politiques de mode de garde ou les dispositifs concernant les congés destinés aux parents et leurs éventuelles rémunérations. Ces deux autres pans des politiques familiales font l'objet de davantage de débats et de visibilité, notamment au regard des perspectives d'égalité entre femmes et hommes et de « conciliation » des temps professionnels et privés (Courtioux et Thévenon, 2007). Cependant, les prestations familiales en espèces, qui ne constituent pourtant qu'une partie des aides financières en direction des familles - à côté des dispositifs tels que la fiscalité ou les aides au logement - restent prépondérantes. Elles représentent environ 60 % des dépenses de protection sociale « famille/enfant » dans l'UE. Quant aux autres prestations financières, destinées à rémunérer des congés destinés aux parents (congés maternité, paternité, parentaux) et les prestations en nature (incluant les modes de garde), elles représentent respectivement environ 15 % et 25 %.

A partir de la méthode des cas-types (encadré 1), il s'agira dans un premier temps de caractériser les pays par leur niveau moyen de générosité envers les familles, puis de s'intéresser au rôle joué séparément par les différents dispositifs, les transferts sociaux ainsi que les prélèvements. On analysera également le poids respectif des différents dispositifs (aides au logement, prestations familiales et impôts) et certaines dimensions redistributives ou formes de ciblage, comme l'évolution de l'aide en fonction du nombre d'enfants et en fonction des revenus.

⁸ Nous remercions Jonathan Bradshaw de l'université de York pour la mise à disposition de l'ensemble des données. L'exploitation complète de cette base de donnée est présentée en annexe 1 (sur [caf.fr](#)). Les calculs effectués pour la France sont présentés en annexe 2 (sur [caf.fr](#)). Une synthèse des principaux résultats obtenus à partir de ces données a été présentée dans Math, Meilland (2007). Pour une autre exploitation de ces données, voir Bradshaw, Mayhew (2006).

1. Principe, intérêt et limites de la méthode des cas-types

Elle permet d'évaluer l'effort fait en faveur de ménages du fait de la présence d'enfants. Il est tenu compte non seulement des prestations familiales, mais également d'autres mesures fiscales et sociales intervenant dans la redistribution en direction des familles ce qui permet de pallier l'insuffisance des comparaisons de dispositifs terme à terme. Un autre intérêt de cette approche est, pour chaque dispositif isolément et pour l'ensemble, de permettre d'analyser plusieurs formes de ciblage qui ne peuvent être appréhendés au moyen des données sur les dépenses de prestations sociales : niveau de l'aide pour chaque famille type, variation de cette aide selon le nombre d'enfants (redistribution dite horizontale) et selon le niveau des revenus (redistribution dite verticale), effet de l'isolement d'un parent isolé en comparaison d'un couple. Les cas-types présentent comme autre avantage, par rapport aux données de dépenses, de pouvoir isoler l'effet de la seule législation des éventuelles différences économiques ou socio-démographiques entre les pays.

Pour garantir la comparabilité, la méthode exige des hypothèses identiques pour tous les pays. La méthode ne vise d'ailleurs pas à la représentativité mais à comprendre et à illustrer comment les transferts sociaux et les dispositifs fiscaux « ciblent » les ménages.

2. Les familles types retenues

Les calculs ont été effectués à partir de la législation applicable en janvier 2004 pour des ménages types différant par le nombre et l'âge des enfants et le statut conjugal (isolé, couple) ainsi que par le nombre d'apporteurs de revenus et le niveau des revenus. Six configurations familiales ont été prises en compte⁹ :

- Couple sans enfant
- Parent isolé avec un enfant de 2 ans et 11 mois
- Parent isolé avec un enfant de 7 ans
- Couple avec un enfant de 7 ans ($C + 1(7)$)
- Couple avec deux enfants de 7 et 14 ans ($C + 2$)
- Couple avec trois enfants de 7, 14 et 17 ans ($C + 3$)

Les ménages diffèrent aussi par le nombre d'apporteurs de revenu (0, 1 ou 2) et le niveau du ou des salaires (seuls des revenus salariaux sont considérés). Cinq situations relatives au revenu (appelées « cas » par la suite) ont été retenues pour les calculs, présentées ici par ordre croissant de niveau de revenu :

Cas 0 : aucun apporteur de revenus. Ménages à l'assistance (en France, recevant le RMI, ou l'API dans le cas du parent isolé avec un enfant de moins de trois ans).

Cas 1 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau de la moitié du salaire moyen des salariés travaillant à temps plein (SMTP)¹⁰, ce qui correspond pour la France à 102,7 % du Smic temps plein à 35 heures¹¹.

Cas 2 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau du salaire moyen temps plein (SMTP), ce qui correspond à 205,5 % du Smic temps plein pour la France).

Cas 2 + 1 : deux apporteurs de revenu, l'un travaillant à temps plein au niveau salaire moyen temps plein (SMTP) et l'autre travaillant à temps plein au niveau de la moitié du SMTP, soit un salaire total égal à 150% du SMTP (ce qui correspond à 308 % du SMIC temps plein en France)

⁹ D'autres situations familiales telles des familles avec plus de trois enfants, des familles avec des « grands » enfants de 20 à 25 ans à charge ou davantage de configurations avec des enfants en bas âge, n'ont pas été prises en compte pour limiter le nombre total de familles-types.

¹⁰ Ou au niveau du salaire minimum pour un temps de travail de 35 heures si ce dernier est supérieur au SMTP, ce qui ne s'est avéré vrai qu'au Danemark où le plus faible des salaires minima conventionnels, celui du personnel des supermarchés (il n'existe pas de salaire minimum légal dans ce pays) est de peu supérieur à la moitié du SMTP (56 %).

¹¹ Le plus élevé parmi les Smic existant en 2004, c'est-à-dire celui bénéficiant de la 'garantie Aubry' la plus élevée (pour les salariés passés aux 35 heures après juillet 2002).

Cas 2 + 2 : deux apporteurs de revenu chacun travaillant à temps plein au niveau salaire moyen temps plein (SMTP), soit un salaire total égal à 200% du SMTP (ce qui correspond à 411 % du SMIC temps plein en France).

Au total, pour chacun des douze pays, ce sont 26 ménages types couvrant une gamme assez large de situations¹². Dans l'analyse, nous comparons l'avantage enfant, c'est-à-dire le supplément de revenu net imputable à la présence d'enfant, et non les niveaux de revenu eux-mêmes, ce qui atténue les éventuels problèmes liés à de possibles différences, entre les pays, de la position relative d'un même cas type dans la distribution des revenus.

3. Mesures de politiques publiques prises en compte

Pour chacun des 312 ménages types considérés, la base de données contient des informations sur les différents éléments intervenant dans la redistribution : les revenus salariaux, l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales obligatoires (cotisations employé), les prestations familiales (prestations non liées aux revenus, liées aux revenus, et éventuelles garanties supplémentaires pour les parents isolés)¹³, les aides au logement, les impôts locaux (incluant les frais d'eau, d'assainissement et de collecte des ordures), les frais de garde des enfants d'âge préscolaire et l'éventuel revenu minimum garanti pour les ménages à l'assistance. Tous les revenus sont mensualisés.

4. Hypothèses supplémentaires nécessaires aux calculs

Des hypothèses supplémentaires nécessaires ont été décidées lorsqu'elles pouvaient avoir une incidence sur les calculs. En particulier, les cas-types choisis décrivent *des situations familiales et professionnelles stables*, c'est-à-dire perdurant depuis un certain temps et non des situations nouvelles ou transitoires, pour lesquelles il aurait fallu envisager des cas-types supplémentaires. Le parent isolé est un parent divorcé et non un parent séparé, veuf ou encore célibataire sans jamais avoir été en couple. Cette hypothèse supplémentaire peut dans certains pays avoir une incidence sur les droits perçus ou les impôts payés. Les prestations diffèrent souvent selon la cause de l'isolement. L'enfant de 17 ans est scolarisé et ne travaille pas, ce qui est le cas de figure le plus fréquent dans tous les pays étudiés (le taux de scolarisation à 17 ans est supérieur à 90 % en France). Seuls les avantages présents sont pris en compte, ce qui conduit à ignorer les avantages différés comme les droits acquis à l'assurance vieillesse par exemple. La méthode ne prend donc pas en compte les suppléments de retraite du fait d'avoir élevé des enfants. Le but est d'examiner les revenus sur lesquels peuvent compter des familles avec des parents d'âge actif et non retraités. Les adultes sont d'âge actif et, si l'hypothèse est nécessaire, leur âge est de 35 ans. Pour la plupart des pays, l'âge des adultes n'a pas d'incidence. En France, l'âge a une incidence pour l'éligibilité au RMI pour les ménages sans enfants. Aucun cas-type à l'assistance considéré dans cette recherche ne correspond donc à la situation de personnes de moins de 25 ans n'ayant pas droit au RMI : célibataires et couples sans enfant. Les ménages habitent une commune déterminée quand cela est nécessaire pour certains calculs. En effet, dans tous les pays, il existe des dispositions pour lesquelles la localisation géographique peut avoir un impact. Seules les aides attribuées selon un barème et des conditions précis sont prises en compte. Les aides de type caritatif accordées de manière facultative et relativement arbitraire et qui ne sont pas de réels droits sur lesquels les ménages peuvent véritablement et durablement compter ne sont pas prises en compte. Lorsqu'il était encore nécessaire d'opérer des hypothèses supplémentaires, il a été décidé que les calculs seraient effectués sur la base de la situation la plus probable ou la plus répandue dans le pays concerné.

¹² Les ménages aux niveaux de revenu les plus élevés se situent pour la France dans le 7^e ou le 8^e décile de la distribution des revenus de leur configuration familiale respective. C'est ce qui ressortait déjà d'une comparaison de cas identiques ou proches pour l'année 2001 avec des données obtenues à partir de l'enquête revenus fiscaux et corrigées avec le modèle INES de la DREES (Le Minez, Lhommeau, Pucci, 2002). Voir Math (2003a :151). C'est ce qui est confirmé pour l'année 2004 à partir des données de revenus disponibles après impôts et prestations sociales des couples avec deux enfants (Le Clézio, 2007 : II-114).

¹³ Ne sont pas prises en compte les prestations non monétaires, ni les prestations monétaires s'adressant à des situations ne correspondant pas aux ménages types considérés, en particulier les prestations destinées à des situations très particulières, statistiquement peu fréquentes (prestations spécifiques pour enfants handicapés, adoptés, pour familles de très grande taille, prestations de l'aide sociale à l'enfance, etc.).

5. Le calcul de l'avantage enfant (ou « family package »)

On s'intéresse à ce qui peut être imputé au fait d'avoir des enfants. Ce soutien dû à la seule présence d'enfant(s), ce que nous nommons *l'avantage enfant*, est calculé comme le supplément de revenu (ou de prestation perçue ou de moindre prélèvement versé) par un ménage avec enfants par rapport à un ménage sans enfant mais se trouvant dans la même situation de revenu primaire (salaire identique). L'avantage enfant total est aussi égal à la somme des avantages enfants calculés pour chacune des diverses politiques intervenant dans le soutien financier aux familles.

6. Choix d'une unité de compte

Comme les montants calculés étaient exprimés dans la monnaie du pays (l'euro pour sept d'entre eux), le choix d'une unité de compte commune pour la comparaison s'est porté sur le pouvoir d'achat conféré par un euro en France, nommé par la suite € PPA. Cette conversion au moyen des parités de pouvoir d'achat calculées par l'OCDE a été préférée au taux de change courant car elle permet de tenir compte des différences de coût de la vie (pour un même niveau de revenu ou d'aide à une famille, le pouvoir d'achat va différer d'un pays à l'autre en fonction des différences de prix des biens et services). Par rapport au taux de change réel, cette conversion en parité de pouvoir d'achat change finalement peu de choses entre la France et la majorité des pays. Elle aboutit seulement pour quelques pays où le coût de la vie est sensiblement plus élevé qu'en France à diminuer les montants calculés : de l'ordre de 20% au Danemark, 17 % en Norvège, 14 % en Islande et 9 % en Suède et en Irlande.

CHAPITRE 2 - ESSAI DE SYNTHÈSE SUR LA GÉNÉROSITÉ COMPARÉE DES PAYS ÉTUDIÉS

La méthode des cas-types permet d'évaluer l'effort fait en faveur des familles du fait de la présence d'enfants, à travers le calcul d'un « avantage enfant », égal au supplément de revenu d'un ménage avec enfants par rapport à un couple sans enfant mais disposant des mêmes revenus salariaux (annexe 1). Pour chacun des 12 pays a été calculée la moyenne de cet avantage enfant pour 18 familles types avec enfants d'âge scolaire : 15 couples (les couples avec un, deux et trois enfants, pour les cinq niveaux de revenus considérés) et 3 parents isolés avec un enfant (pour les trois niveaux de revenus considérés pour les parents isolés). Le calcul de moyennes est critiquable en ce qu'il aboutit finalement à ignorer l'atout principal de la méthode des cas-types qui est justement de pouvoir montrer la forte complexité des dimensions redistributives des différentes mesures de politique publique. Tout indicateur unique est nécessairement réducteur et, en l'occurrence, aboutit à gommer la forte complexité mise en évidence par la méthode. Mais les indicateurs synthétiques présentent l'intérêt de donner un aperçu du niveau de générosité comparée des différents pays¹⁴. Ces moyennes de cas-types – présentées dans le tableau 3- ne peuvent prétendre donner que des ordres de grandeur destinés à la seule comparaison et doivent donc être considérées avec une certaine précaution.

L'Autriche apparaît comme un pays nettement plus généreux que les autres avec un montant moyen de l'avantage enfant sur 18 ménages types de 493 € PPA¹⁵. Le Royaume-Uni se distingue également avec un montant moyen de 386 € PPA. Ensuite, vient un groupe de cinq pays dont l'avantage enfant moyen se situe autour de 300 € PPA : Belgique (318), France (309), Irlande et Allemagne (302) et Danemark (279).

L'avantage moyen est plus faible, autour de 250 € PPA en Suède et en Finlande, suivies de la Norvège (228). L'Islande et les Pays-Bas, avec un avantage moyen autour de 170 euros, sont les pays qui apparaissent le moins soutenir financièrement les familles. L'avantage moyen y correspond à environ un tiers seulement du montant attribué en Autriche, moins de la moitié du montant moyen consacré au Royaume-Uni et moins des 6/10^e du montant moyen de pays comme la Belgique, la France, l'Irlande ou l'Allemagne. Ce classement confirme globalement celui obtenu à partir de données similaires portant sur l'année 2001 (Math, 2004b).

Ce classement varie cependant selon la configuration familiale ou les revenus. Les classements diffèrent d'abord pour les parents isolés et, dans une moindre mesure, pour les couples avec un enfant. Pour les parents isolés ayant un enfant d'âge scolaire, le changement majeur est la chute dans le bas du classement de l'Allemagne, de la Belgique et de la France, un constat qui avait également déjà été relevé précédemment. L'Autriche et le Royaume-Uni sont toujours les deux pays où le montant moyen en direction des parents isolés est le plus élevé, suivis des pays nordiques et de l'Irlande.

Pour les couples avec un enfant, par rapport au constat général fait sur l'ensemble des configurations familiales, le changement le plus notable est la chute de la France du 4^e au dernier rang. La Belgique passe également de la 3^e à la 9^e place. Pour les couples avec deux enfants, la France recule également (au 9^e rang). La Belgique et l'Allemagne restent à un niveau comparativement élevé, respectivement au 4^e et 3^e rang, toujours derrière l'Autriche et le Royaume-Uni.

Pour les couples avec trois enfants, le principal changement concerne la France qui, avec une moyenne de 706 € PPA se situe sensiblement au même niveau que la Belgique (703) et derrière l'Autriche (847). Le Royaume-Uni se voit dépasser par ces trois pays ainsi que par l'Allemagne. Le reste du classement est peu modifié.

¹⁴ Nous avons calculé des moyennes arithmétiques simples et également des moyennes en pondérant les 18 familles types retenues au regard de l'importance respective en France des configurations familiales prises en compte. Comme les classements obtenus en étaient à peine modifiés, nous présentons ici uniquement les résultats obtenus avec des moyennes simples non pondérées.

¹⁵ Les montants mensualisés doivent être considérés comme des ordres de grandeur. Un € PPA correspond au pouvoir d'achat d'un € pour des personnes vivant en France (cf. chapitre 1 supra et annexe 1 sur caf.fr).

Tableau 3 - Classements des pays en fonction de la moyenne de l'avantage enfant (en € PPA)

Toutes configurations (moyenne de 18 ménages types)		Couples avec enfants (moyenne de 15 ménages types)		Couples avec enfants selon le nombre d'enfants						Parents isolés (moyenne de 3 ménages types)	
				Couples avec un enfant (moyenne de 5 ménages types)		Couples avec deux enfants (moyenne de 5 ménages types)		Couples avec trois enfants (moyenne de 5 ménages types)			
Autriche	493	Autriche	514	Roy-Uni	272	Autriche	475	Autriche	847	Autriche	385
Roy-Uni	386	Roy-Uni	411	Autriche	220	Roy-Uni	409	France	706	Roy-Uni	260
Belgique	318	Belgique	388	Danemark	195	Allemagne	373	Belgique	703	Danemark	196
France	309	Allemagne	373	Allemagne	188	Belgique	344	Allemagne	557	Finlande	142
Irlande	302	France	357	Irlande	187	Irlande	325	Roy-Uni	553	Irlande	139
Allemagne	302	Irlande	335	Finlande	137	Danemark	299	Irlande	491	Norvège	123
Danemark	279	Danemark	296	Suède	130	Finlande	290	Suède	433	Suède	111
Suède	254	Suède	282	Norvège	128	Suède	284	Danemark	394	Pays-Bas	101
Finlande	246	Finlande	266	Belgique	118	France	272	Norvège	372	Islande	70
Norvège	228	Norvège	250	Islande	116	Norvège	249	Finlande	372	France	70
Islande	169	Islande	189	Pays-Bas	101	Islande	215	Pays-Bas	270	Belgique	-34
Pays-Bas	167	Pays-Bas	181	France	92	Pays-Bas	171	Islande	236	Allemagne	-55

Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en janvier 2004

La moyenne de l'avantage enfant pour 18 familles types est la moyenne pour 15 couples avec enfants et 3 parents isolés.

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

CHAPITRE 3 - LE ROLE DES TRANSFERTS SOCIAUX, PRESTATIONS FAMILIALES ET AIDES AU LOGEMENT

Nous examinons séparément le soutien aux familles sous la forme de prestations spécifiquement destinées aux familles, les prestations familiales, et sous la forme d'aides au logement¹⁶. Parmi les prestations familiales, la base de données permet de distinguer les prestations non liées aux revenus comme les allocations familiales en France, les prestations liées aux revenus comme l'allocation pour jeune enfant¹⁷, le complément familial ou l'allocation de rentrée scolaire en France. Nous présentons ici les effets conjoints de ces prestations pour les couples avec enfants.

1. Des prestations familiales proportionnelles au nombre d'enfants dans une majorité de pays

Le montant des prestations familiales croît avec le nombre d'enfants mais différemment selon les pays et les niveaux de revenus. Au niveau de revenu du cas 1 (encadré 2), c'est-à-dire correspondant en France à un salaire égal à un peu plus du SMIC temps plein à 35 heures, le niveau des prestations familiales est le plus élevé pour un couple avec deux enfants en Irlande (600 € PPA), en Autriche (367), en Allemagne (302) et en Belgique (266). Suivent l'Islande (216), la Finlande (201), la Norvège (193), la Suède (189), le Danemark (170), le Royaume-Uni (168), les Pays-Bas (167) et la France (156). L'ordre est peu modifié en ce qui concerne les couples avec trois enfants, à l'exception de la Belgique et surtout de la France qui se montrent, comparativement, plus généreux que pour les couples avec deux enfants. En ce qui concerne le total des prestations familiales accordées aux couples avec trois enfants, la France se situe derrière l'Irlande et l'Autriche, et juste devant la Belgique. A l'inverse, les couples avec un enfant, même à ce niveau faible de revenu, reçoivent un soutien très réduit en France.

Au niveau du cas 2, qui correspond à un salaire égal à 2,05 fois le SMIC temps plein en France, les constats effectués précédemment sur les classements entre pays varient peu, à l'exception de l'Irlande. Dans ce pays, toutes les familles dans le cas 2 perdent le bénéfice du *Family Income Supplement* réservé à celles ayant de plus faibles revenus d'activité. L'Irlande reste cependant parmi les pays comparativement généreux puisqu'il passe dans le cas 2 au 3^e rang pour le couple avec un enfant, au 4^e rang pour le couple avec deux enfants et au 5^e rang pour le couple avec trois enfants. A ce niveau plus élevé de revenus, on retrouve la singularité française : la France se trouve parmi les pays les moins généreux pour les familles avec un ou deux enfants, et, à l'inverse, elle n'est devancée que par l'Autriche pour les couples avec trois enfants.

L'ensemble de ces résultats restent valables pour les couples bi-actifs disposant des revenus plus élevés (le cas 2 + 1 et le cas 2 + 2 qui correspondent à des couples percevant en France respectivement un peu plus de trois et de quatre fois le SMIC temps plein). Le seul changement notable est le fait que les couples bi-actifs les mieux lotis ne reçoivent plus aucune prestation en Islande quel que soit le nombre d'enfants. A ce niveau de revenu le plus élevé, la France, qui se montre relativement bien placée pour les couples avec trois enfants (derrière l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne et l'Irlande), se situe en revanche en avant dernière position pour les couples avec deux enfants (devant l'Islande) et en dernière position pour les couples avec un enfant qui, comme en Islande, ne bénéficient d'aucune prestation financière.

Nous avons également calculé un montant moyen de prestations familiales par enfant afin d'examiner si les prestations familiales augmentaient ou non en proportion du nombre d'enfants. Dans une majorité de pays, ce montant moyen par enfant ne varie pas, ou très peu, en fonction du nombre d'enfants. Les exceptions sont la France, la Belgique et dans une moindre mesure l'Autriche qui soutiennent davantage les familles nombreuses. Inversement, au Royaume-Uni et en Islande le montant moyen par enfant diminue sensiblement avec le nombre d'enfants à charge.

¹⁶ Le soutien aux familles passe également pour les ménages types des cas 0 (aucun revenu) par des dispositifs de revenu minimum garanti, tels le RMI et l'API en France, qui sont pris en compte dans les calculs. Sur la question spécifique de la comparaison du soutien aux familles à l'assistance, voir Math (2008), ainsi que l'exploitation présentée en annexe 1 (sur caf.fr).

¹⁷ Ou allocation de base de la nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) pour les enfants nés à partir de 2004.

2. Des montants de prestations familiales peu modulés en fonction des revenus

Le graphique 8 montre comment évolue le montant des prestations familiales versées à un couple avec deux enfants d'âge scolaire en fonction des revenus¹⁸. Tous les pays examinés disposent de prestations familiales versées indépendamment des revenus à l'exception de l'Islande¹⁹. Dans ce pays, les prestations familiales sont modulées selon le niveau des ressources et disparaissent au dessus d'un certain niveau.

En revanche, les prestations sont constantes dans une majorité de pays, notamment ceux qui ne disposent d'aucune prestation sous condition de ressources pour toutes les configurations familiales considérées : Allemagne, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède. La Belgique se trouve également dans cette situation si l'on met à part les ménages à l'assistance qui perçoivent un montant supérieur d'allocations familiales. La Norvège ne dispose pas non plus de prestations sous conditions de ressources à la seule exception des parents isolés avec un enfant en bas âge. L'Autriche en dehors d'une prestation d'un montant très faible pour les couples avec trois enfants se trouve également dans la même situation. En France, les montants sont constants jusqu'à des niveaux de revenus relativement conséquent puis diminuent mais de façon très modérée ensuite avec la perte de prestations sous conditions de ressources²⁰. En Irlande, si on met à part les ménages actifs à bas salaires (cas 1) qui reçoivent une prestation d'un montant très important (*Family Income Supplement*), le montant des autres prestations familiales reste constant quel que soit le revenu.

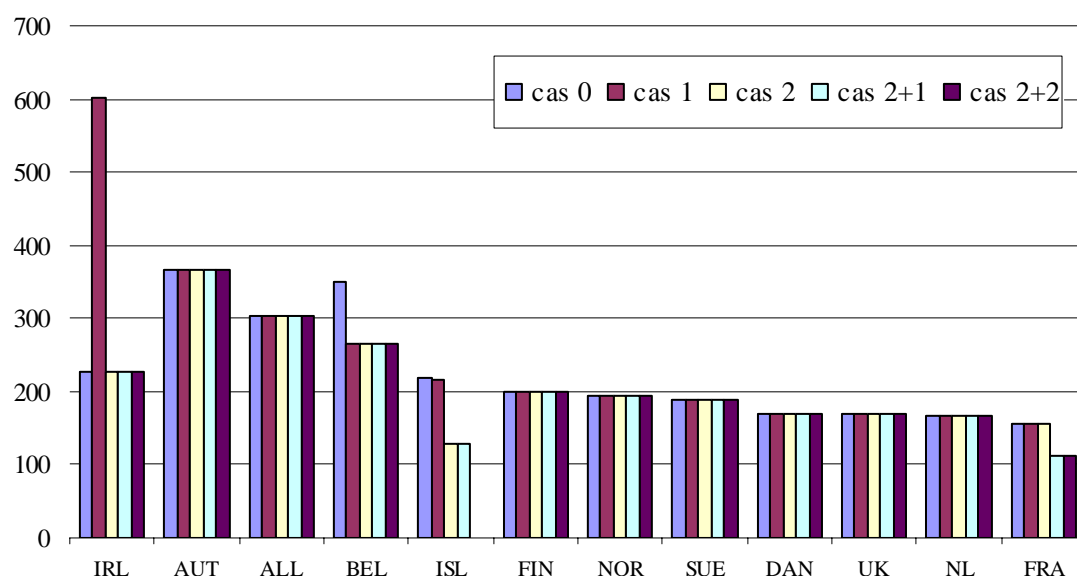
En définitive, si on met à part ce dernier pays pour les seules familles en situation de pauvreté laborieuse, la Norvège pour les seuls parents isolés avec un enfant en bas âge, la France de manière assez limitée, le niveau des ressources a un impact significatif sur les montants des prestations familiales seulement en Islande. Il semble en conséquence difficile de parler d'un ciblage fort des prestations familiales en Europe.

¹⁸ Les conclusions relatives à l'évolution de l'aide en fonction des revenus sont sensiblement les mêmes, et ne sont donc pas reproduits, pour les autres configurations familiales considérées.

¹⁹ Dans l'étude précédente qui portait sur l'année 2001, c'était également le cas de l'Italie et de l'Espagne (Math, 2004b).

²⁰ Il s'agit essentiellement de la perte de l'allocation de rentrée scolaire et, pour le couple avec trois enfants, du complément familial.

Graphique 8 - Prestations familiales en fonction des revenus- couple avec deux enfants d'âge scolaire (7 et 14 ans) – en € PPA



Les pays sont classés dans l'ordre décroissant dans le cas 1

Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

Cas 0 : aucun apporteur de revenus. Ménages à l'assistance (en France, recevant le RMI).

Cas 1 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau de la moitié du salaire moyen des salariés travaillant à temps plein (SMTP), ce qui correspond pour la France à 1,027 fois le Smic temps plein à 35 heures.

Cas 2 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau du salaire moyen temps plein (SMTP), ce qui correspond à 2,055 fois le Smic temps plein pour la France.

Cas 2 + 1 : deux apporteurs de revenu, l'un travaillant à temps plein au niveau salaire moyen temps plein (SMTP) et l'autre travaillant à temps plein au niveau de la moitié du SMTP, soit un salaire total égal à 150% du SMTP (ce qui correspond à 3,08 fois le SMIC temps plein en France)

Cas 2 + 2 : deux apporteurs de revenu chacun travaillant à temps plein au niveau salaire moyen temps plein (SMTP), soit un salaire total égal à 200% du SMTP (ce qui correspond à 4,11 fois le SMIC temps plein en France).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004)

Lecture : En France, les prestations familiales (allocations familiales, allocations de rentrée scolaire et, non concernés ici, le complément familial et l'allocation pour jeune enfant) perçues par un couple avec deux enfants d'âge scolaire correspondent à 156 € PPA par mois lorsque ce couple se situe à des niveaux de revenu correspondant aux cas 0, 1 et 2. Le couple bi-actif disposant d'un revenu plus élevé (cas 2 + 1 et cas 2 + 2) ne reçoit plus que 113 € PPA, ce qui correspond au montant des seules allocations familiales (le revenu est trop élevé pour les allocations de rentrée scolaire pour les deux enfants).

3. Les aides au logement, un élément important des politiques familiales

La prise en compte des aides au logement est particulièrement délicate dans une comparaison internationale (encadré). Les douze pays étudiés offrent des aides au logement, ciblées sur les familles à faibles revenus, surtout au niveau du cas 0 (ménage à l'assistance) et du cas 1 (un salaire correspondant en France à un peu plus du SMIC temps plein). Le ciblage est le moins accentué en Irlande, en Islande et au Danemark où les aides continuent d'être versées à tous les couples avec enfants dans le cas 2 (correspondant en France à un peu plus de deux SMIC temps plein). A ce même niveau de revenu, les aides sont aussi versées aux couples à partir de deux enfants en France et aux couples à partir de 3 enfants en Autriche. Le ciblage de ces aides est le moins prononcé en Irlande où même les couples bi-actifs dans le cas 2 + 1 (deux salaires correspondant à un total d'un peu plus de 3 SMIC temps plein en France) reçoivent des aides au logement.

Toutes les aides au logement ne prennent cependant pas forcément en compte la présence d'enfants. Pour évaluer, dans quelle mesure elles participent de la politique de soutien aux familles, on a calculé l'avantage enfant comme le supplément d'aide au logement imputable à la présence d'enfants. Cet avantage enfant s'avère alors toujours nul en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas. Pour les autres pays, le supplément d'aide au logement pour les familles peut varier sensiblement selon les configurations familiales et peut atteindre des montants conséquents. Pour les couples avec deux enfants disposant d'un bas salaire (cas 1 correspondant en France à un peu plus d'un SMIC temps plein), ce supplément est le plus élevé au Danemark (225 € PPA), suivi du Royaume-Uni (188), de la France (173), de la Finlande (148), de l'Allemagne (137) et de l'Islande (128). L'avantage enfant est plus faible en Suède (109), en Norvège (84) et en Autriche (38). Dès lors qu'il s'agit de familles à l'assistance, les constats diffèrent sensiblement : la Suède et la Norvège sont les deux pays qui offrent le supplément d'aide au logement le plus élevé.

Un enseignement majeur doit être retiré de ces résultats : pour comparer les transferts sociaux en direction des familles, on ne peut se limiter aux seules prestations familiales et faire l'impasse sur le rôle joué par les aides au logement.

CHAPITRE 4 - LE SOUTIEN PAR LE BIAIS DES PRELEVEMENTS : COTISATIONS SOCIALES, IMPOT LOCAUX, IMPOT SUR LE REVENU

Les calculs confirment que les cotisations sociales²¹ ne jouent aucun rôle en matière d'aide aux familles puisque dans aucun pays, elles ne sont modulées en fonction de la configuration familiale. La conclusion va s'avérer sensiblement la même pour les impôts locaux. Les ménages, tous locataires dans les cas types considérés, ne paient pas ou très peu d'impôts locaux au Danemark, en Islande, en Norvège et en Irlande. Ils sont également peu élevés en Belgique, aux Pays-Bas, en Autriche et en Allemagne quoi que variables selon le niveau de revenu ou la configuration familiale (il ne s'agit souvent d'ailleurs pas des impôts locaux *stricto sensu* mais des frais divers liés à la consommation d'eau ou à l'enlèvement des ordures ménagères)²². Ils sont un peu plus importants en France et au Royaume-Uni. Au contraire, les montants acquittés en Suède et en Finlande sont très élevés.

Pour ces deux pays scandinaves, la taxation locale prend de fait au moins pour partie la place jouée par l'impôt sur le revenu dans d'autres pays. Cependant, pour savoir dans quelle mesure ce prélèvement tient compte de la charge d'enfant, nous avons calculé l'avantage enfant égal à la différence entre ce que paie un ménage avec enfant et sans enfant avec le même revenu primaire. L'avantage enfant est toujours nul dans les cinq pays nordiques, en Allemagne, en Irlande et au Royaume-Uni. Ailleurs, l'avantage enfant est toujours d'un niveau très limité. La conclusion importante est que la taxation locale est plutôt indifférente à la présence d'enfant, comme nous l'avions déjà montré lors d'une précédente étude portant sur 16 pays européens (Math, 2004b).

²¹ Sont prises en compte les cotisations sociales salariales obligatoires prélevées sur le salaire brut (les cotisations destinées à des dispositifs privés de retraite ou de maladie sont prises en compte seulement si elles ont un caractère obligatoire).

²² Comme dans de nombreux pays les frais de consommation d'eau, d'assainissement des eaux usagées et/ou d'enlèvement des ordures ménagères sont inclus dans les impôts locaux, ces frais ont été ajoutés aux impôts locaux dans les pays où ils sont facturés séparément aux ménages afin de permettre une meilleure comparabilité des résultats.

Nulle part en Europe occidentale la fiscalité locale ne constitue un moyen d'aider les familles. Si les impôts locaux occupent une place importante dans la redistribution des revenus, et sont même incontournables pour étudier des pays comme la Suède et la Finlande, leur omission dans une comparaison des politiques publiques en direction des familles ne porterait pas à conséquence.

En définitive, l'impôt sur le revenu s'avère le seul prélèvement jouant dans certains pays un rôle en matière de soutien financier des familles. Dans tous les pays étudiés, l'impôt acquitté augmente plus que proportionnellement aux revenus, mais de manière très variable selon les pays. L'impôt sur le revenu peut aussi différer en fonction de la configuration familiale. Le système peut imposer les couples séparément ou ensemble. L'impôt devient négatif pour certaines situations dans des pays au sein desquels un dispositif de crédit d'impôt vient en déduction de l'impôt acquitté, et que son montant est tel qu'il conduit l'administration fiscale à verser de l'argent au contribuable.

Cette situation est surtout notable au Royaume-Uni notamment avec le *Working Family Tax Credit*. Ces dispositifs sont équivalents à une prestation conditionnée à l'exercice d'une activité comme le *Family Income Supplement* en Irlande ou le *Family Credit* qui existait au Royaume-Uni jusqu'en 1999. L'importance du crédit d'impôt s'explique d'ailleurs au Royaume-Uni par la suppression des prestations sous conditions de ressources. Dans ce pays, il incombe de plus en plus au système fiscal de jouer le rôle auparavant dévolu aux prestations sociales. D'autres pays disposent également de tels crédits d'impôt, tels la France avec la prime pour l'emploi ou encore les Pays-Bas, mais ils sont davantage ciblés et les montants y sont beaucoup plus faibles.

La prise en compte de la charge d'enfant dans le système d'imposition est calculée à travers l'avantage enfant, égal au moindre montant d'impôt payé par un ménage avec enfants par rapport à un ménage sans enfant se trouvant dans la même situation au regard des revenus primaires. Cet avantage est nul dans les pays nordiques dont le système fiscal ne prennent pas en compte la configuration familiale (la Norvège, le Danemark et l'Islande prennent néanmoins en compte la situation d'isolement du parent). Tous les autres pays prennent en compte la présence d'enfant d'une manière ou d'une autre (réduction d'impôt, déduction du revenu imposable, quotient familial). Les dispositions peuvent varier selon la configuration familiale, la taille et l'âge des enfants.

L'avantage enfant de l'impôt sur le revenu pour les ménages disposant des revenus salariaux faibles (cas 1 soit un peu plus d'une fois le SMIC temps plein en France) est très élevé au Royaume-Uni – de 245 à près de 600 € PPA par mois selon le nombre d'enfant - grâce au *Working Family Tax Credit*. A ce niveau de revenu, il est également conséquent aux Pays-Bas et en Belgique, et dans une moindre mesure en Autriche. Dans tous les autres pays, l'avantage enfant pour les couples est nul à ce niveau de revenu : soit les couples n'y paient pas d'impôt (Allemagne, France), soit l'impôt ne tient pas compte des enfants pour les couples (Danemark, Finlande, Norvège, Suède), soit les deux mécanismes jouent (Irlande, Islande).

A des niveaux de revenus plus élevés, l'impôt sur le revenu procure un avantage enfant à la moitié des pays étudiés : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Cet avantage varie assez peu en fonction des revenus sauf en Belgique et en France où il augmente et atteint des montants importants. Les montants restent également importants au Royaume-Uni dans le cas 2 (correspondant pour la France à un salaire égal à un peu plus de deux fois le SMIC temps plein). La France se distingue à divers égards : l'avantage enfant imputable à l'impôt y augmente plus que proportionnellement aux revenus et, contrairement à la Belgique dont l'avantage est rapidement plafonné (l'avantage enfant est ainsi identique pour le cas 2 + 1 et le cas 2 + 2), cette augmentation se poursuit jusqu'à des revenus élevés²³.

²³ Le plafonnement de l'avantage du quotient familial se situant à des niveaux de revenus élevés, très supérieurs à ceux considérés dans cette étude.

CHAPITRE 5 - LES DIFFERENTES COMPOSANTES DU SOUTIEN FINANCIER AUX FAMILLES

L'effet total de l'ensemble des dispositifs sociaux et fiscaux, ou l'avantage enfant total, est égal à la somme des effets de chacun des dispositifs pris isolément (supplément de prestations ou diminution de prélèvements imputables à la présence d'enfants). Il est aussi égal au supplément de revenu net d'un ménage avec enfant par rapport au revenu net d'un ménage sans enfant ayant le même revenu primaire.

Au vu des résultats des analyses effectuées séparément sur chacun des dispositifs ainsi que des études précédentes, trois dispositifs constituent l'essentiel de l'avantage enfant : les prestations familiales, les aides au logement et l'impôt sur le revenu.

Pour analyser l'importance respective entre ces composantes, nous avons examiné la répartition de l'avantage enfant total selon trois ensembles de dispositifs :

- les aides au logement.
- les autres prestations, c'est-à-dire les prestations familiales (et pour les ménages sans revenus salariaux, la prise en compte de l'impact des revenus d'assistance).
- les prélèvements (dont l'essentiel de l'effet provient de l'impôt sur le revenu).

La répartition entre ces trois composantes est très variable selon les pays, mais elle varie aussi au sein de chaque pays en fonction du niveau de revenu²⁴. En revanche, elle ne varie en général pas ou très peu en fonction du nombre d'enfants. Les prestations et les aides au logement pour les ménages à bas revenu constituent la majeure partie du soutien aux familles (parfois même l'exclusivité). Pour les bas revenus, l'avantage enfant est presque exclusivement composé de prestations et d'aides au logement dans tous les pays sauf au Royaume-Uni et aux Pays-Bas du fait de l'existence de crédits d'impôt pour les familles exerçant une activité à bas revenus. Au Royaume-Uni, le crédit d'impôt constitue même 58 % du total de l'avantage enfant pour un couple avec trois enfants à ce faible niveau de revenu.

Le total des prestations sociales (prestations familiales et aides au logement) qui, partout ailleurs, composent la totalité du soutien des familles à bas revenus, tendent ensuite à diminuer à mesure que les revenus augmentent, surtout en raison de la diminution puis de la disparition des aides au logement et assez peu de la baisse des prestations familiales (d'autant que dans la plupart des pays à l'exception notable de l'Islande, soit les prestations familiales sont toutes sans conditions de ressources, soit les prestations sous conditions de ressources existantes occupent une place limitée ou concernent seulement certaines configurations particulières). Dans les cinq pays nordiques et en Irlande, les prestations et les aides au logement constituent la totalité de l'avantage enfant pour tous les ménages puisque la fiscalité n'y joue aucun rôle significatif.

A l'inverse, en France, la part de l'avantage procuré par les impôts, nul ou faible pour des ménages à bas revenu, augmente ensuite assez fortement avec les revenus en raison du mécanisme du quotient familial de l'impôt sur le revenu. 56 % de l'avantage enfant provient de l'impôt dans le cas du couple bi-actif avec deux enfants au niveau de revenu le plus élevé du cas 2 + 2, 100 % pour le couple avec un enfant qui ne perçoit à ce niveau de revenu ni prestations familiales ni aides au logement. En Autriche, en Belgique et en Allemagne, la part de l'aide provenant de la fiscalité reste toujours très minoritaire dans le soutien financier des familles : au maximum 12 % en Allemagne et en Autriche, et 27 % en Belgique.

²⁴ Pour une illustration, voir le graphique 11 (ou l'annexe 1).

CHAPITRE 6 - L'AIDE EN FONCTION DU NOMBRE D'ENFANTS OU LA REDISTRIBUTION DITE HORIZONTALE

Pour les couples avec trois enfants dans le cas 1, disposant d'un salaire légèrement supérieur à un SMIC temps plein en France (graphique 9), l'avantage enfant est le plus élevé au Royaume-Uni (1 017 € PPA), en grande partie en raison du crédit d'impôt, suivi de l'Autriche (899), l'Irlande (802), où ces couples bénéficient du *Family Income Supplement*, la France (788), la Belgique (697), la Suède (678), la Finlande (642) et l'Allemagne (637). Viennent ensuite, avec des montants beaucoup plus faibles, le Danemark (480), la Norvège (403), l'Islande (344) et les Pays-Bas (334). A ce faible niveau de revenu, le classement est globalement peu modifié pour les couples avec un et deux enfants à l'exception de la France et de la Belgique qui consacrent un effort comparativement très faible aux couples avec un et deux enfants. En offrant un avantage enfant respectivement de 116 et 119 € PPA aux couples avec un enfant, la France et la Belgique occupent les dernières positions derrière les Pays-Bas (139) et très loin du Royaume-Uni (534) ou de l'Irlande (425). Pour les couples avec deux enfants, le constat est sensiblement le même, la France et la Belgique se situant cependant devant les Pays-Bas et la Norvège.

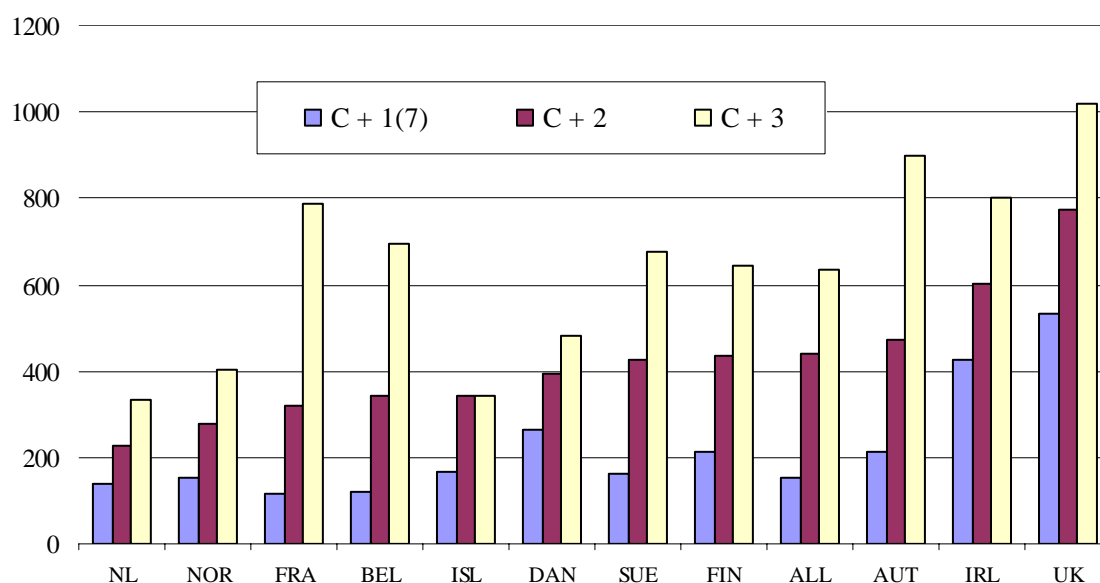
Pour de plus hauts revenus, les classements sont sensiblement modifiés. Les dispositifs versés aux familles exerçant une activité à bas revenu disparaissent au Royaume-Uni et en Irlande, ce qui fait reculer ces deux pays de quelques places dans le classement.

Dans le cas 2 (couple mono actif ayant un salaire correspondant à un peu plus de deux fois le SMIC temps plein en France), le Royaume-Uni et l'Irlande avec un avantage enfant pour les couples avec 2 enfants respectivement de 234 et 228 € PPA se situent désormais après l'Autriche (375), l'Allemagne (330), la Belgique (305) et l'Islande (256). Et ils se situent juste au dessus d'un groupe de pays formés du Danemark (219), de la France (205), de la Finlande (201), de la Norvège (193) et de la Suède (189). Les Pays-Bas avec 116 € PPA se situent en dernière position. De nouveau ce classement se modifie sensiblement pour des pays comme la Belgique et la France. Pour le couple avec trois enfants, seule l'Autriche se situe désormais au dessus de la France et de la Belgique, ces trois pays avec l'Allemagne aidant beaucoup plus les couples avec trois enfants que les autres pays. Pour le couple avec un enfant en revanche, la France avec un soutien de 36 € PPA se situe en dernière position très loin derrière l'Autriche (176), l'Allemagne (171) ou le Royaume-Uni (167). Ces constats sont globalement les mêmes pour les couples bi-actifs (cas 2 + 1 et cas 2 + 2). Le graphique 10 présente comment évolue l'aide en direction des familles ayant la situation de revenu la plus favorable parmi celles étudiées²⁵.

En calculant également un montant moyen par enfant, il apparaît que dans une majorité des pays étudiés l'aide tend à y être proportionnelle au nombre d'enfants. Il existe cependant des exceptions notables. Le soutien augmente beaucoup plus que proportionnellement au nombre d'enfants en France et en Belgique à tous les niveaux de revenus et, uniquement pour les couples mono-actifs, en Autriche. C'est également le cas dans une moindre mesure et pour les seuls couples à bas revenu en Suède. Inversement, l'avantage enfant moyen par enfant diminue avec le nombre d'enfant au Royaume-Uni à tous les niveaux de revenu, et pour de faibles revenus (cas 1) en Irlande et au Danemark.

²⁵ Couples bi-actifs dans le cas 2 + 2, c'est-à-dire disposant de deux salaires égaux au salaire moyen des salariés travaillant à temps plein ce qui correspond un France à un revenu total pour ce couple d'environ 4,1 fois le SMIC temps plein.

Graphique 9 - Evolution de l'avantage enfant en fonction du nombre d'enfants – revenu faible (cas 1) – en € PPA



Pays classés par ordre croissant du couple avec deux enfants.

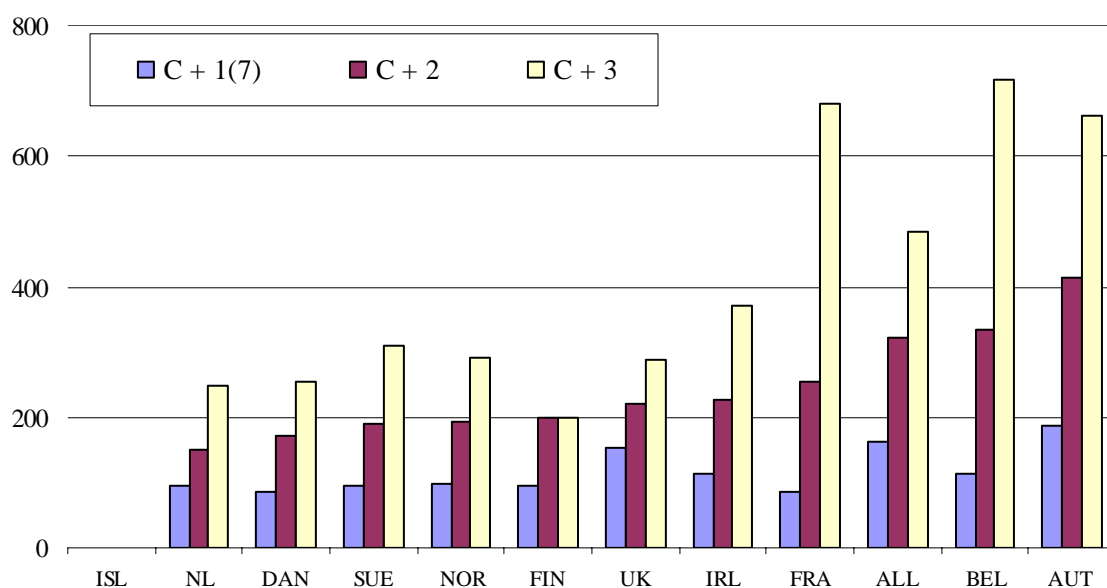
Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

Cas 1 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau de la moitié du salaire moyen des salariés travaillant à temps plein, ce qui correspond pour la France à 1,027 fois le Smic temps plein à 35 heures.

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

Lecture : en France, l'avantage enfant d'un couple mono-actif dans le cas 1 augmente avec le nombre d'enfant (l'avantage enfant est le supplément de revenu dont bénéficie ce couple par rapport à ce dont il disposerait sans enfant). Un couple avec un enfant de sept ans bénéficie de 116 € PPA, un couple avec deux enfants d'âge scolaire (7 et 14 ans) de 318 € PPA et un couple avec trois enfants (7, 14 et 17 ans) de 788 € PPA.

Graphique 10 - Evolution de l'avantage enfant en fonction du nombre d'enfants – revenu relativement élevé (cas 2 + 2) - en € PPA



Pays classés par ordre croissant du couple avec deux enfants.

Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

Cas 2 + 2 : deux apporteurs de revenu chacun travaillant à temps plein au niveau salaire moyen temps plein (SMTP), soit un

salaires total égal à 200% du SMTP (ce qui correspond à 4,11 fois le SMIC temps plein en France).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004)

Lecture : en France, l'avantage enfant d'un couple bi-actif dans le cas 2 + 2 augmente avec le nombre d'enfant (l'avantage enfant est le supplément de revenu dont bénéficie ce couple par rapport à ce dont il disposerait sans enfant). Un couple avec un enfant de sept ans bénéficie de 86 € PPA, un couple avec deux enfants d'âge scolaire (7 et 14 ans) de 256 € PPA et un couple avec trois enfants (7, 14 et 17 ans) de 661 € PPA.

CHAPITRE 7 - LA VARIATION DE L'AIDE EN FONCTION DES REVENUS : LA REDISTRIBUTION VERTICALE

En tenant compte de l'ensemble des dispositifs, on constate une modulation du montant de l'aide pour charge d'enfant en fonction du revenu dans la plupart des pays européens (voir le graphique 11 pour le couple avec trois enfants). Le Royaume-Uni et l'Irlande se distinguent des autres pays par deux caractéristiques. D'une part, s'ils aident fortement les familles pauvres, ils aident davantage les situations de bas salaires (cas 1) que les familles à l'assistance (cas 0) pourtant plus pauvres, à travers des dispositifs spécifiques : une prestation sociale en Irlande, un crédit d'impôt au Royaume-Uni. Ensuite, au-delà d'un niveau de revenu peu élevé, ces dispositifs disparaissent et l'avantage enfant chute fortement, mais sans que les autres familles soient totalement délaissées pour autant.

Pour les couples en France et en Belgique, l'avantage enfant peut avoir tendance à augmenter avec le niveau de revenu en raison de l'effet imputable à la fiscalité qui vient compenser la baisse des prestations à mesure que les revenus augmentent. Cet effet plus favorable de la fiscalité pour les couples ayant des revenus plus élevés se retrouve également mais de manière atténuée en Autriche pour tous les couples, en Allemagne pour les couples avec un et deux enfants et aux Pays-Bas pour les couples avec un enfant.

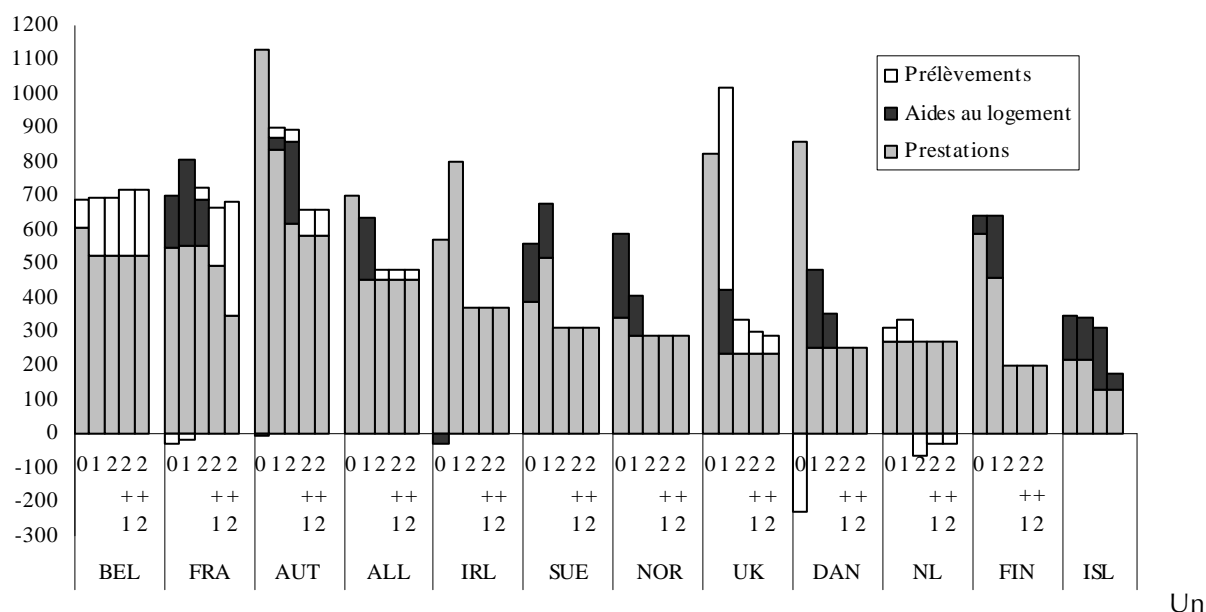
Dans tous les autres cas, l'avantage enfant diminue avec le niveau de revenu, mais au-delà d'un certain niveau de revenu (cas 2 ou cas 2 + 1), le montant de l'avantage enfant se stabilise partout, sauf en Islande. Dans ce pays, le soutien est constitué uniquement de prestations sous conditions de ressources (prestations familiales et aides au logement), si bien que l'avantage enfant devient même nul au-delà d'un certain niveau de revenu.

Dans les quatre autres pays nordiques et en Irlande, le montant diminue assez fortement entre le cas 1 et le cas 2, mais ensuite il se stabilise à un certain niveau, celui des prestations familiales sans condition de ressources. Dans ces pays, les aides au logement disparaissent au dessus d'un certain niveau de revenu et seules des prestations familiales sans condition de ressources sont versées (dans ces pays, la fiscalité ne prend pas en compte la charge d'enfant). Le schéma est assez voisin au Royaume-Uni où subsiste cependant une aide à travers la fiscalité assez faible et qui diminue avec les revenus.

Dans les autres pays, le niveau de l'avantage enfant est encore moins modulé en fonction du niveau de revenu. En Belgique et en France, l'aide totale diminue d'abord puis croît avec le revenu au-delà d'un certain niveau (en raison de la fiscalité), aboutissant à une évolution de l'aide en fonction des revenus qui prend la forme d'un « U » assez atténué. Dans ces pays, la baisse des prestations à mesure que le revenu augmente est ensuite compensée par l'avantage retiré de la fiscalité.

En Autriche et en Allemagne, l'aide tend aussi à baisser mais très faiblement à mesure que les revenus augmentent (sauf en Autriche pour le passage de l'assistance au cas 1) puis elle tend à se stabiliser. Cette évolution ne vaut pas pour les couples avec un enfant : l'aide tend à diminuer avant de croître de nouveau soit une évolution en forme de « U » comme en France ou en Belgique. Aux Pays-Bas, l'aide est d'un niveau beaucoup plus faible et elle est peu modulée en fonction des revenus. Elle tend à diminuer d'abord puis à remonter légèrement pour des niveaux de revenus plus élevés du fait de la fiscalité (les prestations familiales y sont sans condition de ressources).

Graphique 11 - Avantage enfant en fonction du revenu du couple avec trois enfants (et décomposition de cet avantage en fonction des dispositifs) – en € PPA



€ PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

Les pays sont classés par ordre décroissant de l'avantage enfant dans le cas 2 + 2.

Cas 0 : aucun apporteur de revenus. Ménages à l'assistance (en France, recevant le RMI).

Cas 1 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau de la moitié du salaire moyen des salariés travaillant à temps plein (SMTP), ce qui correspond pour la France à 1,027 fois le Smic temps plein à 35 heures.

Cas 2 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau du salaire moyen temps plein (SMTP), ce qui correspond à 2,055 fois le Smic temps plein pour la France.

Cas 2 + 1 : deux apporteurs de revenu, l'un travaillant à temps plein au niveau salaire moyen temps plein (SMTP) et l'autre travaillant à temps plein au niveau de la moitié du SMTP, soit un salaire total égal à 150% du SMTP (ce qui correspond à 3,08 fois le SMIC temps plein en France)

Cas 2 + 2 : deux apporteurs de revenu chacun travaillant à temps plein au niveau salaire moyen temps plein (SMTP), soit un salaire total égal à 200% du SMTP (ce qui correspond à 4,11 fois le SMIC temps plein en France).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004)

Lecture : en Autriche, l'avantage enfant d'un couple avec trois enfants diminue au fur et à mesure que les revenus augmentent (l'avantage enfant est le supplément de revenu net imputable à la seule présence d'enfants). A l'assistance (cas 0), ce couple bénéficie d'un avantage enfant de 1119 € PPA par mois. Ce montant baisse à mesure que le revenu s'accroît puis, à partir d'un certain niveau de revenu (cas 2 + 1 et 4), il se stabilise à 661 € PPA.

CONCLUSION DE LA 1^{ÈRE} PARTIE : DE FORTES DISPARITES ET UNE FORTE IMBRICATION DES DIFFERENTS DISPOSITIFS

Les données d'Eurostat sur les dépenses de protection sociale de la fonction « famille/enfants » constituent une source d'information précieuse qui présente de nombreux avantages pour l'analyse et la comparaison des politiques familiales, en particulier une bonne comparabilité des données, la régularité de la production de ces données (avec toutefois un certain retard, seules les données 2005 sont disponibles en 2008) et une couverture géographique très large, comprenant 30 pays européens, auxquels on peut ajouter, sous réserve de quelques changements, d'autres pays développés grâce à la base de données SOCX de l'OCDE. Ces données confirment que les différences entre les pays européens au regard de leurs dépenses de protection sociale de la fonction « famille/enfants » sont beaucoup plus fortes que pour les autres domaines de la protection sociale. De toute évidence, la protection sociale en direction des familles est un domaine où les pays ont suivi des voies très largement nationales.

Ces données de dépenses contiennent cependant un certain nombre de limites : une qualité parfois douteuse pour certaines données, notamment celles relatives aux dépenses à l'occasion de congés maternité ou parentaux ; de nombreux dispositifs de protection sociale soutenant les familles (suppléments liés aux enfants dans les aides au logement, les pensions de retraite, les revenus d'assistance, etc.) ou d'autres domaines (fiscalité, éducation) ne sont pas pris en compte, ce qui aboutit à sous-estimer l'effort fait en faveur des familles ; et surtout des données de dépenses ne sont pas aptes à permettre l'analyse des effets de ciblage (ou redistributifs) des politiques publiques d'aides aux familles, ce qui plaide pour le recours à des méthodes complémentaires. A cet égard, les données de famille ou cas-types apportent des avantages. La méthode des cas-types montre que dans la plupart des pays d'Europe occidentale le soutien financier apporté aux familles provient essentiellement de trois mesures de politique publique : les prestations familiales, les prestations de logement et l'impôt sur le revenu. Ce résultat plaide pour ne pas limiter les comparaisons à une seule catégorie. Ainsi, une approche limitée aux seules dépenses de prestations familiales, par exemple comme on le fait lorsqu'on utilise les données de dépenses publiées par Eurostat, passe à côté d'autres aspects importants de la politique familiale et surtout elle s'avère, à la différence de la méthode des cas-types, incapable d'analyser les effets de ciblage différenciés selon la taille ou les revenus des familles. En raison de l'imbrication et de la diversité des dispositifs d'aide aux familles, ainsi que du nombre important de ménages types étudiés, il est difficile de dégager des enseignements simples et univoques sur la façon dont les différentes familles sont traitées dans les pays européens. Quelques conclusions générales peuvent cependant être soulignées à partir des 12 pays européens d'un niveau économique comparable à la France étudiés dans la section 2. En matière de redistribution dite horizontale, le soutien financier des familles est plutôt proportionnel au nombre d'enfants dans une majorité de pays à l'exception de la France et de la Belgique qui aident davantage les familles nombreuses à tous les niveaux de revenus. L'Autriche présente aussi cette particularité mais uniquement pour les familles avec un seul salaire. Inversement, l'avantage enfant moyen par enfant diminue avec le nombre d'enfant au Royaume-Uni à tous les niveaux de revenu, et en Irlande et au Danemark à des niveaux de faibles salaires.

En ce qui concerne la redistribution dite verticale, les pays nordiques (à l'exception de l'Islande), le Royaume-Uni et l'Irlande ciblent très fortement les familles à bas revenus, et beaucoup moins les autres. Toutefois, pour des revenus plus élevés, l'aide se stabilise à un niveau non négligeable. Aux niveaux plus élevés de revenus, le soutien aux familles y est par contre plus élevé dans des pays comme l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique et la France (sauf pour les couples avec un enfant dans ce dernier pays). Dans ces pays, et surtout en Belgique et en France, le montant de l'aide est peu modulé selon le niveau de ressources. Il apparaît que l'Autriche et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni sont les pays globalement les plus généreux en matière de soutien financier des familles. A l'inverse les Pays-Bas et l'Islande figurent en queue de peloton. Les autres pays se situent en situation intermédiaire, mais la situation peut fortement varier selon la configuration familiale. Ainsi, la France et la Belgique se trouvent parmi les pays les plus généreux pour les familles nombreuses, mais par contre, surtout dans le cas de la France, soutiennent comparativement très faiblement les couples et parents isolés avec un enfant.

Enfin, l'analyse comparative des aides financières en direction des familles ne permet pas de classer facilement les pays selon les groupes dégagés par les travaux comparatifs des systèmes de protection sociale dans la lignée des travaux d'Esping-Andersen (1990). Cette remarque doit cependant être tempérée par le fait que la méthode des cas-types n'a pas pris en compte les autres dispositifs majeurs de politique familiale, tels les congés destinés aux parents ou les équipements de mode de garde, ni les autres dispositions de « coordination emploi/famille » (Thévenon, 2006). En particulier, la faible priorité accordée au soutien financier des familles dans les pays nordiques doit être mise en perspective avec un développement au contraire beaucoup plus important des services collectifs, notamment sous la forme de modes de garde.

Cette partie vise à approfondir la comparaison entre la France et l'Allemagne, et plus particulièrement à analyser la situation en Allemagne. En effet, depuis une décennie, et surtout depuis le début des années 2000, la politique familiale allemande a connu des changements importants, ce qui justifie de réexaminer la comparaison avec la France.

Dans la section 1, nous présentons les évolutions et les importantes réformes entreprises en Allemagne au cours des années 2000, en cherchant à en comprendre leurs logiques, en resituant ces évolutions par rapport au contexte culturel, social, économique et politique.

Dans la section 2, nous cherchons à préciser la comparaison des différents dispositifs de politique familiale en France et en Allemagne, en portant notre attention plus particulièrement sur les trois grandes catégories de mesures qui forment le cœur des politiques familiales : les prestations en nature et les services d'éducation et de soin aux enfants ; les dispositifs sociaux et fiscaux prenant la forme d'un soutien financier des familles ; les congés destinés aux parents pour raisons familiales ainsi que les éventuelles rémunérations qui s'y rattachent

Méthode

Dans cette partie, et en particulier pour l'analyse des politiques allemandes et de leurs évolutions, la méthode a consisté à analyser et recouper simultanément plusieurs sources d'informations :

- une revue de la littérature traitant des questions examinées (voir la bibliographie).
- les résultats tirés des analyses quantitatives effectuées dans la première partie de ce rapport (données de dépenses, méthode de cas-types) ont également été utilisés.
- un examen et une analyse des documents officiels traitant des différentes réformes (voir en annexe 3, sur caf.fr, les principaux sites internet consultés).
- un suivi régulier des articles publiés dans les principaux media allemands (annexe 3 sur caf.fr).
- et surtout, des entretiens approfondis et semi-directifs avec une quinzaine de responsables et acteurs de la politique familiale allemande, y compris des universitaires travaillant à titre d'experts pour le Ministère de la Famille (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BmFSFJ*) - (voir la liste des personnes interrogées dans l'annexe 4 sur caf.fr).

SECTION 1 - REFORMES ET EVOLUTIONS DE LA POLITIQUE FAMILIALE ALLEMANDE : L'EMERGENCE D'UN NOUVEAU PARADIGME ?

L'Allemagne, à l'instar de la France et contrairement à la plupart des autres pays membres de l'Union européenne, a une politique familiale explicite, encadrée par des institutions et qui donne lieu, tous les ans, à des rapports officiels. La « famille » en tant que telle est légalement reconnue comme une institution jouant un rôle important dans le maintien de la cohésion sociale.

Offrant des prestations financières relativement généreuses²⁶ (tableau 4), reliées via de multiples passerelles au marché du travail, les politiques familiales de l'Allemagne et de la France partagent bien des traits communs (Fagnani, Math, 2008). Toutefois, dans le domaine des aides à l'articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale, l'Allemagne se démarque encore nettement de sa voisine. Elle est, en effet, connue pour avoir promu jusque dans les années 2000 le modèle de « l'homme principal pourvoyeur des ressources du ménage »²⁷. Les mères furent longtemps encouragées à se retirer du marché du travail à la suite d'une naissance et à se consacrer uniquement à l'éducation du jeune enfant jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de fréquenter une structure d'accueil collectif, le *Kindergarten*, entre trois ans et six ans. Parallèlement, l'Allemagne de l'Ouest et, depuis l'Unification, les nouveaux Länder (ex-République Démocratique Allemande) ont connu une baisse considérable de leur fécondité et la proportion de femmes sans enfants n'a cessé d'augmenter, en particulier chez les femmes les plus qualifiées²⁸. Les injonctions faites aux mères de subordonner leur vie professionnelle - le plus souvent exercé à temps partiel - à leurs obligations familiales se sont ainsi traduites par de fortes inégalités salariales entre les sexes²⁹ et par une surreprésentation des femmes dans les emplois précaires et les « petits boulots ».

Toutefois la venue au pouvoir, en 1998, de la coalition gouvernementale « rouge-vert » (Parti social-démocrate - SPD - et les Verts), dirigée par le Chancelier Gerhard Schröder, a inauguré une période de remise en cause progressive de certains des fondements de la politique familiale. Le point d'orgue de cette évolution a été l'adoption d'importantes réformes en 2007 dans le domaine des aides à la « conciliation travail/famille »³⁰. Pourquoi et dans quelles conditions politiques et économiques ont-elles pu être adoptées ? Quelle en est la portée ? En particulier, les réformes introduites depuis 2007, sont-elles porteuses d'un changement de paradigme ou ne sont-elles que de simples aménagements ? Un nouveau champ des possibles est-il envisageable pour les Allemandes ? Ces dernières pourront-elles en particulier – à l'instar des Françaises – moins souvent renoncer à la maternité pour poursuivre une carrière ou se maintenir sur le marché du travail ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, nous resituerons d'abord dans son contexte historique la politique familiale allemande depuis les années soixante-dix. La seconde partie sera consacrée aux différents facteurs – économiques, sociaux et culturels - qui ont permis l'adoption de ces réformes et au rôle respectif des acteurs ayant pris part à ces réformes ; ensuite, après en avoir précisé les enjeux et les objectifs, leur contenu sera décrit et analysé. Les principaux obstacles à leur mise en place seront aussi évoqués. En conclusion, un bilan provisoire sera dressé, compte tenu de la mise en application récente de ces réformes (en particulier du nouveau congé parental – *Elterngeld* – mis en place en janvier 2007).

²⁶ En 2005, l'Allemagne et la France consacraient respectivement 2,4 % et 2 % de leur PIB aux prestations en espèces de la fonction « familles/enfants », y compris les congés de maternité (Source : Eurostat). Outre-Rhin, depuis 1995, suite aux décisions de la Cour Constitutionnelle fédérale, le montant des allocations familiales et des déductions fiscales liées à la présence d'enfants dans le foyer a considérablement augmenté.

²⁷ Voir Jeanne Fagnani (2007), *Family Policies in France and Germany: Sisters or distant cousins?*, *Community, Work and Family*, n°1, pp. 39-56.

²⁸ En 2000, 32% des femmes âgées de 45 ans en Allemagne de l'Ouest étaient sans enfant. Source : Michaela Kreyenfeld, (2004), *Politikdiskussion fehlt verlässliche statistische Grundlage, Demografische Forschung aus Erster Hand*, Max-Planck-Institut für demografische Forschung.

²⁹ Les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes y sont parmi les plus élevés de l'Union européenne et supérieurs à ceux de la France (Source : Commission européenne, *The gender pay gap. Origins and policy responses*, Bruxelles, 2006). En outre, alors que le nombre moyen d'heures de travail par semaine des hommes est identique en Allemagne et en France (soit respectivement 38,7 et 38,9), celui-ci est respectivement de 29,6 et de 38,9 pour les femmes (Source : Commission européenne, *L'emploi en Europe en 2006*, Bruxelles).

³⁰ Voir à la fin de cette section, le tableau récapitulatif des réformes entreprises.

Tableau 4 - Dépenses publiques consacrées à la fonction "Familles/enfants" en 2005

	en % du PIB * (dont prestations en espèces)	en % du total des dépenses de protection sociale*	Services de garde des enfants en % du PIB**
France	2,5 (2,0)	8,0	1,6
Allemagne	3,2 (2,4)	10,8	0,77

Source: SESPROS, Eurostat, 2008

** OCDE, 2007 - <http://www.oecd.org/dataoecd/15/47/39680843.xls>

CHAPITRE 1 - BREF HISTORIQUE DE LA POLITIQUE FAMILIALE ALLEMANDE DEPUIS LES ANNEES SOIXANTE ET JUSQU'À LA FIN DES ANNEES 1990

Jusqu'en 1990, date de la signature du traité d'unification (*Einigungsvertrag*), coexistaient deux politiques familiales bien distinctes, celle de la République Fédérale d'Allemagne (RFA) et celle de la République Démocratique Allemande (RDA).

1. La politique familiale de l'ex-RDA : de nombreuses similarités avec celle de la France

La politique familiale de l'ex-République démocratique allemande partageait bien des traits communs avec la politique française : des préoccupations natalistes, une volonté politique clairement affichée de promouvoir le modèle « de la mère qui travaille », l'existence d'une forte tradition de prise en charge collective des jeunes enfants. Pour des raisons économiques et idéologiques, on encourageait, en effet, les femmes à se maintenir sur le marché du travail, même lorsque de jeunes enfants étaient présents au foyer : tout un arsenal de mesures (congés de maternité avantageux assortis de la garantie de retour à l'emploi, aides au logement attribuées aux jeunes parents) et de nombreux équipements collectifs (crèches et jardins d'enfants) leur permettaient d'articuler leurs obligations professionnelles et familiales. Les comportements professionnels et démographiques des Allemandes de l'Est se démarquaient d'ailleurs de ceux de leurs consoeurs vivant à l'Ouest (Labrousse, 2003). A partir de l'Unification, bon gré, mal gré, les femmes de l'Est ont dû s'adapter à une politique familiale en rupture totale avec les fondements et principes de celle de l'ex-RDA (Ostner, 1993).

2. L'ex-République Fédérale Allemande : une politique familiale marquée du sceau du conservatisme

En Allemagne, la politique familiale a été progressivement mise en place³¹ - en étroite collaboration avec les représentants des Eglises protestante et catholique - par les gouvernements démocrates chrétiens (CDU/CSU) qui se sont succédé depuis les années cinquante, en dehors d'une interruption de 1969 à 1982, lors de laquelle une coalition de sociaux-démocrates et de libéraux fut au pouvoir. C'est seulement en 1977 que fut abolie l'obligation légale faite à la femme mariée de se consacrer en priorité à son foyer. En 1982, après l'arrivée au pouvoir de la coalition CDU-CSU-FDP³², le droit aux allocations familiales fut, comme en France, dissocié de toute activité professionnelle.

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

³¹ C'est en 1954 que fut créé, en République Fédérale Allemande, un Ministère de la famille. En 1964, on instaura le *Kindergeld*, équivalent des allocations familiales françaises.

³² CDU : Union chrétienne-démocrate, CSU : Union chrétienne sociale, FDP : Parti libéral-démocrate.

En conformité avec le fameux principe de subsidiarité, la famille fut longtemps considérée comme le cadre le plus propice pour élever un enfant d'âge préscolaire. Ce n'est qu'en cas de défaillance de la mère ou des membres de la famille que l'enfant devait être pris en charge par des structures publiques. La loi de 1992 (*Reichsjugendwohlfahrtsgesetz*) conféra d'ailleurs à ce principe un fondement institutionnel et réaffirma le rôle primordial des associations sans but lucratif du Tiers secteur dans le domaine de la petite enfance (Becker, Bode, 2000). Les pouvoirs publics ont ainsi longtemps été cantonnés dans un rôle de superviseur, les associations confessionnelles jouant un rôle central dans le cadre du Tiers secteur, dont les origines remontent à la première moitié du dix-neuvième siècle.

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

En 1990, avec la signature du traité d'unification (*Einigungsvertrag*), l'essentiel de la législation sociale et familiale ouest-allemande fut mise en application dans les nouveaux Länder (ex-République Démocratique Allemande, RDA). Toutefois l'emploi des femmes, les services de la petite enfance et les droits à l'avortement furent mis à l'écart de ce champ d'application. L'article 2 affirmait les droits des parents en emploi à pouvoir « concilier travail et famille ». L'article 3 garantissait le maintien des services de la petite enfance dans les nouveaux Länder et l'article 4 consacrait l'introduction d'une nouvelle loi sur l'avortement fin 1992 accompagnée d'un droit à l'aide sociale et au conseil auprès de médecins. C'est dans le cadre de ce compromis que l'on instaura en 1995 le droit légal pour tout enfant entre 3 et 6 ans d'obtenir une place en jardin d'enfant (à cette occasion encore la Cour suprême joua un rôle essentiel), un droit mis en vigueur en 1999. Ce droit représentait une brèche dans le principe de subsidiarité. Angela Merkel, alors Ministre de la Famille (1992), soutint ce droit légal. Mais rien ne fut proposé pour les enfants de moins de 3 ans et pour l'accueil en dehors des horaires scolaires.

Après seize années au pouvoir, le gouvernement Kohl et la coalition CDU-CSU-FDP cédèrent leur place à la coalition « rouge-vert » en 1998. Davantage porteurs de valeurs en phase avec les aspirations des nouvelles générations de femmes, attentifs aux mutations sociologiques de l'institution familiale, soucieux de promouvoir l'égalité entre les sexes dans la sphère familiale et sur le marché du travail, les « Verts » (*die Grünen*) et le parti social-démocrate (SPD, qualifié de « nouveau centre »³³) s'engagèrent sur la voie des réformes dans le domaine des aides aux « parents » qui travaillent.

Parallèlement, le souvenir estompé des préoccupations natalistes et de l'embrigadement des jeunes durant la période nazi et la disparition de l'ex-République Démocratique Allemande (RDA) libérèrent la parole politique et engendrèrent des débats, amplement répercutés par les media, sur des sujets jusque là considérés comme tabous : la socialisation précoce des jeunes enfants (telle qu'elle était pratiquée en RDA) et les mesures susceptibles de relancer la natalité. Pourtant la coalition « rouge-vert » héritait d'une politique familiale marquée du sceau du conservatisme et empreinte de valeurs stigmatisant la « mère qui travaille ».

4. La situation à la fin des années quatre-vingt dix : un lourd héritage

Comme nous l'avons déjà signalé, la norme a longtemps été celle d'une séparation radicale des rôles des parents avec un mari unique pourvoyeur des ressources financières du ménage et une épouse entièrement dédiée à l'entretien de la maison et à l'éducation des enfants. Cette norme « imprégnait » de nombreuses politiques, les dispositifs de la politique familiale, les autres droits sociaux avec la présence de droits dérivés importants pour les conjoints n'exerçant pas d'activité professionnelle mais également la politique salariale en vigueur, caractérisée par des salaires masculins plus élevés qu'en France.

Cependant, après l'Unification, suite aux négociations et polémiques provoquées par la question de la législation sur l'avortement et à son application fort restrictive en Allemagne de l'Ouest, et grâce à une décision imposée par la Cour constitutionnelle, le gouvernement d'Helmut Kohl dut introduire – à titre de compensation – des réformes concernant l'accueil des enfants âgés de trois à six ans dans les *Kindergarten*. La loi de 1996³⁴ obligeait, en effet, les collectivités locales à offrir une place à tout enfant de cet âge dans un jardin d'enfants, les Länder étant tenus d'accorder des subventions aux Communes pour leur permettre d'accomplir cette tâche. Elle ne s'accompagnait cependant d'aucune précision concernant la qualité de l'accueil et le temps de prise en charge quotidienne et laissait de côté la question de l'accueil des enfants de moins de trois ans.

³³ Voir Sylvie Lemasson, 2000, *L'Allemagne de G. Schröder*, Problèmes politiques et sociaux, n°837, La Documentation française.

³⁴ Amendement à la loi fédérale du 21 août 1995 sur la maternité et l'assistance aux familles.

D'abord reportée du fait des difficultés budgétaires invoquées par les municipalités, elle permet, depuis 1999, à presque tous les enfants âgés de trois à six ans d'être accueillis dans des équipements le plus souvent gérés par des associations sans but lucratif. Les responsabilités dans ce domaine sont, en effet, départagées entre l'Etat et les collectivités locales selon la loi constitutionnelle (fondement du système politique) : le premier définit les orientations mais laisse aux secondes la responsabilité d'en assumer les conséquences. A cet effet, la commune doit aussi collaborer avec les organismes privés, des associations sans but lucratif et les Eglises qui gèrent encore de nombreux établissements.

Les premières pierres d'un édifice qui s'avèrerait long à construire étaient donc scellées : entre 1992 et 1999, 600.000 places (la majorité à mi-temps)³⁵ de jardins d'enfants furent créées en Allemagne de l'Ouest et les dépenses annuelles en faveur de l'accueil dans ces structures passèrent de 8.5 milliards à 10 milliards d'Euros. Dans les anciens Länder, en 1998, 87% des enfants, âgés de trois à six ans, fréquentaient ainsi un jardin d'enfants contre 73% en 1994.

Toutefois, de 1998 à 2002, lors du premier terme du gouvernement rouge-vert (SPD-Die Grünen), la question de l'accueil des jeunes enfants fut encore relativement négligée. Principalement en raison de l'obligation imposée par la Cour de Karlsruhe d'augmenter substantiellement, en 1998, les prestations financières aux familles (par l'impôt ou le *Kindergeld*), ce qui eut des conséquences immédiates sur le budget fédéral. Dans un contexte de chômage croissant, la priorité fut, en outre, accordée aux problèmes de l'emploi.

³⁵ En 2002, en Allemagne de l'Ouest, 24% des places en jardins d'enfants étaient à plein temps contre 98% en Allemagne de l'Est (Statistisches Bundesamt, 2004).

Récapitulatif des principales mesures décidées dans le domaine de la politique familiale par les gouvernements allemands depuis les années 1970

Années	Politique familiale	Evènements politiques
1964-1975	Création et mise en place des allocations familiales (Kindergeld) Loi fédérale sur les allocations familiales (<i>Bundeskindergeldgesetz</i>) du 14 avril 1964	
1979	Réforme du congé de maternité avec introduction d'une période de 6 mois optionnelle (<i>Mutterschaftsurlaub</i>) durant laquelle les mères qui travaillent reçoivent 750DM par mois (environ 375€)	
1982	Les allocations familiales (<i>Kindergeld</i>) ne sont plus liées à l'exercice d'une activité professionnelle	Accès au pouvoir de la coalition CDU/CSU-FDP
1986	- Création de l' <i>Erziehungsgeld</i> (allocation de congé parental) et du <i>Erziehungsurlaub</i> (congé parental) - Reconnaissance des périodes d'éducation des enfants dans le calcul des retraites	
1990		3 octobre : Signature du traité d'unification (<i>Einigungsvertrag</i>) : 5 nouveaux Länder
1992	Nouvelle loi sur l'avortement Durée du Congé Parental passe de 18 à 36 mois	Angela Merkel, Ministre de la Famille
1995	Institution d'un droit légal pour tout enfant âgé de 3 à 6 ans à une place dans un Kindergarten	
1997	Mise en application du droit pour tout enfant de 3 à 6 ans à une place dans un jardin d'enfant (minimum 4 heures par jour) mais repoussé de 2 ans	
1998		1998-2002 : Coalition gouvernementale rouge-vert (SPD et Grünen) Christina Bergmann, Ministre de la Famille de 1998 à 2002
2000	<i>Familienfördergesetz</i> : augmentation du montant des AF pour le premier et 2ème enfant et création d'une déduction fiscale pour garde d'enfant	
2001	- Législation sur le temps partiel Assouplissement du congé parental, jusqu'au 8 ans de l'enfant ; pères et mères peuvent alterner ; possibilité de travailler jusqu'à 30 h/semaine (droit seulement dans entreprises de plus de 15 employés) - « Erziehungsurlaub » devient « Elternzeit » - Amélioration de la prise en compte des périodes consacrées à l'éducation des enfants dans le calcul des retraites	

2002	<p>- <i>Familienfördergesetz II</i> : augmentation des AF et avantages fiscaux (déductions fiscales pour emplois à domicile)</p> <p>- 4 milliards d'Euros en faveur du développement de l'école à temps plein</p>	<p>Renate Schmidt (SPD) Ministre de la Famille (BMFSFJ)</p>
		<p>Formation de la coalition CDU/CSU/SPD dirigée par la chancelière Angela Merkel</p> <p>Ursula von der Leyen (CDU) Ministre de la famille (BMFSFJ)</p>
2005	<p>1^{er} janvier : Entrée en vigueur de la loi sur l'accueil des jeunes enfants (<i>Tagesbetreuungsbaugesetz</i>)</p>	
2006	<p>- Déductions fiscales liées à la garde des enfants : depuis le 1^{er} janvier, les couples bi-actifs ont droit à des déductions fiscales correspondant aux deux tiers des frais engagés pour une personne employée à leur domicile, avec un maximum de 4000 Euros par an pour un enfant âgé de moins de 14 ans (pour les couples avec un seul actif, l'enfant doit être âgé entre 3 et 6 ans seulement).</p> <p>- Elternzeit : Vote de la loi généralisant le congé parental (Elternzeit) jusque là réservé aux salariés. Pendant un an le parent qui suspend son activité percevra 67% de son salaire net, dans la limite de 1800 Euros. 2 mois de plus alloués aux célibataires et aux parents partageant l'arrêt de travail. Les chômeurs ou les parents qui ne travaillaient pas avant la naissance ont droit à 300 Euros. Coût estimé de la mesure : 4 milliards d'Euros.</p>	
2007	<p>Mise en application, à partir du 1^{er} janvier de la loi sur le « Elternzeit » et le « Elterngeld »</p> <p>Vote de la loi (octobre) : « Kinderbetreuungsförderungsgesetz »</p>	<p>Février : publication du rapport de l'Unicef sur la situation des enfants dans 21 pays industrialisés (Allemagne est classée dans la moyenne)</p>
2008	<p>Nouvelle loi sur les pensions alimentaires</p>	

1. 1998- 2002 : une période de réformes limitées mais qui ouvrit la voie à l'adoption de réformes plus ambitieuses

Durant la période au pouvoir de la coalition rouge-vert (SPD-Die Grünen), l'action de la Ministre de la Famille (plus exactement Ministre fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, BmFSFJ), Christina Bergman (SPD) se focalisa sur la promotion de l'égalité entre les sexes sur le marché du travail. Elle se heurta toutefois à l'hostilité très vive du patronat. Pourtant la politique familiale fut déjà l'objet de modestes infléchissements allant dans le sens d'un 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 trois ans de l'enfant. Le montant forfaitaire de l'*Elterngeld* (l'équivalent de l'Allocation parentale d'éducation en France) restait peu élevé et était modulé selon les ressources du ménage³⁶ (Erlor, 2005, Engelbrech, Jungkunst, 2001). Pour encourager les pères à réduire leur temps de travail pour s'occuper de l'enfant, ce montant fut augmenté si la durée du congé n'excédait pas 12 mois³⁷. L'action politique de la coalition « rouge-vert » se concrétisa aussi par un changement sémantique qui symbolisait une nouvelle vision des droits et obligations des parents. Pour mettre l'accent sur la notion de « parentalité » et le rôle respectif du père et de la mère, le « *Erziehungsurlaub* » (congé d'éducation) devint « *Elternzeit* » (le temps des parents) et le « *Erziehungsgeld* » fut remplacé par le « *Elterngeld* ».

Toutefois, c'est seulement durant le deuxième mandat que des réformes décisives furent adoptées. Pendant sa campagne électorale de 2002, après avoir d'abord qualifié de « tapage » les débats sur les questions familiales, le chancelier Schröder se décida à évoquer le thème de la politique familiale. Les propositions faites par la coalition rencontrèrent alors un écho d'autant plus favorable que le patronat allemand souhaitait recruter et fidéliser une main d'œuvre qualifiée dont les besoins n'ont cessé d'augmenter depuis lors.

2. Un fort appui du patronat du fait des besoins croissants sur le marché du travail d'une main d'œuvre qualifiée

Dans un contexte de reconfiguration de la division internationale du travail et de compétitivité accrue, les entreprises allemandes ont un besoin croissant de main d'œuvre qualifiée³⁸. Or, en dépit d'une hausse importante du taux d'emploi des mères en Allemagne de l'Ouest depuis les années quatre-vingt dix, grâce au développement massif de l'emploi à temps partiel et de l'institutionnalisation des emplois à durée très réduite (Midi-jobs, Mini-jobs), le taux d'emploi reste inférieur à celui des Françaises quel que soit le nombre d'enfant, leur âge, ou l'âge du benjamin (tableaux 5, 6, 7, 8). Moins de 10% des mères ayant un enfant âgé de moins de trois ans travaillent à plein temps en Allemagne de l'Ouest. La majorité des mères ayant un enfant de cet âge n'exercent aucune activité professionnelle et celles qui travaillent occupent des emplois à temps partiel, souvent très courts. Les différences entre les deux pays persistent même parmi les femmes les plus diplômées puisque 76% de celles qui vivent en couple avec un ou deux enfants âgés de moins de douze ans occupent un emploi en Allemagne contre 81% en France³⁹.

³⁶ Le montant maximum était de 307 Euros par mois en 2003.

³⁷ Pour un montant maximum de 460 Euros par mois en 2003 au lieu de 307 Euros en cas de congés plus longs.

³⁸ Voir Elke Holst, (2002), *Die stille Reserve am Arbeitsmarkt*, Berlin, Ed. Sigma.

³⁹ Source : Eurostat, 2005.

Tableau 5 Taux d'emploi des mères (âgées de 20-49 ans) selon le nombre d'enfants de moins de 12 ans et proportion de celles travaillant à temps partiel (2003)

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

Source : EUROSTAT, News Release, 4/2005

Tableau 6 Taux d'emploi des mères selon l'âge du benjamin en 2005

	Benjamin âgé de moins de 2 ans	Benjamin âgé entre 3 et 5 ans	% de femmes ayant un emploi qui travaillent à temps partiel (2006)
Allemagne	36,1	54,8	39,2
France	53,7	63,8	22,9

Source: OCDE, 2007, *Babies and Bosses*

Tableau 7 Taux d'activité professionnelle des femmes de 25 à 49 ans selon le nombre d'enfants de moins de 15 ans en 2005

	Sans enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants ou +
France	86.0	84.5	76.2	54.6
Allemagne	87.9	75.6	63.4	47.4

Source : Eurostat, 2007

Tableau 8 Taux d'emploi des femmes (25-49 ans) selon qu'elles ont ou non des enfants âgés de moins de 12 ans (2006)

	Sans enfant	Avec enfants	Différence
France	73,7	65,9	-7,7
Allemagne	80,3	62,7	-17,6

Source : Eurostat, LFS

Dès lors, dans ce contexte de pénurie de main d'oeuvre qualifiée et compte tenu du potentiel représenté par les femmes, de plus en plus nombreuses à être diplômées⁴⁰, les organisations patronales accordèrent leur appui à la Ministre de la Famille, Renate Schmidt, en fonction de 2002 à 2006 et, à partir de 2006, à la Ministre Ursula von der Leyen dont l'action, malgré son appartenance politique à la CDU, s'inscrit résolument dans la continuité de celle de sa prédécesseur.

En outre, Renate Schmidt (SPD) lança un programme de mise en place d'un ensemble de services mis à la disposition des collectivités locales (avec conseils et ateliers) pour favoriser le lancement d'initiatives locales plutôt que d'imposer des solutions émanant du fédéral. Elle entreprit parallèlement des concertations avec le patronat et les entreprises qui approuvaient sa démarche (Letablier, Klammer, 2008). 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*) : le « *Bündnis für Familie* » (« Alliance pour les familles ») est présidé par le représentant du patronat allemand⁴¹ et regroupe des représentants des collectivités locales, des partenaires économiques et sociaux (associations de jeunes et de parents, églises, tiers secteur), dans le but de créer des structures de concertation et d'échanges au niveau local, d'entamer un débat public sur la 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 (Erler, 2005).

3. L'enjeu de la réforme des systèmes de retraites et la persistance d'une faible fécondité

Avec l'atténuation du souvenir des politiques natalistes du régime national-socialiste⁴², les préoccupations liées au déclin de la fécondité, beaucoup plus fort depuis les années 1960 qu'en France ou en Suède (graphique 12) firent irruption sur la scène politique à la faveur des vives controverses suscitées par la mise en place progressive de la réforme des systèmes de retraite et le vote final de la loi Riester en 2001 (Veil, 2001, 2004)⁴³. Jusqu'alors peu enclins à remédier à une situation datant déjà de la fin des années soixante (graphique 12)⁴⁴, les responsables politiques mirent désormais l'accent sur le « vieillissement » de la population, corollaire d'une « grève des ventres » selon les propos du Professeur Uta Meier. Ce discours s'appuyait aussi sur l'augmentation de la part des femmes n'ayant pas d'enfant (graphique 13). La rhétorique qui accompagna alors les discours sur le « manque d'enfants » empruntait volontiers au catastrophisme. En 2005, par exemple, eut lieu le congrès de l'Académie d'études politiques de Tutzing intitulé « La baisse démographique : une bombe à retardement ? ». S'appuyant sur les travaux de l'Office statistique qui prévoyait une forte baisse de la population allemande à l'horizon 2050 du fait de l'excédent croissant des décès sur les naissances⁴⁵, le Ministre de l'Intérieur, Schäuble, affirma ainsi fin 2006 : *"L'Allemagne vieillira par conséquent clairement au cours des prochaines décennies. L'immigration peut, certes, ralentir, mais non stopper cette tendance."*

Or, sous le gouvernement CDU/CSU dirigé par le Chancelier Helmut Kohl, l'augmentation périodique et substantielle des transferts financiers en faveur des familles durant les années quatre-vingt-dix n'avait pas produit les effets espérés sur la natalité, ce qui incita les responsables politiques les plus conservateurs à remettre en cause quelques unes de leurs convictions sur les solutions à cette baisse démographique. Dans ce contexte, les pays scandinaves et la France, avec leur fécondité relativement élevée, devinrent des références incontournables. Le processus du « social learning » (Hall, 1993) entra ainsi en action.

⁴⁰ Déjà en 1999, 32% des femmes actives âgées de 20 à moins de 30 ans possédaient le niveau de qualification le plus élevé (*Fachhochschule-/Hochschulreife*) contre seulement 15% de celles âgées de 50 à moins de 60 ans (Statistisches Bundesamt, 2000).

⁴¹ - Le BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.*), l'homologue du MEDEF.

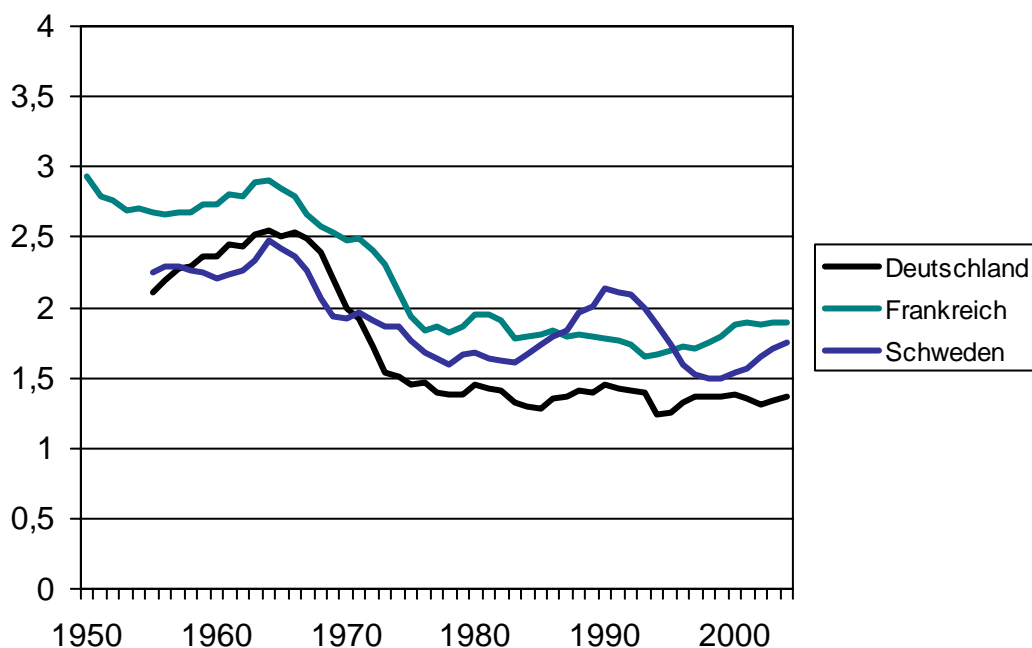
⁴² Voir à ce sujet Florence Vienne, 2006, *Une science de la peur*, Francfort, P. Lang ed.

⁴³ Voir aussi Arnaud Lechevalier, (2005), Le crépuscule de l'Etat social allemand, *Alternatives économiques*, n°234

⁴⁴ En 1970, l'indice conjoncturel de fécondité était déjà bien inférieur à celui de la France : respectivement 1,99 et 2,47 ; dix ans plus tard, 1,45 et 1,95 (Source : INED). Voir Jeanne Fagnani, 2007, *op. cit.*

⁴⁵ L'excès des décès sur les naissances (vivantes) est encore passé de 112649 en 2004 à 148649 en 2006. Source : Office statistique fédéral : <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken>

Graphique 12 - Evolution de l'indice conjonctuel de fécondité en Allemagne, en France et en Suède : 1950-2003



Source : OCDE, 2005

Tableau 9 - Evolution de l'indice conjonctuel de fécondité (ICF) de 1990 à 2006

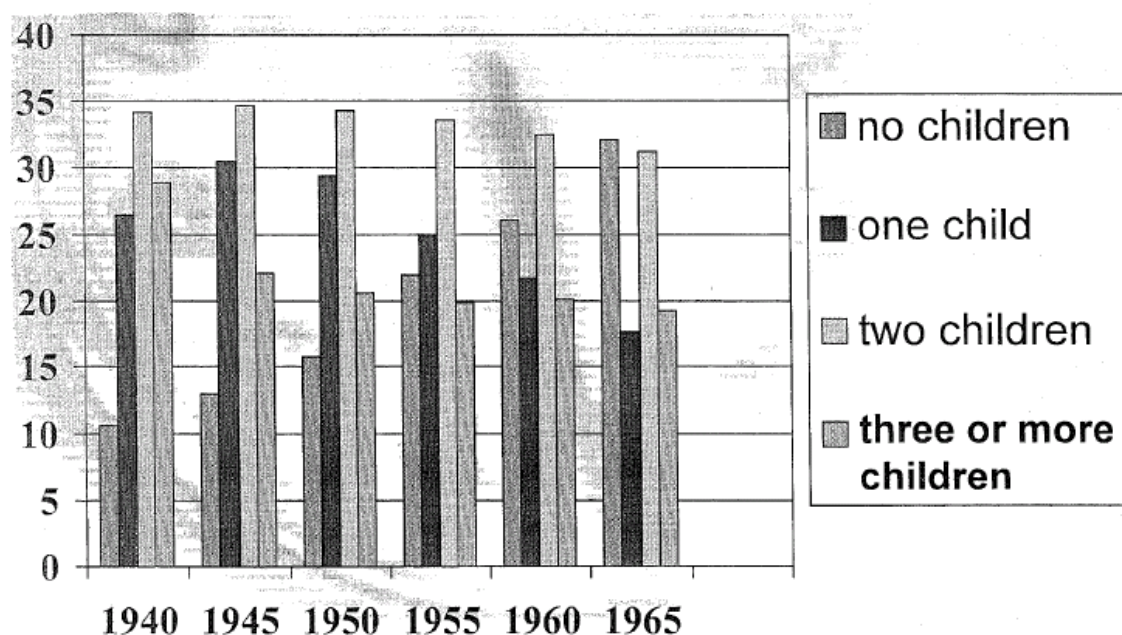
	Allemagne	Anciens Länder ²	Nouveaux Länder ³
1990	1,454	1,450	1,518
1995	1,249	1,339	0,838
2000	1,378	1,413	1,214
2005	1,340	1,355	1,295
2006	1,331	1,341	1,303

² Jusqu'en 2001, sans Berlin-Ouest.

³ Jusqu'en 2001 sans Berlin-Est

Source : Office statistique fédéral (voir aussi : Statistisches Bundesamt, Geburten in Deutschland, 2007) - <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigaion/Statistiken>

Graphique 13 : Répartition des femmes suivant leur nombre d'enfants et selon leur date de naissance en Allemagne



Source : Meier-Gräwe, Présentation du 20 juin 2008 au colloque franco-allemand OFCE et IMK, Berlin.

4. Une forte volonté politique de changement incarnée par trois femmes ministres

A partir de 1998, les Ministres successives responsables de la politique familiale, Christina Bergman, Renate Schmidt (toutes deux du SPD) et Ursula van der Leyen (CDU)⁴⁶ firent preuve d'une forte volonté politique et s'engagèrent résolument dans la voie des réformes. Cette dernière, bien qu'appartenant à un parti politique encore très attaché au modèle de « la mère à la maison », a poursuivi l'action de sa prédécesseur et bénéficie de l'appui inconditionnel de la chancelière Angela Merkel, originaire des nouveaux Länder et elle-même Ministre de la famille sous le gouvernement dirigé par Helmut Kohl. Bien que sa politique soit périodiquement l'objet de critiques virulentes – émanant, en particulier de l'aile conservatrice de son parti qui l'accuse de privilégier le modèle de la « mère qui travaille » au détriment des autres familles - le patronat allemand ne lui ménage pas son appui : en témoignent, par exemple, les prises de position favorables du président du directoire du groupe BASF (industrie chimique) et des représentants des entreprises Bosch et Thyssen-Krupp à l'égard de sa proposition, en février 2007, de tripler le nombre de places en crèches d'ici 2013.

Dans ce contexte, les politiques menées dans les pays scandinaves et en France devinrent des références incontournables. Les rapports et expertises fleurissent et de multiples délégations allemandes se rendirent dans ces pays pour étudier des politiques familiales plus favorables à la natalité et à une forte présence des mères sur le marché du travail. Impressionnés par les taux d'emploi des mères dans les pays scandinaves et, dans une moindre mesure en France, intrigués par leurs niveaux élevés de fécondité⁴⁷, les responsables allemands tirèrent des leçons de leur « modèle social » et s'en inspirèrent, comme l'illustra plus tard la création d'un congé parental calqué sur celui de la Suède, pays « phare » par excellence pour les acteurs politiques dans ce domaine⁴⁸.

⁴⁶ Une femme médecin, mère de sept enfants et ayant longtemps vécu à l'étranger. Fille d'un Ministre président CDU de la Basse-Saxe (Ernst Albrecht).

⁴⁷ En 2004, l'indice conjoncturel de fécondité en Suède est de 1,75, 1,91 en France contre seulement 1,36 en Allemagne (source : INED).

⁴⁸ Pour une comparaison des congés parentaux en Europe et les enseignements qui peuvent en être retirés, voir Antoine Math et Christèle Meilland (2004), « Un état des lieux des congés destinés aux parents dans vingt pays européens », *La Revue de l'IREES*, n°46.

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

5. Les résultats de l'enquête PISA : l'ébranlement des certitudes

En 2001 parurent les résultats de la « *PISA Studie* », une étude effectuée en 2000 sur les performances des systèmes éducatifs des pays de l'OCDE⁴⁹ : amplement répercutés par les media, ils ouvrirent une brèche dans le mur des certitudes sur lequel s'adossaient les fondements de la politique familiale allemande. En effet, ce fut indirectement une remise en cause des politiques éducatives et des modalités de prise en charge de la petite enfance. L'Allemagne fut classée à la 21^{ème} place sur 32 pays. Dans son rapport, l'OCDE insistait sur l'importance d'une politique d'accueil de qualité et de socialisation dès le plus jeune âge. Les normes selon lesquelles le bien-être et le développement cognitif du jeune enfant dépendaient de la présence permanente de sa mère à la maison furent désormais mises à mal. Ebranlé par ces résultats peu flatteurs, le gouvernement fédéral décida, dans une première étape en 2003, d'accorder aux régions (*Länder*) une subvention de quatre milliards d'euros pour les aider à développer les écoles fonctionnant toute la journée, ce qui ouvrit de nouvelles perspectives aux femmes qui veulent ou doivent (en particulier les familles monoparentales) travailler à plein temps.

CHAPITRE 3 - LES REFORMES ADOPTÉES PAR LA GRANDE COALITION DIRIGÉE PAR LA CHANCELIERE ANGELA MERKEL : UN CHANGEMENT PARADIGMATIQUE ?

1. Le principal objectif : promouvoir le modèle de la « mère qui travaille »

C'est donc dans ce contexte particulièrement favorable que des réformes décisives furent adoptées, engageant ainsi la politique familiale allemande sur une voie ouvrant aux femmes – en particulier les plus qualifiées - de nouvelles perspectives, le principal objectif étant de promouvoir le modèle de « la mère qui travaille ». Le second objectif fut d'encourager les pères à s'investir dans l'éducation de leurs enfants. Le troisième, clairement affiché par la Ministre von der Leyen, est d'atteindre un indice conjoncturel de fécondité de 1,7.

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

A la fin des années quatre-vingt dix, l'accueil dans les équipements collectifs des enfants âgés de moins de trois ans étaient quasiment inexistant en Allemagne de l'Ouest : 2,8% d'entre eux étaient pris en charge dans ce cadre en 1998⁵⁰. Entre 1994 et 1998, la proportion d'enfants accueillis dans des crèches diminua dans les nouveaux Länder (atteignant encore toutefois 36,3% en 1998). Les mères d'un enfant âgé de moins de quatre ans ne pouvaient continuer à travailler qu'à condition de pouvoir recourir aux solidarités intergénérationnelles : dans les anciens Länder, 45% de celles exerçant une activité professionnelle faisaient appel aux grands-parents et 10% à une aide rémunérée à domicile (Buchel, Spiess, 2002).

En 2002, la coalition « rouge-vert » se fixa comme objectif de créer, d'ici 2010, 230 000 nouvelles places d'accueil pour les enfants de moins de trois ans dans les anciens Länder (se conformant ainsi à la résolution du Conseil européen de Barcelone de 2002, recommandant que 33% au moins des enfants de cette tranche d'âge soient pris en charge dans des structures d'accueil). Le Conseil fédéral (*Bundesrat*, dominé par l'opposition), comme pour la loi précédente sur le droit d'accès aux jardins d'enfants, fit usage de son droit de veto en le fondant sur des motifs financiers. La Diète fédérale (*Bundestag*) le rejeta et ouvrit la voie à l'adoption de la loi sur le développement des équipements d'accueil (*Tagesbetreuungsbaugesetz* -TAG).

Entrée en vigueur en janvier 2005, les communes ont désormais l'obligation d'assurer à tout enfant de moins de trois ans (dont les parents sont dans le besoin, qui travaillent ou suivent une formation) une place dans une structure d'accueil à l'horizon 2013. Environ un tiers des nouvelles places correspondront à une prise en charge par des assistantes maternelles qui représentent pour les pouvoirs publics – mais pas pour les parents – un coût inférieur aux crèches.

⁴⁹ Voir OECD (2001) *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der Internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000*. Paris.

⁵⁰ Source : Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2002), *Zahlenspiegel, Daten zu Tageseinrichtungen für Kinder*, München.

Les relations financières directes entre le niveau fédéral et les communes étant interdites par la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), c'est dans le cadre de la loi Hartz IV, que le financement doit s'opérer : la fusion des allocations chômage et de l'aide sociale mise en place par cette loi est censée permettre aux communes de faire une économie de 2,5 milliards d'Euros par an à partir de 2005. 1,5 milliard d'euros devaient donc pouvoir être utilisés pour financer la construction de nouveaux équipements. La loi permet, en outre, à l'administration fédérale de financer 29% des dépenses liées à l'hébergement et au chauffage en 2005 et 2006.

Depuis 2005, en Allemagne de l'Ouest, la proportion d'enfants de moins de trois ans accueillis dans des structures collectives est passée de 6,9% à 8,1 % en 2007 (37,4% en Allemagne de l'est, Source : Destatis, mars 2007). Toutefois les disparités entre les Länder restent considérables⁵¹. En outre, les déductions fiscales liées aux frais de garde ont été augmentées : depuis janvier 2006, les couples bi-actifs ont droit à des déductions de leur revenu imposable, correspondant aux deux tiers des frais engagés pour une personne employée à leur domicile, avec un maximum de 4000 Euros par an pour un enfant âgé de moins de 14 ans (pour les couples avec un seul actif, l'enfant doit être âgé entre 3 et 6 ans seulement).

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

3. Le nouveau congé parental : une copie du congé parental suédois

Inspiré du modèle suédois et poursuivant les mêmes objectifs, entré en vigueur en janvier 2007, le nouveau dispositif accorde une prestation de substitution (*Elterngeld, EG*) correspondant à 67 % du dernier salaire net (plafonnée à 1800 Euros nets par mois), pendant un an, au parent qui interromp son activité professionnelle.

Egalement repris du modèle suédois, une incitation à la prise d'une partie du congé par le père a été introduite sous la forme d'une augmentation de la durée de rémunération totale accordée aux parents, soit 14 mois au total en cas de partage entre les deux parents. Pour éviter de pénaliser les bas salaires (inférieurs à 1000 Euros nets par mois), le législateur a augmenté le taux de remplacement de leurs revenus professionnels⁵². Tous ceux qui occupaient un emploi – quel que soit leur statut professionnel – sont éligibles. Si un enfant naît durant la période de 24 mois suivant la naissance du précédent, le montant de l'EG est augmenté de 10%. En cas de naissances multiples, le montant est augmenté de 300 euros par enfant. En outre, l'*Elterngeld* n'est pas soumis à l'impôt.

Un minimum de 300 Euros est accordé aux parents qui ne travaillaient pas avant la naissance, soit un montant équivalent aux prestations versées par le régime d'assurance chômage.

Pour permettre aux bénéficiaires de ne pas rompre tout lien avec le marché du travail, la prestation est cumulable avec une activité professionnelle d'une durée maximum de 30 heures par semaine (dans ce cas l'allocation est réduite en fonction du nombre d'heures travaillées). Dans les PME de moins de 15 employés, le parent doit toutefois obtenir l'autorisation de son employeur. Ce dispositif du *Elterngeld* (EG) est *flexible* et peut donner lieu à différents arrangements entre les conjoints. Les parents peuvent, par exemple, partager le temps durant lequel ils perçoivent la prestation : soit en même temps (la durée totale de chacun est alors de 7 mois), soit à la suite l'un de l'autre. Ce congé peut aussi être étendu à 24 mois, mais le montant total versé est équivalent à celui versé pendant 13 mois.

Le parent bénéficiaire peut, comme auparavant, bénéficier d'un congé parental d'une durée de trois ans (*Elternzeit*) qui garantit le retour à l'emploi (sans toutefois pouvoir bénéficier durant toute cette période du *Elterngeld*). Le congé parental peut être fractionné jusqu'au huitième anniversaire de l'enfant (jusqu'aux 18 ans de l'enfant dans le secteur public si la famille a plus d'un enfant, et souvent jusqu'à 12 ans dans nombre d'accords d'entreprises ou de branche).

Le financement du *Elterngeld* (EG) est assuré par l'impôt : quatre milliards par an doivent lui être consacrés soit un milliard de plus que le dispositif qui était en vigueur jusqu'à 2006.

⁵¹ Dans les anciens Länder, en 2007, cette proportion varie de 5,2% dans le Nordrhein Westfalen à 17,6% dans la Ville-état de Hambourg.

⁵² Par exemple, le parent qui gagnait 700 Euros nets par mois perçoit 82% de son salaire antérieur au lieu de 67%.

Un des objectifs est de permettre aux femmes de ne pas devoir renoncer à la maternité pour des raisons financières et professionnelles, tout en limitant la durée d'interruption de la carrière. Cette prestation, proportionnelle au salaire, cible davantage les classes moyennes⁵³ et, en particulier, les femmes qualifiées qui ont un salaire supérieur au salaire médian féminin. L'hypothèse sous jacente au processus de décision était que la perte de revenu liée à l'arrêt de l'activité professionnelle est une des raisons qui incitent les femmes qualifiées et bien rémunérées à renoncer à la maternité.

L'autre objectif poursuivi est de promouvoir l'égalité entre les sexes et de favoriser la participation des pères à la vie domestique et familiale, à l'instar du congé parental suédois (80% du salaire antérieur est versé pendant un an⁵⁴). Symétriquement, les femmes - les mieux rémunérées en particulier - sont incitées à travailler à plein temps avant la naissance de l'enfant pour minimiser la perte de revenu professionnel lors du congé parental. Il est maintenant justifié de s'interroger sur l'efficacité de ces réformes et sur les obstacles divers qui risquent d'en limiter la portée et l'efficacité.

4. Des objectifs à la mise en œuvre des réformes : obstacles institutionnels et culturels

Les difficultés liées au financement des nouvelles infrastructures d'accueil des jeunes enfants étaient réelles au début des années 2000 du fait de la volonté du gouvernement « rouge-vert », de réduire le déficit budgétaire et la dette publique, à un moment où la croissance économique allemande était particulièrement atone. Toutefois, depuis 2004, l'amélioration des finances locales, grâce à l'augmentation des taxes sur les entreprises (*Gewerbesteuererinnahmen*) et à la reprise de la croissance économique depuis 2006, a permis aux communes de disposer d'une réelle marge de manoeuvre. Selon des responsables (avec qui nous avons eu des entretiens) du Ministère de la famille (BmFSJ), le problème du financement est, en effet, devenu mineur au regard des obstacles d'ordre culturel.

L'influence persistante des normes et valeurs traditionnelles

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

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

La majorité des Allemands de l'Ouest⁵⁵ restent attachés à l'opinion selon laquelle l'endroit le plus propice au développement cognitif et affectif des jeunes enfants est le domicile des parents. Plusieurs enquêtes d'opinion confirment ainsi les réticences des parents à confier durant la journée un jeune enfant à d'autres personnes, des « étrangers » comme le suggère l'expression « *Fremdbetreuung* ». Selon les résultats d'une enquête effectuée en 2002, 52% des Allemands de l'Ouest estiment que « lorsqu'il y a un enfant d'âge préscolaire, la mère doit rester à la maison » contre 40% en France⁵⁶. Selon une autre enquête, parmi les jeunes femmes occupant un emploi (âgées de 18 à 44 ans), 56% estiment que la meilleure solution, pour une mère d'un jeune enfant, est de travailler à temps partiel et un quart pensent qu'elles devraient tout simplement cesser de travailler⁵⁷.

⁵³ Des classes moyennes qui apparaissent comparativement avantagées par le système des transferts, la fiscalité en particulier, grâce au quotient conjugal, aux généreuses déductions fiscales liées à l'achat d'un logement et aux nombreuses niches fiscales (Fagnani, Math, 2008).

⁵⁴ Voir Marie-Thérèse Letablier (2006), « Le dispositif des politiques familiales en Suède : un modèle pour les autres pays ? », *Regards*, n°30.

⁵⁵ qui représentent près de 81% de la population totale de l'Allemagne.

⁵⁶ Source : Données de l'enquête de 2002 du "International Social Science Programme on Family and Changing Gender Roles", ISSP, 2004.

⁵⁷ Institut für Demoskopie Allensbach, *Einflussfaktoren auf die Geburtenrate*, IfD Umfrage 5177, 2004.

Les obstacles de nature institutionnelle à un investissement professionnel à plein temps des mères subsistent, même lorsque les enfants sont plus âgés et scolarisés, du fait des horaires d'ouverture des écoles. En effet, contrairement à la France, les écoles primaires et secondaires (régies par les « Länder ») ne fonctionnent que de huit heures à midi ou treize heures. L'organisation d'activités sportives ou de loisirs pour les jeunes l'après-midi reste à l'initiative des pouvoirs locaux ou d'associations privées. Il n'est donc pas surprenant que dans les anciens Länder, 77% des mères ayant un enfant âgé de moins de trois ans ont cessé toute activité professionnelle : parmi elles 63% souhaiteraient travailler à temps partiel et seulement 7% à temps plein (Source : BmFSFJ, 2006G).

Enfin, les réticences au sein de la hiérarchie des Eglises restent prononcées. Ainsi, par exemple, le président de l'Eglise évangélique allemande, l'évêque Wolfgang Huber a parlé « d'oubli de l'enfant » (*Kindervergessenheit*) dans la société allemande⁵⁸. Selon lui, toute la société doit s'engager en faveur de la famille. Pour augmenter la natalité, il prône aussi la restriction des droits à l'avortement « tardif ». Au moment des fêtes de Noël fin 2006, il dénonça le manque d'attention accordée par les employeurs à l'égard des obligations familiales de leurs employés, un aspect qui, selon lui, devrait annihiler les efforts de toute politique familiale (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27/12/2006).

CHAPITRE 4. QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DES RECENTES REFORMES ALLEMANDES ?

Dresser un bilan de ces réformes serait prématuré. Toutefois, sans que l'on puisse parler d'un véritable changement de paradigme, les évolutions sont réelles. L'arrivée de la coalition « rouge-vert » au pouvoir, en 1998, et d'autres facteurs décisifs ont permis l'adoption de réformes qui vont incontestablement dans le sens d'une émancipation économique des femmes ayant des enfants. Leur situation sur le marché du travail devrait s'améliorer, ce qui pourrait conduire à une atténuation du clivage entre elles et celles qui font carrière, souvent en renonçant à la maternité. En raccourcissant la durée du versement de l'allocation parentale d'éducation (de trois à un an), le législateur a veillé à atténuer les risques liés à un éloignement trop prolongé du marché du travail.

Toutefois, les données concernant la population des bénéficiaires de l'EG durant l'année 2007 (*Statistisches Bundesamt*, 2008) montrent que les objectifs sont pour l'instant loin d'être atteints : parmi les 511.399 femmes (contre 60.012 hommes) qui ont perçu l'EG durant l'année, 49% sont des femmes qui ne travaillaient pas avant la naissance et ne perçoivent que le minimum légal (300 euros). Celles qui ont perçu le maximum (soit 1800 euros, c'est-à-dire des femmes ayant des salaires relativement élevés – au moins 2.687 euros par mois) ne représentent que 1,84 % du total des bénéficiaires de la prestation et 5,2% des femmes bénéficiaires qui travaillaient avant la naissance. Les pères quant à eux représentent 10,5% des bénéficiaires (mais 3,3% des pères seulement l'ont demandé). 60% de ces pères ne l'ont pris que pendant deux mois (les deux mois supplémentaires accordés à l'autre parent, qui seraient perdus s'ils n'étaient pas pris par le second parent).

Le recours massif des mères au travail à temps partiel, dont le développement a été favorisé et encadré par des mesures législatives successives, est marqué du sceau de l'ambivalence : d'un côté, les mères conservent un lien avec le monde professionnel, mais de l'autre, elles risquent d'être cantonnées dans ces emplois, déjà massivement occupés par les femmes et souvent pour des temps partiels très courts et mal protégés, ce qui ne procure pas une réelle autonomie financière et, plus largement, risque d'être un frein à l'atténuation des discriminations sexuelles, salariales en particulier. Enfin, concernant le développement des crèches, un long chemin reste à parcourir. Même si l'objectif des 230.000 places est atteint, les besoins ne seront pas couverts comme les résultats d'une récente étude le montrent (Spiess, Wrolich, 2005b). Une grande variété d'intervenants aux responsabilités enchevêtrées et de fortes disparités géographiques freinent aussi le rythme de mise en place de cette politique.

La Ministre Ursula von der Leyen a pourtant proposé en février 2007 le triplement des places en crèches d'ici 2013 (750.000 places devraient être disponibles pour les enfants de moins de trois ans) et la gratuité des jardins d'enfants pour les parents, les frais devant être pris en charge par les communes et les Länder. Au sein de la grande coalition, les députés du SPD voudraient faire adopter une loi consacrant le droit pour chaque enfant d'être accueilli à plein temps dans une crèche dès l'âge d'un an. A court terme, et malgré

⁵⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung, n°76 du 30 mars 2006.

l'appui du patronat et de nombreux employeurs, ces propositions semblent avoir peu de chances de se réaliser.

En 2008, une augmentation des allocations familiales (*Kindergeld*) a été annoncée bien que le SPD soit beaucoup plus en faveur d'un investissement massif en faveur des équipements collectifs. Une réforme du quotient conjugal est en discussion au sein de la Grande coalition ; toutefois les conservateurs y sont hostiles (en particulier la CSU).

La mise en place d'un chèque-service « *Gutscheinsystem* » (système déjà expérimenté à Hambourg⁵⁹) est à l'étude au Ministère. La Ministre von der Leyen est très favorable à son adoption mais plusieurs personnalités politiques du CSU ou de la CDU ont déjà exprimé leur hostilité.

Enfin, à partir de 2013, une allocation (*Betreuungsgeld*) de 150 euros par mois sera octroyée, jusqu'aux trois ans de l'enfant, aux mères ou pères qui s'occuperont eux-mêmes de leur enfant durant la journée.

SECTION 2 - UNE COMPARAISON DES DISPOSITIFS DE POLITIQUE FAMILIALE EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

Différentes catégories de dispositifs de politique publique servent au soutien des familles et des enfants. Il existe en général un consensus pour considérer que le cœur des politiques familiales est constitué de trois grandes catégories de mesures :

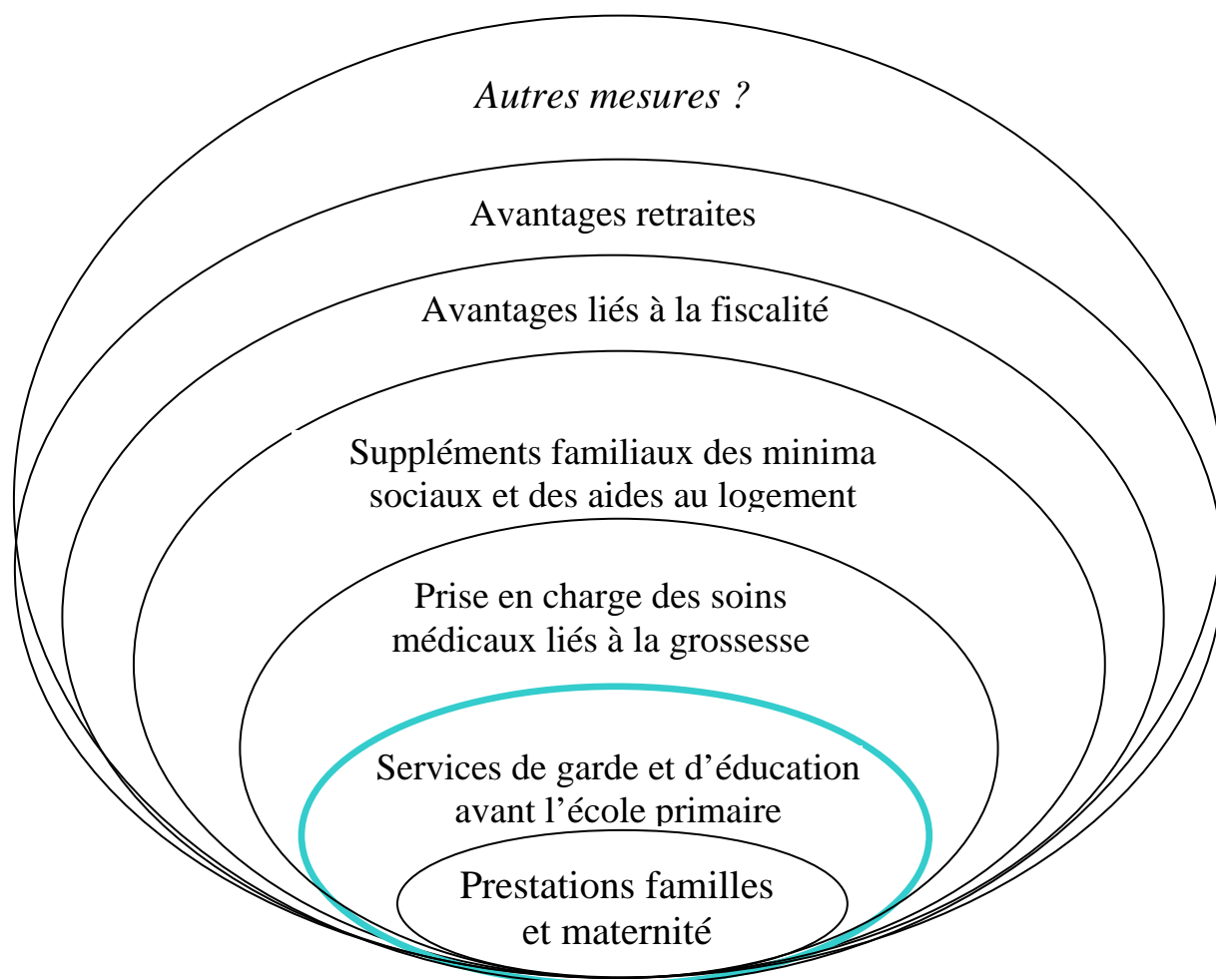
- des dispositifs prenant la forme d'un **soutien financier des familles**, à travers des **prestations sociales** ou des **avantages fiscaux**.
- des **prestations en nature et des services d'éducation et de soin des enfants**, en particulier pour les plus jeunes enfants. Dans ce domaine les instruments peuvent d'abord prendre la forme d'une fourniture directe des services, de la subvention de services mais aussi de soutiens monétaires aux familles pour que ces dernières achètent des services.
- des **congés destinés aux parents pour raisons familiales** ainsi que les éventuelles prestations ou rémunérations prévues durant ces congés (congés de maternité, de paternité, parentaux, pour enfant malade ou handicapé, etc.)

Au-delà de ces instruments, d'autres mesures peuvent venir aussi en soutien des familles, même s'il n'existe en revanche pas de consensus pour décider de les inclure ou non dans les instruments de politique familiale. On peut y trouver les mesures destinées à soutenir les familles pour les soins apportés aux membres âgés de la famille, la couverture maladie pour la prise en charge des frais de soins médicaux aux enfants, les composantes familiales des autres dispositifs de protection sociale, en particulier les suppléments d'aides au logement et de revenus minima garantis, les suppléments familiaux des pensions de retraite, les avantages familiaux liés au système fiscal, etc.

Dans le cadre d'une analyse des limites des analyses faites à partir des dépenses de protection sociale d'Eurostat, nous avons souligné la portée et l'incidence de ces autres dispositifs. La difficulté est de savoir quelles sont les limites à retenir. Le schéma page suivante illustre la difficulté à délimiter le périmètre de la politique familiale pour un seul pays. Cette difficulté est encore plus forte dès lors qu'il s'agit de comparaisons avec d'autres pays.

⁵⁹ Introduit à Hambourg en 2003, ce système de « *Betreuungsgutschein* » a favorisé l'essor des initiatives dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants. La ville de Hambourg a maintenant un taux de couverture de 21% pour les 0-3 ans et a pris la position de leader en Allemagne dans ce domaine.

Les différents « cercles » de la politique familiale



Le tableau 10 suivant présente un essai de chiffrage pour la France des dépenses en 2005 correspondant aux différents dispositifs qui peuvent être considérés, selon les points de vue adoptés, comme parties prenantes des politiques familiales.

Tableau 10 Chiffrage des dépenses pouvant être comptées au titre de la politique familiale – France - 2005

	Montant des dépenses
Prestations familiales	25,6
<i>dont accueil jeune enfant</i>	9,5
<i>autres (allocations familiales surtout)</i>	16,1
Action sociale	10,4
<i>dont action sociale CAF</i>	3,3
<i>dont action sociale communes</i>	1,6
<i>dont action sociale départements</i>	5,5
Retraites (avantages liés aux enfants)	17,6
Minima sociaux (suppléments enfant)	0,8
Aides au logement (supplément enfants)	4,5
Assurance maladie (prise en charge des frais de soin pour les enfants)	?
Assurance maladie (prise en charge des frais de soins liés à la grossesse)	?
Fiscalité (avantages familiaux)	38,4
<i>quotient familial (parts enfants)</i>	13,1
<i>autres avantages liés aux enfants</i>	1,4
<i>quotient familial (parts conjoints)</i>	23,9
Enseignement préélémentaire	10,7
Total	108
<i>en % du PIB</i>	6,3 %
Total hors quotient familial du conjoint	84,1
<i>en % du PIB</i>	4,9 %

Chiffrages en milliards d'euros 2005 réunis à partir de différentes sources dont Direction Générale des Impôts, Cour des Comptes, Comptes de la Sécurité sociale (2007), Conseil d'Orientation des Retraites, *Social Actualité*, n°212-213, juillet-août 2008.

Selon qu'on se limite aux seules dépenses de protection sociale du « risque famille » ou de la fonction « famille/enfants » (voir la section 2 de la 1^{ère} partie de ce rapport), ou au contraire qu'on tient compte des avantages liés aux enfants retirés des autres dispositifs de protection sociale (aides au logement, minima sociaux, retraites, etc.) ainsi que les avantages familiaux retirés de la fiscalité, l'estimation varie ainsi du simple au double dans le cas de l'Allemagne comme dans celui de la France.

On passe ainsi de 2,7 % du PIB en France en 2003 à environ 4,6 % (Damon, 2006) voire plus si on intègre d'autres éléments encore (voir le chiffrage dans le tableau 10). Dans le cas de l'Allemagne, selon des estimations faites pour l'année 2001, on passerait de 2,9 % à 4,5 % du PIB (Eichhorst, 2007). Mais d'autres estimations prenant une définition encore plus large de la politique familiale (incluant également des dépenses pour jardin d'enfants, des aides aux adolescents, des transferts provenant des communes, des Länder, des employeurs et des églises) aboutissent à un total supérieur à 10 % du PIB pour l'Allemagne (Rosenschon, 2006).

La question du périmètre de la politique familiale, déjà délicate pour des études se limitant à un seul pays, est un défi redoutable en matière de comparaison internationale. Dans cette section, nous présentons une comparaison entre la France et l'Allemagne portant sur les grandes catégories de mesures qui forment le cœur des politiques familiales, une approche consensuelle parmi les experts des politiques sociales.

Nous présenterons d'abord les politiques en matière de services de garde et d'éducation des enfants, en particulier des plus jeunes (Chapitre 1). Puis, les dispositifs de soutien financier des familles, transitant aussi bien à travers les prestations sociales qu'à travers la fiscalité (chapitre 2). Enfin, les congés pour raisons familiales destinés aux parents (congés de maternité, de paternité, parentaux, pour enfant malade ou handicapé, etc.) ainsi que les éventuelles rémunérations ou prestations qui s'y rattachent (chapitre 3).

CHAPITRE 1 - SERVICES DE GARDES, D'EDUCATION ET DE SOIN DES ENFANTS : QUELLES REALITES EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE ?

C'est essentiellement dans la période « entre la fin du congé maternité ou paternité, voire parental, et le début de la scolarisation » que les problèmes de garde d'enfants interviennent de façon aiguë. C'est durant cette période que le choix de rupture professionnelle de la femme peut être envisagé comme une solution à l'absence de structure de garde d'enfants et donc vue comme une solution alternative. En effet, dans beaucoup de cas, la naissance d'un enfant occasionne, sinon une remise en cause du rythme professionnel des parents, du moins une remise en question du choix professionnel de la femme. Evidemment, le risque d'éloignement que peut provoquer la naissance d'un enfant sera lié non seulement au niveau de qualification de la femme, au rang de naissance de l'enfant, à la catégorie socioprofessionnelle des parents, mais également à la conjoncture économique du pays.

Les structures de garde d'enfants, leurs organisations, leurs implantations influent et modèlent partiellement l'emploi des femmes. De la même façon, le coût des services de garde est tout aussi crucial et est souvent considéré comme une taxe sur le salaire des femmes : plus les coûts des gardes d'enfants sont élevés, plus l'intérêt économique des femmes au travail est faible.

Après avoir présenté brièvement les contextes démographiques de l'Allemagne et de la France, nous porterons notre intérêt aux structures existantes de garde d'enfants dans ces deux pays.

1. Eléments de contexte démographique en France et en Allemagne

Dans le cas de la comparaison entre l'Allemagne et la France, les structures démographiques tendent à se différencier profondément (tableau 11). En Allemagne, la proportion d'enfants de moins de 6 ans est nettement plus faible qu'en France : 7,6% contre 5,4%. Evidemment ce différentiel démographique résulte d'un différentiel des taux de fécondité entre l'Allemagne et la France, qui tend à se creuser. Mais surtout cet élément démographique n'est pas sans impact sur les structures de garde d'enfant, leurs évolutions et transformations passées et futures.

Tableau 11 - Quelques données démographiques sur la France et l'Allemagne

	France		Allemagne	
	Valeur	%	Valeur	%
Population totale (2005)	62 370 800		82 500 849	
➤ dont 0-2 ans	2 372 257	3.8	2 139 164	2.6
➤ dont 3-5 ans	2 387 659	3.8	2 295 976	2.8
➤ < 6 ans	4 759 916	7.6	4 435 140	5.4
Taux de fécondité (2005)	1.94		1.36	
Taux de pauvreté des enfants*		7.9		9
Enfants en famille monoparentales*		11.5		12.5

Source : Eurostat (Istituto per la Ricerca Sociale, Part 2, 2007).

* Données *Luxembourg Income Study*, année 2000

En effet, en Allemagne, le modèle de la famille avec un enfant tend à se généraliser ; ainsi la moitié des familles ont « seulement » un enfant (51,2%). Même si l'on étudie plus spécifiquement les différences entre les structures familiales, cette conclusion reste vraie. 72.8% des cohabitations non maritales ont seulement un enfant, ainsi que 65.7% des parents célibataires et 46.7% des couples mariés.

Dans le même temps, de plus en plus de femmes n'ont pas d'enfants durant leur vie ; une des explications avancées serait alors qu'elles « privilégieraient » leur vie professionnelle. De fait en Allemagne, en 2005, 36% des femmes âgées entre 41 et 44 ans n'avaient pas d'enfants contre 20% en moyenne dans les pays de l'OCDE (quel que soit le niveau de formation).

Sans entrer dans le détail, le modèle démographique de la France demeure éloigné de celui de l'Allemagne, et de fait les besoins de structures, d'institutions gérant la petite enfance s'en trouvent impactés.

L'hétérogénéité démographique soulignée entre la France et l'Allemagne semble toute aussi forte à l'intérieur même de l'Allemagne. Ainsi le tableau 12 ci-dessous souligne combien les différences subsistent entre les anciens et nouveaux Länder et de fait combien les besoins en terme de garde d'enfants ou autre peuvent différer au sein d'un même pays. La proportion d'enfants de moins de 6 ans est nettement plus importante dans les anciens Länder que dans les nouveaux Länder.

Tableau 12 - Répartition des enfants selon les Länder en Allemagne, 2002-2004

Enfants	Total	Anciens Länder (y c. Berlin)	Nouveaux Länder
Moins de 6 ans	100	87,5%	12,5%
De 6 à 10 ans	100	90,1%	9,9%

Source : OCDE, *Early childhood policy Review 2002-2004*.

2. Des structures de garde d'enfants articulées aux structures éducatives

Si en France, les « systèmes » de garde des enfants de moins de trois ans sont variés, cette diversité s'arrête dès lors que l'enfant atteint l'âge de 3 ans et commence à entrer à l'école maternelle. De la même façon que l'école primaire, l'école maternelle française prend en charge les enfants de 8h30 à 16h30 en moyenne 4 jours par semaine. Dès lors les gardes d'enfants constituent généralement des gardes d'appoint (début ou fin de journée). De fait, les taux de scolarisation influent sur les besoins de structures de garde d'enfants.

En revanche, en Allemagne, les systèmes de garde d'enfants sont moins soumis au système éducatif. D'ailleurs les taux de scolarisation des enfants dans les pays de l'OCDE en fonction de leurs âges soulignent bien la différence entre l'Allemagne et la France (tableau 13). L'Allemagne est d'ailleurs le seul pays à ne pas atteindre 99% (ou 100%) lorsque les enfants atteignent 6 ans. Cette forte différence avec le système français explique pour une grande part la différence dans les taux d'activité des jeunes femmes françaises et allemandes (environ 20 points de différence pour les mères d'enfants de moins de trois ans).

De fait, les structures de garde d'enfants dans ce cas précis ont une fonction de support plus importante envers les enfants de 3 ans et plus que dans le cas de la France.

Tableau 13 - Taux de scolarisation (primaire et pré-primaire) selon l'âge (en %)

	3 ans	4 ans	5 ans	6 ans
Allemagne	72	86	87	94
Danemark	83	93	92	99
Finlande	36	45	53	100
France	100	100	100	100
Italie	100	100	99	100
Norvège	77	84	87	100
Pays-Bas	0	73	100	99
Royaume-Uni	50	93	100	100
Suède	79	83	85	100

Source : OCDE, education database, 2005.

3. Politiques publiques de garde d'enfants : un effort beaucoup plus important en France

Les données de la base sociale de l'OCDE ajoutent les dépenses d'éducation préélémentaires aux dépenses de protection sociale pour les modes de garde, ce qui permet de tenir compte de l'effort effectué à travers le système éducatif qui joue un rôle extrêmement important, en France notamment. Pour l'année 2005, ces dépenses publiques allemandes s'élèvent à environ 0.8 % du PIB (en dessous de la moyenne de l'OCDE) contre 1.6 % du PIB en France, soit environ le double.

La nette supériorité des efforts faits en France en matière de garde des jeunes enfants se mesure également à travers la part des enfants pris en charge par des arrangements formels en dehors de la famille. En comparaison de l'Allemagne, deux fois plus d'enfants de moins de 3 ans sont pris en charge par de tels arrangements en France (tableau 14). Pour des enfants plus âgés, les différences sont moins fortes, mais quel que soit l'âge, davantage d'enfants sont pris en charge en France, et surtout, davantage sont pris en charge pour des durées plus longues (plus de 30 heures par semaine).

Toutefois, au-delà de ce constat sur l'effort plus important consacré en France à la garde des enfants, il convient de regarder plus en détail les formes prises par ces modes de garde, en particulier les modes de garde collectifs.

Tableau 14 – Offre de mode de garde dans les pays européens en 2005

Enfants pris en charge par un arrangement formel autre que la famille selon la durée d'une semaine habituelle (moins de 30 heures / 30 heures ou plus) en % de tous les enfants de la même classe d'âge.

		0 – 2 ans		3 ans jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire		De l'âge de la scolarité obligatoire- à 12 ans		Age de la scolarité obligatoire (préélémentaire inclus)
		1 – 29h.	30h. ou +	1 – 29h.	30h. ou +	1 – 29h.	30h. ou +	
Belgique	BE	23%	19%	49%	48%	43%	54%	6
Bulgarie	BG	.	.	.	.	.	.	7
Rép. Tchèque	CZ	2%	0%	30%	40%	53%	45%	6
Danemark	DK	13%	60%	15%	79%	34%	65%	7
Allemagne	DE	8%	8%	61%	26%	69%	29%	6
Estonie	EE	3%	9%	9%	69%	57%	40%	7
Irlande	IE	14%	6%	64%	14%	64%	35%	6
Grèce	EL	3%	4%	27%	34%	54%	45%	6
Espagne	ES	25%	14%	54%	40%	53%	46%	6
France	FR	16%	16%	56%	39%	48%	52%	6
Italie	IT	9%	16%	21%	70%	13%	87%	6
Chypre	CY	7%	12%	42%	43%	54%	46%	6
Lettonie	LV	2%	16%	6%	60%	27%	69%	5
Lituanie	LT	2%	9%	11%	46%	66%	31%	7
Luxembourg	LU	14%	8%	51%	12%	74%	23%	4
Hongrie	HU	2%	5%	30%	49%	30%	70%	5
Malte	MT	5%	0%	32%	23%	19%	79%	5
Pays-Bas	NL	36%	4%	82%	7%	89%	11%	5
Autriche	AT	4%	0%	53%	16%	66%	32%	6
Pologne	PL	0%	2%	8%	22%	58%	38%	6
Portugal	PT	3%	26%	9%	55%	30%	69%	6
Roumanie	RO	.	.	.	.	.	.	7
Slovénie	SI	2%	22%	10%	67%	41%	55%	6
Slovaquie	SK	0%	3%	10%	57%	39%	44%	6
Finlande	FI	8%	19%	25%	51%	82%	18%	7
Suède	SE	22%	31%	35%	52%	1%	95%	7
Royaume Uni	UK	24%	6%	72%	28%	10%	90%	5
Islande	IS	7%	30%	21%	76%	22%	77%	6
Norvège	NO	11%	22%	28%	52%	83%	17%	6

Source: Eurostat, EU-SILC 2005 data.

Notes:

- 1) Formal arrangements refer to the EU-SILC survey reply categories 1-4 (pre-school or equivalent, compulsory education, centre-based services outside school hours, a collective crèche or another day-care centre, including family day-care organised/controlled by a public or private structure).
- 2) Only care for more than 1 hour a week is considered.
- 3) Some children do not use child care since parent is taking parental leave for a younger child.
- 4) Child age is calculated at the interview date, except for IE and FI where age is calculated at 31/12/2004.
- 5) Some countries, like BE, did not collect data for children being 12 ans at the interview date.
- 6) CY, LV, PT, SK: No information collected for children born between 31/12/2004 and the interview date.
- 7) **FR: Care performed by 'assistantes maternelles' directly paid by the parents, without organised structure between them, is not included in the table.**
- 8) IE: For the age groups '0 - 2 ans' and '3 ans - mandatory school age', the care '1-29h.' is overestimated and the care '30h. or +' underestimated due to measurement error.
- 9) SK: Measurement error for the age group 'mandatory school age school - 12 ans' leading to high proportion of children without school hours.

4. Garde d'enfants : les différentes structures en Allemagne et en France

Faire garder son enfant ou le garder est un choix à la fois individuel et public. Individuel car il résulte d'une décision issue d'arbitrages liés aux modes de vie, à la culture, à la religion et public car il résulte d'arbitrages liés à la situation sur le marché du travail et aux structures existantes de garde d'enfants. Le tableau 15 souligne à la fois les différences entre les femmes suivant leur CSP et les différences entre pays. Le recours apparemment plus fréquent des femmes allemandes aux services de garde rémunérés masque en partie une sélection plus forte dans l'accès à l'emploi à temps plein, notamment pour les femmes avec enfants. Ce sont évidemment les catégories les plus aisées (cadres et professions intermédiaires dans ce tableau) qui recourent le plus souvent à des modes de garde rémunérée. En France, les différences entre catégories sociales sont fortement marquées.

Tableau 15 - La garde des enfants de moins de 6 ans des salariées (en %)

Catégorie Sociale	Service rémunéré	Elle-même	Conjoint	Famille, amis, voisins
Cadres et professions intermédiaires				
Allemagne	57	4	18	21
France	58	7	13	22
Ensemble UE	49	11	14	26
Employées qualifiées				
Allemagne	53	7	25	15
France	40	22	5	33
Ensemble UE	35	17	16	32
Employées peu qualifiées et ouvrières				
Allemagne	31	10	32	27
France	26	10	20	44
Ensemble UE	29	18	18	35
Total				
Allemagne	51	6	23	20
France	46	13	11	30
Ensemble UE	40	15	15	30

Source : Micheaux et Monso, *Insee Première*, avril 2007, n°1132.

Lecture : 57% des mères allemandes cadres ou professions intermédiaires ayant au moins un enfant de moins de 6 ans dans le logement ont recours aux services de garde rémunérés.

4.1 Bref panorama des structures de garde en France

En France, sans entrer dans le détail, on peut toutefois souligner que la politique de la petite enfance (jusqu'à trois ans) obéit partiellement à une logique de service public. A côté des structures collectives qui sont gérées par ou sous le contrôle de la puissance publique (crèches collectives, haltes-garderies, jardins d'enfants et établissements multi-accueil), se développe une offre d'accueil privée qui varie selon différentes formes : crèches privées gérées par des opérateurs à but lucratif, crèches d'entreprises, assistantes maternelles (qui sont agréées par le conseil général mais le plus souvent employées par des particuliers ou par des collectivités ou associations), gardes à domiciles salariées par les familles... En France, l'accueil des enfants de 2-3 ans en école maternelle (pré-scolarisation) n'est pas obligatoire mais est parfois assuré sous certaines conditions. Toutefois les capacités d'accueil à deux ans sont en diminution depuis quelques années, en partie du fait de la bonne tenue de la natalité, si bien que moins d'un quart des enfants ayant entre deux et trois ans sont scolarisés (contre 100 % à l'âge de 3 ans). En France, on peut schématiser comme ci-après (cf. tableau) les structures offertes aux parents d'enfants de moins de trois ans (pour une présentation synthétique des différents types de structure, voir l'annexe n°6 sur caf.fr).

Malgré la diversification des modes de garde, le tableau n'est malgré tout pas idyllique. En effet, une étude de la DREES en 2002 informait que deux tiers des jeunes enfants de 4 mois à moins de 3 ans sont principalement gardés pendant la semaine par l'un de leurs deux parents. 18% d'entre eux sont gardés par une assistante maternelle tandis que 8% sont accueillis en crèche collective (Ruault et Daniel, 2003). L'accueil collectif représente environ un tiers des modes d'accueil des enfants de moins de 3 ans qui ne sont pas gardés par leurs parents. En 2006, l'enquête annuelle de la DREES auprès des départements sur l'activité des services de protection maternelle et infantile « renouvelle » les statistiques sur les places d'accueil collectif et familial offertes aux enfants de moins de 6 ans.

Tableau 16 - France : Modes de garde principaux adoptés par les parents d'enfants de moins de 3 ans (en %) - 2002

	Bénéficiaires de la PAJE	Ensemble des parents d'enfants de moins de 3 ans
Crèche collective	4	8
Assistante maternelle agréée ou crèche familiale	23	18
Garde par les grands parents	6	4
Garde par les parents	62	64
Garde à domicile par personne rémunérée	2	0
Halte garderie	1	0
Assistante maternelle non agréée	1	0
Autre	1	6

Source : enquête DREES « modes de garde » (Marical, Minonzio, Nicolas, 2007)

L'évolution du nombre d'établissements d'accueil collectif et de crèches entre 2002 et 2006 montre une diminution très nette des structures mono-accueil notamment des crèches et des haltes-garderies et un développement soutenu des structures multi-accueil. Ces établissements proposent différents modes d'accueil d'enfants de moins de 6 ans au sein d'une même structure : des places d'accueil régulier, des places d'accueil occasionnel et/ou des places d'accueil polyvalent. Ces structures permettent en règle générale une meilleure adaptation aux choix des parents.

En 2006 les places de type crèches collectives représentent environ 56% de l'ensemble des places d'accueil collectif (tableau 17). Le nombre de places a très peu progressé entre 2002 et 2006, avec un taux de croissance annuel moyen très faible mais encore positif. En fait la forte croissance des places multi-accueil compense la très forte baisse des places en mono accueil. Pourtant, ces dernières restent majoritaires dans l'accueil des enfants : en effet les crèches collectives de mono accueil de quartier offrent encore plus de 50% de l'ensemble des places typées crèches collectives.

Le nombre total de places « halte-garderie » diminue de près de 20% entre 2002 et 2006. La hausse de l'offre d'accueil « halte garderie » en établissements multi accueil ne compense pas la réduction des places proposées dans les haltes garderies mono accueil.

Cette présentation sommaire des services de garde d'enfants en France masque une inégale répartition géographique en particulier un fort clivage entre milieu rural et milieu urbain. En outre même si l'offre demeure conséquente, des améliorations seraient nécessaires, non seulement en quantité mais aussi en qualité afin de répondre à l'évolution et la diversification de la demande (Méda, Périer, 2007).

Tableau 17 Nombre de places d'accueil collectif en France

Type de structures	Nombre de places		Taux de croissance 2002-2006 (%)	Taux de croissance annuel moyen (%)
	2002	2006		
Crèches collectives	144923	148071	2,2	0.5
-Traditionnelles de quartier	93256	79041	-15,2	-4.1
-Traditionnelles de personnel	14783	11189	-24,3	-6.7
-Parentales	3474	2595	-25,3	-7
-Multi-accueil	33410	55246	65,4	13.4
Haltes garderies	69905	55881	-20,1	-5.4
-Traditionnelles	48816	37104	-24,0	-6.6
-Parentales	2820	1690	-40,1	-12
-Multi-accueil	18269	17087	-6,5	-1.7
Jardins d'enfants	9659	7834	-18,9	-5.1
-Mono-accueil	9098	7601	-16,5	-4.4
-Multi-accueil	561	233	-58,5	-19.7
Accueil polyvalent	12609	52210	314,1	42.6
Total accueil collectif	237096	263996	11,3	2.7
Crèches familiales	62275	62381	0,2	0

Source : DREES, 2008

4.2 Les différentes structures de garde en Allemagne

En Allemagne, la politique en direction des familles a connu d'importantes évolutions ces dernières années (voir la section 1). Ce pas en avant a été concomitant avec la modification de l'appréhension des systèmes de garde d'enfants et des représentations pour les parents. En effet, la perception des parents concernant les modes de garde a évolué et on peut dire qu'elle a franchi un cap : si auparavant, faire garder son enfant était considéré uniquement comme la solution d'urgence pour les femmes sur le marché du travail, actuellement cette tendance tend à disparaître. Les systèmes de garde d'enfants sont davantage considérés comme des instruments de conciliation vie familiale vie professionnelle. Peu à peu l'idée d'offrir plus qu'une demie journée de garde quotidienne se généralise et s'ouvre la perspective d'un système ouvert sur les réalités du marché du travail et sur les besoins de toute la population, immigrée ou non, qualifiée ou non, handicapée ou non ... De fait l'idée d'un système de garde qui répondrait qualitativement et quantitativement aux besoins fait consensus.

La plupart des services de la petite enfance en Allemagne sont constitués de structures de garde quotidiennes dont la forme, la taille, l'accueil varie fortement en fonction de l'âge de l'enfant, de la région, et des services existants. En outre ces structures varient aussi en fonction de la localisation (entre les anciens Länder et les nouveaux Länder) et en fonction du tissu urbain ou rural dans lesquelles vivent les familles. Sans revenir très longuement sur l'historique des systèmes de garde d'enfants en Allemagne, on peut juste rappeler qu'en Allemagne de l'Ouest, le modèle prôné était celui de la mère au foyer (ou à temps partiel lorsque les enfants grandissaient et de fait les gardes d'enfants s'adressaient principalement à des situations marginales) alors qu'en Allemagne de l'Est les femmes participaient activement au marché du travail, participation largement facilitée par l'existence de modes de garde publics. La réunification en 1990, la diffusion des modèles s'est faite d'Ouest en Est, le modèle de monsieur gagne pain s'étendant ainsi aux nouveaux Länder. Reste qu'actuellement des différences considérables continuent d'exister entre les diverses régions (mais c'est aussi le cas en France).

Le secteur de la petite enfance est devenu un sujet d'intenses débats et d'évolutions en Allemagne, on pourrait quasiment dire qu'il est devenu une cause d'intérêt général (Klammer, Letablier, 2008). Les points de vue qui s'affrontent viennent en fait de deux tendances très différentes liées évidemment à l'histoire de l'Allemagne. Du point de vue des nouveaux Länder fédéraux, on trouve un système extrêmement dense d'offre de garde d'enfants pour tous les enfants quels que soient les âges. En revanche, l'offre de places dans l'Allemagne de l'ouest est totalement inadaptée aux besoins de la population notamment aux besoins des enfants moins de trois ans et ceux de plus de 6 ans. Le consensus actuel est que le nombre de places doit être augmenté. Pourquoi décider de cela actuellement ? D'une part il semble y avoir une véritable demande pour concilier les vies familiales et professionnelles (notamment au vu du taux de fécondité relativement très bas chez les femmes ayant des qualifications élevées). D'autre part, l'intégration d'enfants au système scolaire aurait un impact positif dans le parcours scolaire des enfants et notamment dans le cas d'enfants de familles défavorisées.

Durant les années 80, en ex-RDA, 70% des enfants de moins de 3 ans et « virtuellement » 100% des 4-5 ans ont été pris en charge par le système pré scolaire, à la fois pour faciliter l'emploi des femmes mais aussi par faciliter la socialisation des enfants. Après la réunification, le problème du chômage des femmes, très élevé dans les Länder de l'est, a fortement contribué à « revaloriser » le modèle de « male breadwinner » qui avait totalement disparu : de fait les capacités d'accueil des gardes d'enfants furent sous utilisées et la qualité et le nombre de places d'accueil déclinèrent alors que dans les Länder de l'ouest le modèle « d'un et demi » s'est rapidement développé, où l'homme travaille à temps complet et la femme à temps partiel (après la naissance des enfants). Mais depuis le début des années 2000, un véritable changement politique s'est opéré dans le champ de la politique familiale, que ce soit sous l'impulsion du gouvernement « rouge-vert » ou de la coalition chrétienne démocrate. Le discours actuel sur la garde d'enfants en Allemagne est en pleine mutation. Le système de garde d'enfants et ses effets positifs sur la socialisation des enfants sont peu à peu reconnus, de même que leur utilité dans la prise en compte des objectifs démographiques mais aussi dans la gestion du marché du travail et du système éducatif.

Principales institutions impliquées dans la politique d'accueil des jeunes enfants en Allemagne

Les services sociaux sont placés sous la responsabilité des communes qui assurent la plus grande partie du financement des jardins d'enfants. Au début du 20^{ème} siècle, la prise en charge des enfants était du ressort des politiques d'assistance aux pauvres, dès lors la responsabilité en incombait aux communes. Le financement et la gestion des structures d'accueil sont décentralisés et dépendent des Länder, des municipalités et du district, le plus bas échelon ayant la plus grande importance. Les grandes associations (principalement les églises et les associations sans but lucratif du *Wohlfahrtsverbände* (leur financement est assurée par les municipalités et les districts) prennent part à la planification et à la prise de décision. Cette décentralisation a eu pour conséquence une extrême hétérogénéité de l'offre.

La gestion des *Kindergarten* revient, par exemple, obligatoirement à la commune. La compétence administrative revient aux Offices de la protection de la jeunesse (en général du district).

Il existe aujourd'hui un droit à un mode de garde pour les enfants d'âge préscolaire mais ce droit est limité : il ne vaut pas pour les moins de 3 ans et il ne signifie un droit pour toute la journée.

Les principales structures de garde d'enfants en Allemagne sont les jardins d'enfants (*Kindergarten*), les Crèches (*Krippen*) et les assistantes maternelles (tableau 18). Les crèches pour les enfants de moins de trois ans sont très peu développées sauf dans les Länder de l'Est. Les *Tagesmutter* (assistantes maternelles) qui accueillent surtout des enfants plus âgés sont également très peu répandues. A l'inverse, les jardins d'enfant, couvrent près de 9 enfants sur 10 entre 3 à 6 ans, mais en général pour une partie réduite de la journée seulement.

Ainsi, même si la volonté politique existe, les transformations restent difficiles et lentes. En moyenne en Allemagne, moins de 10% des enfants de 0 à 3 ans utilisent des services formels d'accueil en 2004.

La présentation des taux d'offre de garde d'enfants selon l'âge des enfants souligne à la fois l'évolution depuis le début des années 90 (évolution certes positive mais encore très relative) et les différences entre les anciens Länder et les nouveaux. Ce qui saute aux yeux reste sans conteste le peu de services de garde pour les enfants de moins de 3 ans, ce qui évidemment laisse la responsabilité de la garde aux soins familiaux. Les modes de garde qui couvrent au mieux les besoins sont réservés aux enfants âgés de 3 à 6 ans et demi (âge de l'entrée en école primaire). Mais à partir de cet âge les difficultés de garde restent importantes (surtout compte tenu des horaires de l'école primaire en Allemagne). Le système tend donc à se réformer mais l'impact des transformations n'est pas encore visible.

Tableau 18 – Principaux services de garde en Allemagne

	<i>Krippen</i>	<i>Kindergarten</i>	<i>Tagesmutter</i>
Condition d'accès		Chaque enfant de 3-6 ans a droit à une place	Organisés de manière privé pour un ou plusieurs enfants
	< 3ans	3- 6 ans	3- 6 ans
Prise en charge institutionnelle	Municipalités. Mais étant donné le système fédéral, le partage des responsabilités peut différer		Privés
Heures d'ouverture	Essentiellement toute la journée (91% des places)	Essentiellement à temps partiel (63.6% des places) mais plutôt à temps plein dans les Länder de l'est	
Couverture en 2002	8.5% Länder de l'ouest : 2.7% Länder de l'est : 36.9% Berlin : 35.8%	89.8% Länder de l'ouest : 88.1% Länder de l'est : 105.1% Berlin : 80.6%	5.2% des enfants < 6 ans essentiellement dans les Länder de l'Ouest

Source : OCDE (2004) in Insituto per la ricerca sociale (2007).

Les modes d'organisation de garde d'enfants sont en Allemagne relativement sommaires et encore peu utilisés. De fait, l'Allemagne affiche encore un certain retard dans les comparaisons internationales même si ce dernier tend à décliner : d'ailleurs depuis 1996 une loi fédérale oblige les municipalité à offrir une place à chaque enfant au moins à temps partiel. Pour ce faire les municipalités ont cherché des partenariats avec des fournisseurs à but non lucratif afin de s'acquitter de cette obligation. La diversification des fournisseurs est vue positivement comme étant la réponse aux besoins diversifiés de la population. De la même façon, ces dernières années ont vu l'augmentation des horaires d'ouverture mais encore aujourd'hui le temps partiel et le temps complet sans le repas sont encore des formules de gardes largement majoritaires. En outre un plan national a été récemment lancé dont l'objectif concerne l'augmentation des systèmes de garde d'enfants (comme les crèches ...). La nouvelle loi, adoptée en 2005 cherche à améliorer l'accueil des enfants de moins de 3 ans : l'objectif consiste à offrir à l'horizon 2010 des services d'accueil à tous les parents qui sont soit en emploi soit en formation ou en recherche d'emploi. L'estimation du besoin est de 230 000 places supplémentaires dont 30% devraient prendre la forme de Tagesmutter (68 000 places).

Ainsi, l'Allemagne, quel que soit le mode de garde utilisé (familial, privé, public...) reste dans le peloton des pays les moins utilisateurs avec notamment des pays comme la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, l'Autriche et les Pays-Bas.

Tableau 19 - Taux d'offre de garde d'enfants pour les enfants de moins de trois ans (en %)

	Décembre 1994	Décembre 1998	Décembre 2002
Allemagne	6,3	7	8,5
Länder de l'Ouest	2,2	2,8	2,7
Länder de l'Est	41,3	36,3	36,9

Tableau 20 - Taux d'offre de garde d'enfants pour les enfants de 3 ans à 6,5 ans (en %)

	Décembre 1994	Décembre 1998	Décembre 2002
Allemagne	77,2	89,5	89,8
Länder de l'Ouest	73	86,8	88,1
Länder de l'Est	96,2	111,8	105,1

Tableau 21 - Taux d'offre de garde d'enfants pour les enfants de 6 à 10 ans (en %)

	Décembre 1994	Décembre 1998	Décembre 2002
Allemagne	17,2	16	14,2
Länder de l'Ouest	5,1	6,1	6,4
Länder de l'Est	58,2	68,3	67,6

Source des trois tableaux : OCDE Early Childhood policy review 2002-2004 Background Report Germany.

Tableau 22 - Recours aux services de garde selon l'âge du plus jeune enfant (en %)

Aide régulière en fonction de l'âge du plus jeune enfant	0-5 ans	6-11 ans	Ensemble
B	71,7	45,8	59,9
DK	89	67,5	81,2
D	55,2	24,9	38,7
EL	40,9	20,1	30,4
E	45,7	28,5	36,8
FR	78,1	37,6	59,7
IRL	52,4	14,9	33,9
I	64,1	36,7	51,6
L	83,8	63,3	74,6
NL	57,1	17,2	37,2
A	47,8	23,2	35,4
P	58	45,1	51,6
FIN	72,8	30,6	53,3
S	76,1	63,9	70,3
UK	71,9	41	55,6
UE - 15	63,5	33,9	48,8

Source : données Eurostat 2000 (Panel Européen des ménages UDB) in Chaupain-Guillot, Guillot, Jankeliowitch-Laval (2008)

5. Garde d'enfants et entreprises, des pistes « nationales » ?

Actuellement sous la pression européenne mais aussi nationale (notamment du fait des questions démographiques et des problèmes de pénurie de main-d'œuvre qualifiée auxquels sont confrontées les entreprises), le gouvernement allemand ne peut pas se passer d'une reconfiguration de son organisation de garde d'enfants. La conciliation vie familiale vie professionnelle devient quasiment un sujet clé dans les relations Etat-entreprises-individus.

Par ailleurs en France, le sujet des rapports entre entreprises et conciliation vie familiale-vie professionnelle a été largement ouvert lors du lancement en France en 2006 du Plan Petite enfance dans lequel la création de crèches d'entreprises est vivement encouragée via une subvention de 75% du financement (par des subventions de la CNAF et des réductions d'impôts).

Cette prise en compte de l'acteur entreprise dans un sujet qui était jusqu'alors l'apanage du public (Allemagne de l'Est et France) ou du privé-famille (Allemagne de l'Ouest et France) est nouveau, rapide et actuel.

En France, peu d'études existent sur les « contributions » potentielles des employeurs à la conciliation vie familiale vie professionnelle familiales. C'est un sujet qui reste, malgré l'ampleur de la demande et la féminisation accrue du marché du travail ces dernières décennies, considéré comme relevant uniquement de la sphère publique ou privée.

En France, la plus importante contribution financière des entreprises à la conciliation vie familiale vie professionnelle reste le complément d'indemnisation lors du congé maternité (et éventuellement de paternité). En Allemagne aussi, celle-ci existe. Le degré d'implication des entreprises varie fortement suivant le secteur d'activité, leur taille et leur statut. Et lorsqu'elle se manifeste, la volonté des entreprises a pour objectif de réduire l'absentéisme des salariés, à favoriser leur bien-être et à améliorer la productivité et les performances (Lefevre, Paihlé, Solaz, 2007). Le plus souvent l'élément central de la prise en compte par l'entreprise de l'importance de la conciliation est une organisation spécifique des horaires.

CHAPITRE 2 - LE SOUTIEN FINANCIER DES FAMILLES : LES PRESTATIONS EN ESPECES ET LES AVANTAGES FISCAUX

Le soutien financier aux familles - notamment pour faire face aux coûts directs liés à la charge d'enfant (tels que la nourriture, les vêtements, l'éducation ou le logement) – provient pour l'essentiel des prestations sociales et de la fiscalité. Parmi les prestations sociales figurent au premier rang les prestations familiales, mais d'autres prestations financières, en particulier les aides au logement, participent également du soutien des familles.

1. Des prestations familiales plus élevées en Allemagne

Le *financement des prestations familiales* est très différent en France et en Allemagne. Ces prestations sont financées par l'impôt en Allemagne alors que le financement est beaucoup plus varié en France, quoique majoritairement à travers les cotisations sociales. Les prestations familiales proprement dites sont d'abord financées par des cotisations sociales patronales (5,4%), qu'il s'agisse de cotisations effectives ou de cotisations imputées (paiement par l'Etat des exonérations de cotisations). Elles sont aussi financées en grande partie par une partie de la contribution sociale généralisée (CSG) qui, bien que juridiquement classée comme un impôt, fonctionne du point de vue économique surtout comme une cotisation puisqu'elle est principalement prélevée sur des salaires ou revenus assimilés, pour environ 85 % de ses recettes (Volovitch, 2001) et qu'elle s'applique de manière proportionnelle à ces revenus, comme les cotisations. Si l'on prend en compte de manière plus globale l'ensemble de la fonction (ou « risque ») famille (qui comprend d'autres dépenses que les seules prestations familiales), les cotisations (effectives et imputées) représentent plus de 55 % des sources de financement, les impôts et taxes affectés (principalement la CSG) plus de 20 % et les autres contributions publiques environ 20% (Hennion, 2008).

Dans les deux pays, les *prestations familiales ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu*. En France, les prestations familiales sont soumises à une cotisation de 0.5 % (CRDS). Les prestations sont versées en Allemagne par des fonds de prestations familiales placés auprès des agences pour l'emploi ou du service public.

L'âge limite de l'enfant à charge est plus élevée en Allemagne qu'en France dans le cas d'enfants poursuivant leurs études. En France, l'âge limite est de 20 ans (21 ans pour certaines prestations comme le complément familial ou les aides au logement) sous réserve que sa rémunération n'excède pas 55% du SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance). En Allemagne, l'âge limite normal est de 18 ans, mais il est prolongé jusqu'à 21 ans pour la personne qui n'a pas de situation professionnelle et est enregistrée en tant que chercheur d'emploi auprès d'une agence pour l'emploi allemande, et même jusqu'à 25 ans en cas de formation professionnelle ou d'études supérieures, ainsi qu'en cas d'infirmité grave. Cet âge limite était encore de 27 ans il y a peu mais il a été réduit, à 26 ans pour ceux nés en 1982, et à 25 ans pour tous ceux nés avant, c'est-à-dire pour tous à partir de 2009. A partir de 18 ans, aucun droit n'est attribué lorsque les revenus de l'enfant s'élèvent à plus de € 7.680 durant l'année civile (les rémunérations destinées à certaines formations spécifiques, certaines cotisations à l'assurance maladie et à l'assurance dépendance sont sans effet, de même que les cotisations à l'assurance sociale obligatoire).

Des prestations « universelles », sans condition de ressources, ne sont pas versées à toutes les familles en France puisque les allocations familiales commencent seulement à partir de deux enfants à charge. Au contraire, en Allemagne, l'allocation (*Kindergeld*) existe dès le 1^{er} enfant. Les montants augmentent fortement à partir du 3^{ème} enfant en France (120,92€ pour 2 enfants, 275,84€ pour 3 enfants, et 154,92€ par enfant de plus), avec de petites majorations pour les enfants de plus de 14 ans (sauf pour l'aîné d'une famille de deux enfants) alors que les montants sont proportionnels dès le 1^{er} enfant et jusqu'à 3 enfants en Allemagne (154 € par enfant) et n'augmentent que très peu à partir du 4^{ème} enfant (179€ pour le 4^{ème} enfant et les suivants). Ces montants sont revalorisés en France au moins une fois par an conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac, alors que ce n'est pas le cas en Allemagne, seule la loi venant modifier, à intervalles très irréguliers en pratique, les montants des prestations.

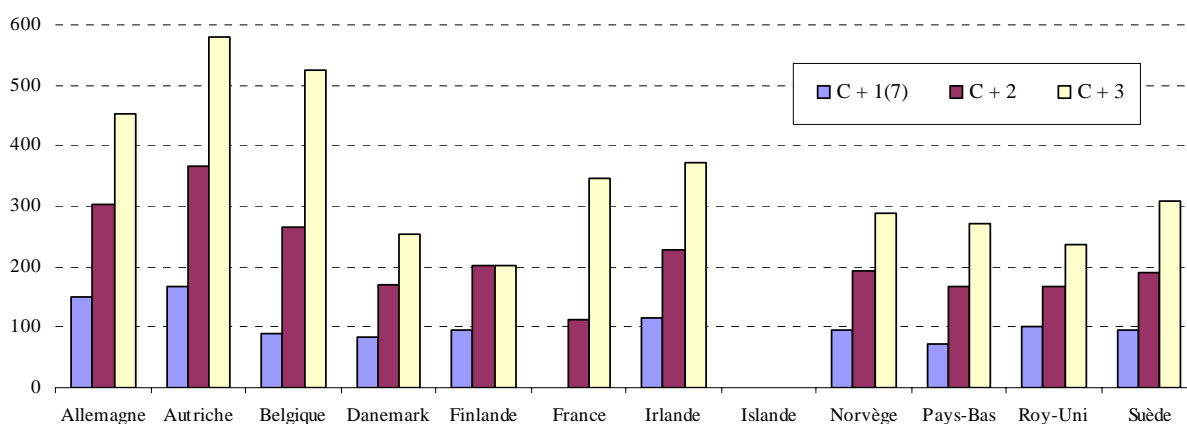
Dans les deux pays, ces allocations ne sont pas modulées en fonction des revenus, mais souvent d'autres prestations sous condition de ressources peuvent compléter ces prestations. En Allemagne, mais surtout en France, existe ainsi de nombreuses prestations financières, mais souvent ciblés sur des configurations familiales ou situations particulières : familles nombreuses, enfant handicapé, parent isolé, orphelin de père et/ou de mère, etc.

Les allocations sans condition de ressources attribuées en Allemagne sont beaucoup plus élevées qu'en France, en particulier pour les familles avec un et deux enfants (graphique 14). Les prestations familiales (*Kindergeld*) ont fait l'objet de très fortes augmentations en Allemagne depuis le milieu des années 1990, souvent sous la pression des décisions de la Cour constitutionnelle.

Dans les deux pays, les prestations sans condition de ressources représentent pour la plupart des familles la majeure partie des prestations familiales reçues, si bien que malgré la présence de prestations sous condition de ressources en France (par exemple, l'allocation de rentrée scolaire, le complément familial pour les familles de trois enfants et plus, la prime de naissance et l'allocation de base de la PAJE pour les familles avec un enfant de moins de 3 ans, etc.), pour la plupart des configurations familiales dans ces deux pays, les prestations familiales (avec et sans conditions de ressources) apparaissent globalement peu modulées en fonction des revenus.

En France, une certaine modulation existe mais pour certaines configurations familiales en particulier les familles avec au moins trois enfants dont les plus fortunées n'ont pas droit au complément familial, ou les familles avec un enfant de moins de trois enfants dont les plus fortunées n'ont pas droit à l'allocation de base de la PAJE (cf. 1^{ère} partie, et annexe 1 sur caf.fr). La France se distingue également par l'existence de prestations de garde d'enfant (dans le cadre de la PAJE) alors que de telles prestations n'existent pas au niveau fédéral en Allemagne. La France se distingue enfin par des prestations destinées à des situations particulières (allocation de soutien familial, allocation d'éducation de l'enfant handicapé...).

Graphique 14 - Prestations non liées aux ressources versées aux couples en fonction du nombre d'enfants en € PPA



Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France. En Belgique, les allocations familiales pour les ménages à l'assistance sont un peu plus élevées.

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004)

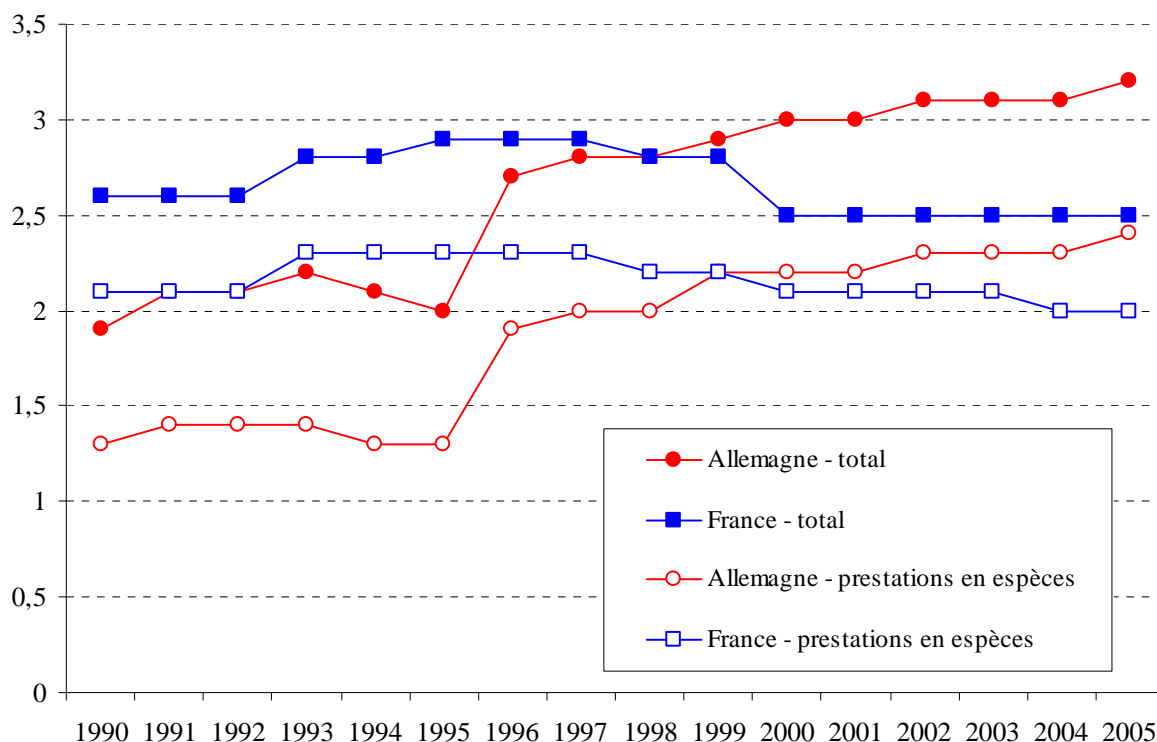
Cependant, pour évaluer le montant alloué aux familles, il convient de ne pas se limiter aux seules prestations familiales mais d'examiner l'ensemble des autres aides, en incluant notamment les soutiens financiers passant notamment par les aides au logement et la fiscalité. L'impératif de tenir compte également des autres dispositifs, en particulier de la fiscalité, est d'autant plus important en ce qui concerne l'Allemagne que, pour les ménages ayant des revenus élevés, les allocations familiales (*Kindergeld*) ne sont en fait pas versées mais sont remplacées par un abattement fiscal pour enfant à charge et un abattement pour garde d'enfant. Ces abattements ne sont versés que lorsque leur montant est supérieur à celui des allocations familiales.

Les différentes sources montrent toutes que les dépenses en prestations familiales ont très fortement augmenté en Allemagne depuis 1995 (Greulich, 2008) tandis qu'elles tendaient à stagner en France. Les prestations en espèces de la fonction « famille/enfants » sont passées ainsi en Allemagne de 1,3 % à 2,4 % du PIB entre 1995 et 2005 tandis qu'elles passaient de 2,3 % à 2 % en France (graphique 15). Le total des dépenses de la fonction « famille/enfants » (incluant les dépenses en nature qui ont globalement stagné en % du PIB) a augmenté de 2 à 3,2 % du PIB en Allemagne tandis qu'il a diminué de 2,9 à 2,5 % du PIB en France. Cet écart croissant entre l'Allemagne et la France est d'autant plus significatif que l'effort ainsi réalisé s'adresse à relativement à moins de familles et d'enfants en Allemagne où la fécondité est beaucoup plus faible.

En un peu plus d'une décennie, l'ordre entre les deux pays s'est totalement inversé. Ces évolutions contrastées entre les deux pays pour ce qui concerne les prestations en espèces ont également été mises en évidence à partir des évolutions des aides à des familles-types entre 1992 et 2001 (Math, 2003a).

Les récentes décisions du gouvernement allemand visant à augmenter les prestations en direction des familles, quand les prestations familiales font en France l'objet de peu d'attention et de très faibles revalorisations, devraient accentuer l'écart constaté entre l'Allemagne et la France sur l'année 2005.

Graphique 15 - Des évolutions contrastées. Dépenses de prestations familiales en espèces en % du PIB



Total = total des prestations en nature et en espèces de la fonction « famille/enfants »

Prestations en espèces = total des prestations en espèces de la fonction « famille/enfants »

Source : Eurostat (SESPROS)

2. Des aides au logement soutenant davantage les familles à faibles revenus en France

Dans les deux pays existent des aides au logement dont le montant dépend des ressources familiales, du nombre de personnes faisant partie du foyer et du montant des charges de logement. Cependant, les calculs de cas-type (annexe 1 sur [caf.fr](#)) montrent que les aides au logement en Allemagne (*Wohngeld*) sont ciblées davantage sur les ménages à l'assistance ou très pauvres, avec ou sans enfants et pour des montants qui sont plus élevés qu'en France, mais ces aides au logement disparaissent plus vite qu'en France ensuite à mesure que les revenus des ménages augmentent⁶⁰. Au niveau des dépenses, les données Eurostat montrent que les prestations sociales de la fonction « logement » représente 0.8% du PIB en France en 2005 contre 0.6 % en Allemagne. Mais alors que ces dépenses sont stagnantes voire à la baisse en France (elles représentaient 0.9 % du PIB en 2002), elle sont fortement à la hausse en Allemagne (de 0.2 % en 2002 à 0.6 % du PIB en 2005).

L'intégralité de ces aides au logement ne peut cependant pas être comptabilisée comme de la politique familiale, c'est-à-dire comme un soutien dû à la charge d'enfant puisque des ménages sans enfants bénéficient également de ces aides. Pour connaître la part de l'aide attribuable à la présence d'enfant, un avantage enfant de ces aides a été calculé pour différentes familles types (cf. section 2 de la 1^{ère} partie, et annexe 1 sur [caf.fr](#)). Cet avantage est égal la différence entre l'aide au logement d'un ménage avec enfants par rapport à celle d'un couple sans enfant se trouvant dans la même situation au regard des revenus. Ce résultat permet d'évaluer dans quelle mesure les aides au logement aident plus particulièrement les familles. Le soutien du fait de charge d'enfant passant par les aides au logement apparaît en définitive plus important en France qu'en Allemagne (tableau 23). Ces aides perdurent également jusqu'à des niveaux de revenus plus élevés en France qu'en Allemagne.

⁶⁰ C'est vrai pour les calculs fait pour l'année 2004 (annexe 1 sur [caf.fr](#)) et les calculs effectués sur l'année 2001 et portant sur davantage de niveau de revenus confirment ce constat (Math, 2003a, pp.197-203).

Tableau 23 - Avantage enfant lié aux aides au logement – pour des différents niveaux de revenu et différentes configurations familiales – en € PPA

(supplément d'aide au logement du fait de la présence d'enfant)

	Ménages à l'assistance				Cas 1				Cas 2	
	LP + 1	C + 1	C + 2	C + 3	LP + 1	C + 1	C + 2	C + 3	C + 2	C + 3
Allemagne	0	0	0	0	0	0	137	183	0	0
France	46	46	101	155	101	101	173	248	18	132

Un € PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

LP + 1 = Parent isolé avec un enfant d'âge scolaire (7 ans). C+ 1 = Couple avec un enfant d'âge scolaire.

Cas 1 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau de la moitié du salaire moyen des salariés travaillant à temps plein (SMTP), ce qui correspond pour la France à 1,027 fois le Smic temps plein à 35 heures.

Cas 2 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau du salaire moyen temps plein (SMTP), ce qui correspond à 2,055 fois le Smic temps plein pour la France

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004)

Lecture : pour un couple disposant d'un revenu égal à la moitié du salaire moyen des salariés travaillant à temps plein (Cas 1), ce qui correspond pour la France à un peu plus d'un Smic temps plein à 35 heures, le supplément d'aides au logement du fait de la présence de deux enfants à charge au foyer est de 137 € en Allemagne et 173 € en France

3. Les aides aux familles transitant par la fiscalité : un élément important de la politique familiale dans les deux pays

Le système fiscal, et en particulier l'impôt sur le revenu, prend en compte la présence d'enfants à charge mais aussi d'un conjoint à charge dans les deux pays.

La prise en compte du conjoint : un élément de la politique familiale ?

Le quotient conjugal allemand (*Ehegattensplitting*) se rapproche par son fonctionnement du quotient familial français, mais il s'en distingue par plusieurs aspects. Les deux se fondent sur un principe d'équité horizontale.

Comme pour le quotient familial français, le quotient conjugal allemand consiste à diviser le revenu imposable par 2 ou *Splittingfaktor* (comme pour un couple sans enfant en France dont la part du quotient familial est alors également de 2), puis à appliquer le barème progressif de l'impôt à ce montant, et enfin multiplier le montant d'impôt ainsi calculé par 2.

Cependant, le quotient conjugal allemand se distingue par le fait qu'il est limité au conjoint, sans aucune prise en considération du nombre d'enfants. Le quotient conjugal allemand se distingue du quotient familial français également par son caractère facultatif. Si pour en bénéficier, les couples doivent être mariés, en revanche ils peuvent choisir une imposition individuelle. Une imposition individuelle n'est en revanche pas possible pour les familles françaises dès lors que les parents sont mariés ou qu'ils ont souscrit un pacte civil de solidarité (PACS).

L'avantage retiré par le quotient conjugal allemand et la part lié au conjoint dans le quotient familial français ne sont pas plafonnés. En revanche, l'avantage retiré par les enfants est plafonné en France, à un niveau suffisamment élevé pour que très peu de familles (moins de 5 %) soient concernées par ce plafonnement. En raison du caractère progressif de l'impôt dans les deux pays, ces systèmes de quotient favorisent les couples où les revenus des conjoints sont très différents, a fortiori les couples avec un seul apporteur de revenu.

Dans ces cas, l'avantage retiré du quotient conjugal allemand, ou de la part liée au conjoint dans le quotient familial français augmente fortement avec le niveau de revenu du ménage (Greulich, 2008). Au total, dans les deux pays, cette aide liée à l'imposition commune et au système de quotient représente un coût extrêmement élevé, d'un montant sensiblement identique dans les deux pays : environ pour 20 milliards d'euros pour le quotient conjugal allemand en 2005 (Rosenschon, 2006), 23,9 milliards d'euros en France pour l'avantage retiré pour les couples⁶¹. Le fait de considérer, ou non, cet instrument comme un instrument de politique familiale, ne fait pas consensus puisque cet avantage fiscal bénéficie aussi aux couples mariés sans enfants. L'OCDE ne le prend pas ainsi pas en compte dans sa comptabilisation des dépenses pour les familles.

Tableau 24 - Quotient conjugal allemand (Ehegattensplitting) et quotient familial français

	Allemagne	France
	Quotient conjugal (<i>Ehegattensplitting</i>)	Quotient familial
	Nombre de parts (<i>Splittingfaktor</i>)	Nombre de parts
Couple marié	2 (imposition conjointe facultative)	2 (couple marié ou pacsé)
Célibataire	1	1
Parent isolé		0.5 part supplémentaire
1 ^{er} enfant		0.5 part supplémentaire
2 ^{ème} enfant		0.5 part supplémentaire
A partir du 3 ^{ème} enfant		1 part supplémentaire

Les avantages fiscaux liés à la charge d'enfant

Comme nous l'avons déjà vu, il existe en Allemagne des abattements de revenu imposable pour enfants à charge, qui se substituent aux allocations familiales (*Kindergeld*), dès lors que l'application de ces abattements conduit à un avantage supérieur aux allocations. Ce cas de figure ne concerne que les ménages ayant des revenus relativement élevés (Baclet, Dell, Wrohlich, 2005, 2007).

Le système français prend en compte la charge d'enfant à travers l'attribution de demi-parts ou parts supplémentaires dans le système du quotient familial. L'avantage retiré est plafonné (depuis 1982) à 2227 euros par demi part en 2007. Au total, les demi parts ou parts liés à la charge d'enfant représentent 13,1 milliards d'euro en 2005, soit presque autant que les allocations familiales, mais concernent un nombre de familles (et d'enfants) beaucoup plus réduit.

Le système français prévoit en plus la prise en compte de l'isolement du parent ayant la charge des enfants à travers l'attribution d'une demi part supplémentaire (uniquement lorsque le parent est effectivement isolé). L'Allemagne tient compte de l'isolement mais à travers des abattements de revenu imposable spécifiques pour les parents isolés.

Dans les systèmes fiscaux français et allemands, il existe d'autres dispositifs prenant en compte la charge d'enfant.

En Allemagne, les enfants de moins de 18 ans suivant une formation hors du domicile parental donnent droit à un abattement fiscal pour formation. S'ils ont plus de 18 ans, l'abattement est accordé même si l'enfant réside chez ses parents (les ressources propres de l'étudiant ne doivent pas excéder un certain montant). Le montant de cet abattement est plus important lorsque l'enfant a plus de 18 ans, a fortiori s'il vit hors du domicile parental.

En France, il existe également des réductions d'impôt pour les enfants au collège, au lycée ou suivant des études. Pour les ménages ayant de faibles revenus d'activités, il existe en France un crédit d'impôt, la prime pour l'emploi, dont le montant est légèrement majoré pour les ménages ayant des enfants.

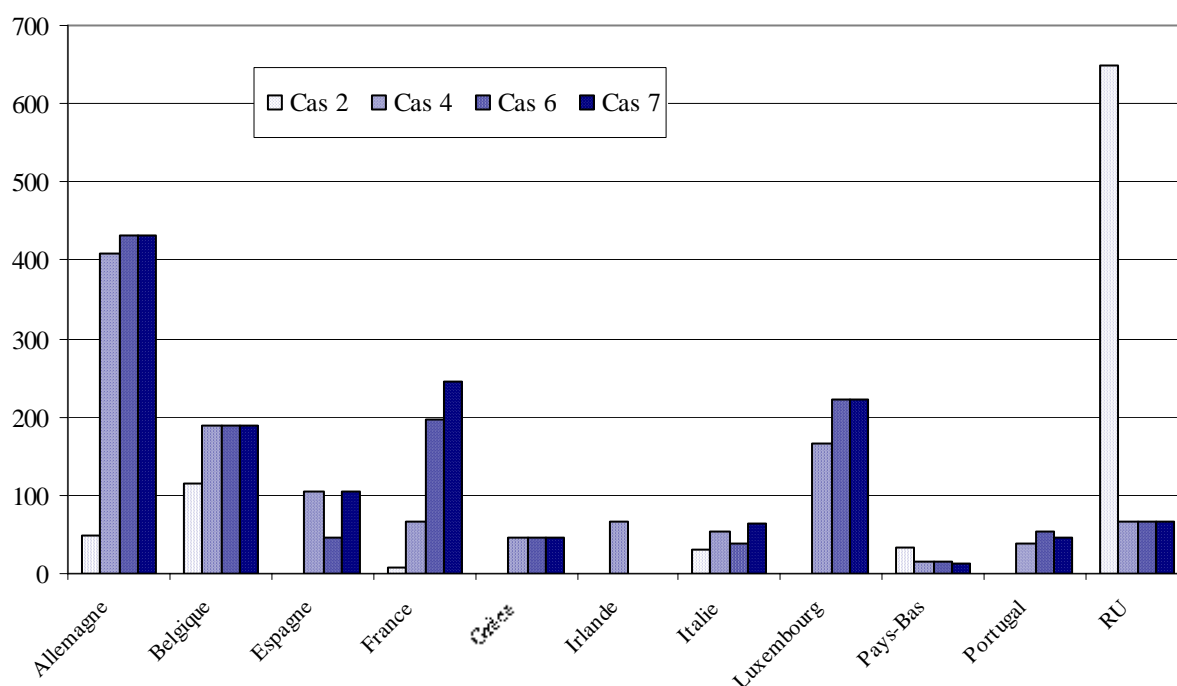
⁶¹ Données en provenance de la Cour des Comptes, fournies par l'Observatoire des inégalités « Le quotient familial et conjugal : une niche dissimulée » (http://www.inegalites.fr/spip.php?page=article&id_article=891).

En France, il existe en outre des aides fiscales importantes liées aux modes de garde, sous la forme de réduction ou crédit d'impôts, destinés à rembourser soit une partie des dépenses pour les frais de garde d'un enfant hors du domicile (crèches, assistantes maternelles agréées), soit une partie des dépenses pour un emploi domestique familial.

Pour comparer l'effet total de l'ensemble des avantages fiscaux liés à la présence d'enfants⁶², la méthode des cas-types est assez bien adaptée. L'avantage enfant y est défini comme le montant d'impôt payé en moins par un ménage avec enfants en comparaison d'un ménage sans enfant mais disposant des mêmes revenus primaires (salaires). Ces calculs effectués sur l'année 2001 montrent que dans les deux pays l'avantage enfant varie à mesure que le revenu augmente (Math, 2003a). En France, l'avantage enfant augmente plus que proportionnellement avec les revenus et continue d'augmenter jusqu'à des revenus relativement élevés (graphiques 16 et 17). En Allemagne, l'essentiel de l'avantage enfant résulte des abattements fiscaux qui, au-delà d'un certain niveau de revenu, se substituent aux allocations (*Kindergeld*), si bien que l'avantage fiscal ne concerne finalement que les familles au dessus d'un niveau de revenu relativement élevé et que, très vite, cet avantage devient constant pour des revenus supérieurs.

La comparaison isolément des montants liés à la fiscalité entre les deux pays a toutefois peu de sens puisque, nous l'avons vu, les abattements fiscaux pour charge d'enfant en Allemagne se substituent aux allocations. Cette situation plaide en faveur d'un examen de l'effet conjoint de l'ensemble des dispositifs en matière de soutien financier des familles.

Graphique 16 - avantage enfant* de l'impôt en fonction du niveau de revenu – couple avec trois enfants – en PPA - 2001

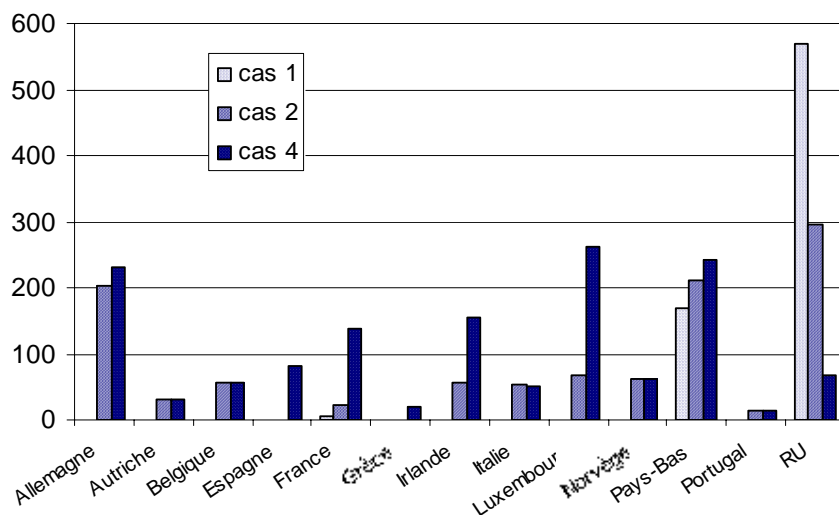


* supplément d'impôt que paierait le même ménage s'il n'avait pas d'enfant

Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

⁶² La prise en compte des enfants dans les impôts locaux en France et en Allemagne, comme dans les autres pays d'Europe occidentale, peut être négligée, ce que montrent des calculs sur famille-type effectués sur l'année 2001 (Math, 2003a, Math 2004b) et sur l'année 2004 (Math et Meilland, 2008, et annexe 1 sur caf.fr).

Graphique 17 - avantage enfant* de l'impôt en fonction du niveau de revenu – parent isolé avec un enfant (7 ans) – en PPA - 2001



* supplément d'impôt que paierait le même ménage s'il n'avait pas d'enfant

4. Conclusion sur le soutien financier en direction des familles en France et en Allemagne

La méthode des cas types ou famille types permet de calculer le soutien financier de l'ensemble des dispositifs (transferts et prélèvements) du fait de la présence d'enfants. Les résultats de la comparaison sur douze pays en 2004 sont présentés dans la 1^{ère} partie de ce rapport et détaillés en annexe 1 (disponible sur caf.fr). Ils montrent que du point de vue de la comparaison entre la France et l'Allemagne, la générosité du soutien financier apparaît en moyenne assez proche dans les deux pays (Math et Meilland, 2007). Toutefois, les résultats diffèrent selon les configurations familiales et les niveaux de revenu.

La principale différence constatée entre les deux pays est le soutien financier beaucoup plus élevé en Allemagne pour les couples avec un et deux enfants, et ce pour tous les niveaux de revenus. Pour les autres situations, les deux pays se distinguent beaucoup moins. La France soutient davantage les couples avec trois enfants mais l'écart entre les deux pays est en moyenne assez faible pour ces configurations familiales (l'écart est surtout significatif pour les familles les plus aisées).

En Allemagne, le soutien financier est sensiblement proportionnel au nombre d'enfants (le montant moyen par enfant est sensiblement le même). Au contraire, le soutien augmente plus que proportionnellement avec le nombre d'enfants en France, et ceci résulte tant de l'effet des prestations sociales que de l'effet de la fiscalité : le montant par enfant est très faible pour les ménages avec un enfant, un peu moins avec deux enfants mais il est beaucoup plus important à partir de trois enfants. Les deux pays, en comparaison d'autres pays de niveau de développement économique comparable, soutiennent peu les parents isolés avec un ou deux enfants (Math et Meilland, 2007). Ils se rapprochent également par leur faible soutien financier aux familles à l'assistance, c'est-à-dire sans revenu d'activité et bénéficiaires de revenus minima garantis (Math, 2008). Dans les deux pays le soutien financier total du fait de la présence d'enfant est en définitive peu modulé en fonction des revenus. La France se distingue de l'Allemagne par le fait que, en raison de l'effet du quotient familial, le soutien financier total augmente même à partir d'un certain niveau de revenu.

On pourrait conclure de ces résultats que la France privilégie la redistribution horizontale et que l'Allemagne privilégie la redistribution verticale. Des travaux de micro-simulation (Baclet, Dell, Steiner et Wrohlich, 2005, Greulich, 2008) qui confirment la grande proximité des deux pays et l'orientation du système français vers la redistribution horizontale montrent cependant que tant la redistribution horizontale que la redistribution verticale opérées par les transferts sociaux et la fiscalité sont plus importantes en Allemagne en comparaison de la France. En général, le système allemand est donc plus favorable, du point de vue du soutien financier, pour les familles, et ceci est en particulier imputable aux prestations (*Kindergeld*) dont le montant est nettement supérieur après avoir été fortement augmenté depuis le milieu des années 1990, tandis que les prestations françaises voyaient leur pouvoir d'achat à peine maintenu et décrochaient fortement de l'évolution de la croissance. La situation apparaît encore aujourd'hui sensiblement meilleure en France seulement dans le cas des familles avec au moins trois enfants qui ont des revenus suffisamment élevés pour bénéficier de façon conséquente du quotient familial (Baclet, Dell, Wrohlich, 2007).

CHAPITRE 3 - LES CONGES POUR RAISONS FAMILIALES DESTINES AUX PARENTS EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

A côté des coûts directs liés à la présence d'enfants, les parents font aussi face à des coûts indirects dont la principale illustration est celle de la baisse des revenus liés à la présence d'enfants lorsque un des parents - la mère en général - décide de travailler à temps partiel ou d'interrompre sa carrière pour s'occuper des enfants. Y figurent aussi les incidences de cette baisse de l'activité sur la carrière professionnelle et les salaires futurs de la femme.

Les congés accordés aux parents font partie des mesures pouvant atténuer ces coûts indirects. Ces congés sont considérés comme des mesures dites de conciliation entre vies privée et professionnelle et sont même parfois présentées comme des mesures de promotion de l'égalité des genres. Ils peuvent en effet être un moyen d'éviter que le temps consacré par les parents au soin et à l'éducation des enfants ne constitue un obstacle à leur activité professionnelle, en particulier celle des mères. Ils sont pensés comme un soutien pour leur permettre de mieux poursuivre leur activité, ou mieux la reprendre après une interruption, et donc atténuer les coûts indirects des enfants. Toutefois, ils peuvent aussi renforcer les difficultés rencontrées par certains parents, des mères principalement, pour se maintenir ou retourner sur le marché du travail, ils peuvent accentuer la discontinuité des carrières professionnelles, plus fréquente chez les femmes, favoriser leur cantonnement à des formes atypiques d'emploi et en définitive jouer en défaveur plutôt qu'en faveur de l'égalité entre hommes et femmes dans les sphères professionnelles et domestiques, en renforçant notamment l'assignation des mères, ou de certaines d'entre elles, aux activités parentales. Ces questions se posent dans les deux pays.

Il existe en fait une très grande diversité de congés destinés aux parents. Il est habituel de distinguer quatre catégories de congés aux parents, selon un schéma correspondant au modèle typique suivant :

- un congé de maternité, généralement rémunéré sous la forme d'un certain maintien du salaire, d'une quinzaine de semaines dont quelques unes avant la naissance ;
- éventuellement, un congé de paternité de quelques jours réservés au père juste après la naissance ;
- un congé parental continu de quelques mois pour s'occuper d'un enfant en bas âge, ce congé venant succéder au congé de maternité ; ce congé peut être non rémunéré ou sous la forme d'une prestation d'un montant forfaitaire comme en Autriche ou en Allemagne, ou encore être considéré comme une réelle assurance sociale et rémunéré sous la forme d'une compensation du salaire comme dans certains pays du Nord de l'Europe ;
- des congés pour des enfants plus âgés dans des situations particulières par exemple lorsque l'enfant est malade, handicapé ou invalide, ou encore en cas d'urgence.

1. Congés de maternité et congés de paternité

La France et l'Allemagne se différencient peu sur la seule base du congé maternité, notamment en ce qui concerne la durée et la rémunération du congé maternité.

Concernant la durée, le congé maternité est de 16 semaines en France (6 semaines avant l'accouchement et 10 après) alors qu'en Allemagne, il est de 14 semaines (6 semaines avant l'accouchement et 8 semaines après). En France, la durée du congé maternité est plus importante à l'occasion d'une troisième naissance (26 semaines dont 8 semaines avant la naissance et 18 après), d'une naissance de jumeaux (34 semaines dont 12 avant la naissance) ou d'une naissance d'au moins trois enfants (46 semaines dont 24 semaines). Enfin en cas de naissance prématurée et d'hospitalisation de l'enfant dans un service de néo natalité, il existe la possibilité de prolongation du congé au-delà du congé légal. En Allemagne, le congé maternité passe à 12 semaines après l'accouchement (et toujours avec 6 semaines avant) en cas de naissance avant terme ou de naissances multiples. Dans les deux pays, dans l'éventualité d'un accouchement prématuré, le congé de maternité qui suit l'accouchement est prolongé par le nombre de jours qui n'ont pas pu être pris avant.

Le salaire est maintenu durant le congé de maternité dans les deux pays mais selon des modalités sensiblement différentes. Selon la loi sur la protection de la mère (*Mutterschutzgesetz*), en Allemagne, la caisse d'assurance maladie maintient le salaire moyen net de la personne à travers une indemnité de maternité (*Mutterschaftsgeld*) mais seulement jusqu'à concurrence de 13 € par jour.

Pour des salaires supérieurs, le maintien du salaire est garanti par une différence versée obligatoirement par l'employeur (ou par l'Etat en cas de défaillance de l'employeur). Pour les femmes non assurées, un minimum de 210 € par mois est attribué.

En France, le salaire net est maintenu sous la forme d'indemnités journalières dans la limite du plafond de la sécurité sociale (soit un maximum de 74,24 € par jour) et avec un minimum (8,48 € par jour, soit environ 255 € par mois). Pour des salaires supérieurs au plafond de la sécurité sociale, de nombreuses entreprises, dans le cadre d'accords collectifs ou sur une base volontaire, complètent les indemnités journalières versées par l'assurance maternité.

Il existe un congé paternité en France mais pas en Allemagne même s'il peut exister dans ce pays des possibilités dans le cadre d'accords collectifs, généralement réduites à deux ou trois jours de congé.

En France, à un congé rémunéré du père de 3 jours intégralement pris en charge par l'employeur, ont été ajoutés 11 jours en 2002 (ce qui permet de prendre un congé de deux semaines en tout) rémunérés sous la forme d'indemnités journalières versées par l'assurance maladie sur les mêmes bases que le congé de maternité (plafonné au niveau du plafond de la sécurité sociale). En cas de naissances multiples, ce droit passe à 18 jours. Ces jours doivent être pris dans les 4 mois qui suivent la naissance.

Les indemnités versées à l'occasion d'un congé de maternité ou d'un congé de paternité sont imposables en France, alors que ce n'est pas le cas de l'indemnité de maternité versée en Allemagne. En outre, en France, les indemnités sont soumises à des prélèvements proportionnels, la CSG (6.2 %) et la CRDS (0.5 %).

En France, aux indemnités journalières maternité et/ou paternité peut s'ajouter l'avantage représenté par la prime à la naissance dans le cadre de la Prestation d'Accueil pour jeune enfant (PAJE) d'un montant de 868,13 € versée en une seule fois au 7ème mois de la grossesse. Cette prestation est cependant servie sous condition de ressources (elle est suivie de l'allocation de base de la PAJE servie à partir du 1er enfant et d'un montant de 173,63 € du mois de naissance de l'enfant jusqu'au mois précédant son 3ème anniversaire).

2. Congés en cas d'urgence, de maladie ou de handicap de l'enfant

Il existe dans de nombreux pays des congés très courts, de quelques jours pour s'occuper d'un enfant en cas de force majeure, d'urgence ou pour une maladie passagère, ou au contraire des congés relativement longs, de quelques semaines à quelques années en cas de maladie plus grave ou de handicap

En Allemagne, il existe un congé pour enfants malades. Pour tout enfant jusqu'à 12 ans, un parent a droit à 10 jours par an (avec un maximum de 25 par parent). Si le parent est isolé, ce droit est de 20 jours par enfant et par an jusqu'à un maximum de 50 par an. Ce congé est rémunéré par l'assurance maladie à concurrence de 70% des revenus bruts (90% net maximum). Il n'existe pas d'autres dispositions légales mais il faut souligner qu'en Allemagne d'autres congés peuvent être accordés mais dans le cadre d'accords collectifs de branche ou d'entreprise.

En France, on peut distinguer plusieurs dispositions légales : un congé enfant malade non rémunéré de 3 jours par an pour tout parent ayant au moins un enfant de moins de 16 ans (5 jours si enfant a moins de un an ou si 3 enfants ou plus de moins de 16 ans), mais aussi d'autres congés plus longs, non ou très peu rémunérés, pour assurer une présence parentale auprès d'un proche victime de maladie, d'invalidité ou d'un accident, ou encore quand la vie d'un proche est en jeu (fin de vie, accident sévère ou maladie).

A noter également que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé peut être d'un montant élevé (1010,82 € par mois, augmenté de 404,31 € si le parent est isolé) si des soins permanents sont nécessaires au domicile, la prestation servant alors à rémunérer ces soins ou compenser la perte de revenu d'activité pour le parent assurant ces soins.

3. Les congés parentaux en France et en Allemagne

Dans les deux pays, le congé parental et la rémunération ou prestation qui peut être versée à cette occasion relèvent de textes différents, le premier de la législation sur le travail, le deuxième de la législation sur la protection sociale. En conséquence, les règles d'éligibilité au congé et aux rémunérations sont différentes, si bien que, comme en France, on peut être éligible au congé mais pas à la prestation, et inversement. Ces dispositifs ont connu de nombreuses évolutions, surtout en Allemagne avec la réforme de 2007 (sur le contexte de cette réforme, voir la section 1).

Le congé parental proprement dit est de trois ans dans les deux pays et peut prendre la forme d'une réduction d'activité. Mais, alors que combiner congé parental et temps partiel est un droit en France (comme dans d'autres pays), en Allemagne, le droit au temps partiel dans le cadre du congé parental n'est acquis que dans les entreprises de plus de 15 salariés et pour un temps partiel compris entre 15 et 30 heures par semaine.

La durée des prestations, qui dépendent d'une législation différente de celle du congé parental, n'est quant à elle pas toujours aussi longue que la durée du congé lui-même.

En Allemagne, la nouvelle allocation parentale (*Elterngeld*) remplace l'Allocation parentale d'éducation (*Erziehungsgeld*) pour les enfants nés à partir de 2007 (cf. section 1). L'*Elterngeld* est destinée aux parents qui ne travaillent pas ou qui travaillent à temps partiel jusqu'à 30 heures par semaine, et qui s'occupent eux-mêmes, à domicile, de leur enfant pendant ses 14 premiers mois. L'un des parents perçoit l'allocation parentale pendant 12 mois au maximum (jusqu'au 12^{ème} mois après la naissance de l'enfant).

Les deux parents partagent le droit aux 14 mois d'allocation parentale, dont deux sont réservés à l'autre parent. L'ancienne allocation parentale d'éducation (*Erziehungsgeld*) était versée jusqu'aux deux ans de l'enfant. Le changement a donc consisté à réduire la durée de la prestation et à inciter les deux parents à le prendre, mais c'est surtout le montant qui a été modifié. Alors que l'allocation parentale d'éducation (*Erziehungsgeld*) était une prestation d'un montant forfaitaire (300 par mois pendant les 24 premiers mois de l'enfant ou 450 € pour les parents ayant opté pour une durée plus courte de 12 mois), l'allocation parentale (*Elterngeld*) est une prestation proportionnelle au salaire. Son montant minimum est de 67% du revenu net du parent, avec un minimum 300 € et un maximum de 1.800 € au maximum (67% d'un maximum de € 2.700 considéré comme revenu). Le taux de remplacement est augmenté de 67% à 100% si le revenu mensuel net avant l'accouchement était inférieur à € 1.000, et il peut atteindre 100 %. Pour chaque tranche de € 2 de moins de € 1.000 de revenu, le taux de 67 % est augmenté de 0,1 pourcent. Les familles nombreuses reçoivent un bonus d'un montant de 10% de l'allocation parentale due, d'au moins € 75 par mois.

Cette allocation (comme l'ancienne) est financée par l'impôt pour l'ensemble de la population tandis que les prestations françaises sont financées par la branche famille de la sécurité sociale (elle-même financée par un mix entre cotisations, CSG et contributions publiques). En ce qui concerne le congé parental en France et en Allemagne, les différences sont moins importantes depuis les différentes transformations ces dernières années.

En France, à côté de la prime à la naissance et de l'allocation de base de la PAJE, versées sous condition de ressources, que peuvent recevoir les parents prenant un congé parental, mais qui ne leur sont pas réservées, peut s'ajouter une prestation spécifique, le complément de libre choix de la Prestation d'accueil du jeune enfant (la PAJE). Pour en bénéficier, il faut justifier d'une activité antérieure de 8 trimestres dans les deux ans précédant l'arrivée du 1^{er} enfant, dans les 4 ans pour le 2^{ème} enfant ou dans les 5 ans pour les enfants de rang 3 et plus. La prestation est versée jusqu'aux 3 ans pour un enfant de rang 2 et plus et pendant 6 mois pour un enfant de rang 1.

Son montant est de 538,72 € en cas d'interruption totale d'activité, il est de 409,64 € si l'activité à temps partiel est au plus égale à 50% de la durée légale du travail et de 309,77 € si l'activité est supérieure à 50% et au plus égale 80%. Mais pour un enfant de rang 3, il existe une possibilité d'opter plutôt pour le Complément optionnel du libre choix d'activité (COLCA) qui revient à recevoir une allocation plus élevée (770,38 € par mois) mais pendant une durée plus courte (12 mois), sans possibilité de travail à temps partiel.

Dans les deux pays, en cas de temps partiel, les prestations sont réduites beaucoup moins que proportionnellement à la réduction d'activité, ce qui constitue une forte incitation pour une combinaison avec un temps partiel.

4. Vers un rapprochement des dispositifs de congés en France et en Allemagne ?

En définitive, dans les deux pays, alors que les anciens systèmes incitaient les mères, surtout celles ayant de mauvaises conditions ou de faibles perspectives sur le marché du travail, à interrompre complètement leur activité pendant 3 ans, en augmentant les risques d'éloignement du marché du travail et le renforcement des inégalités de genre dans les sphères domestiques et familiales, les réformes intervenues amorcent un changement visant à corriger ces défauts.

Dans les deux pays, les changements incitent davantage qu'auparavant à la poursuite de l'activité à temps partiel ou la réduction de la durée des interruptions complètes. C'est particulièrement le cas en Allemagne où la durée maximale de versement de l'*Elterngeld* est d'un an au maximum. C'est en partie vrai en France à travers l'attribution de la prestation durant au plus 6 mois pour les enfants de rang 1 ou à travers la possibilité pour un parent d'un enfant de rang 3 ou plus d'opter pour un montant plus élevé mais pour une durée réduite de 3 ans à 12 mois.

En Allemagne, la réforme vise aussi, à travers une rémunération en pourcentage du salaire d'activité, à rendre le congé plus attractif pour les pères (cet objectif est également recherché en France, et atteint, à travers l'allongement à deux semaines du congé de paternité, attractif financièrement). Il faut noter que tous ces changements ont été effectués dans des contextes différents concernant les autres possibilités restant aux parents en ce qui concerne la garde des enfants : les modes de garde collectifs (en incluant le rôle joué par les écoles primaires) sont beaucoup plus développés en France (cf. chapitre 1) et, par ailleurs, à la différence de l'Allemagne, il existe en France des prestations spécifiques (complément mode de garde de la PAJE) et des réductions d'impôts qui permettent d'alléger les coûts externalisés de garde d'enfant (crèches, assistantes maternelles agréées, emploi familial à domicile). S'inscrivant dans des contextes très différents, même si les dispositifs français et allemands, et les changements opérés, présentent des ressemblances, leurs effets seront encore probablement différents.

CONCLUSION GENERALE

Les comparaisons internationales constituent un moyen pour comprendre et analyser les politiques publiques d'aides aux familles. Cette démarche comparative nous a conduit à privilégier dans un premier temps la comparaison sur un grand nombre de pays européens en recourant à des sources quantitatives (première partie), puis dans un second temps à approfondir plus particulièrement la comparaison entre deux pays, la France et l'Allemagne (deuxième partie).

La première partie présente une comparaison des pays de l'Union européenne, effectuée au moyen d'approches quantitatives complémentaires. La première source d'information provient des données d'Eurostat sur les dépenses de protection sociale de la fonction « famille/enfants ». L'exploitation de ces données fournit des informations comparables sur 30 pays européens et confirment les fortes différences entre les pays au regard du niveau et de la composition des dépenses de prestations sociales « famille/enfants ». Les données d'Eurostat présentent toutefois des lacunes : de nombreux dispositifs de protection sociale soutenant les familles (avantages enfants au niveau des aides au logement, des revenus d'assistance, des pensions de retraite, etc.) ou encore d'autres dispositifs telles que la fiscalité ou l'éducation ne sont pas pris en compte, ce qui aboutit à sous-estimer l'effort fait en faveur des familles ; par ailleurs, des données agrégées de dépenses ne permettent pas l'analyse des effets de ciblage ou de l'impact redistributif. Ces limites plaident pour le recours à des méthodes complémentaires, en particulier à des données de famille ou cas-types.

La seconde approche quantitative repose, en effet, sur l'exploitation d'une base de données de cas-types concernant 12 pays européens d'un niveau économique comparable (Danemark, Finlande, Suède, Islande, Norvège, Allemagne, Autriche, Belgique, France, Pays-Bas, Irlande et Royaume-Uni). L'analyse confirme que le soutien financier apporté aux ménages ayant charge d'enfants ne provient pas seulement des prestations familiales mais également des prestations de logement et de l'impôt sur le revenu. Cette méthode permet également d'analyser les effets de ciblage différenciés selon la taille ou les revenus des familles. Les résultats sont difficiles à résumer de façon univoque en raison de l'imbrication et de la diversité des dispositifs d'aide aux familles, ainsi que du nombre important de ménages types étudiés. Quelques traits saillants peuvent toutefois être identifiés : l'Autriche, et dans une moindre mesure, le Royaume-Uni sont de loin les pays les plus généreux. A l'inverse, les Pays-Bas et l'Islande figurent toujours en queue de peloton. Afin de procéder à une forte redistribution horizontale, la France, la Belgique l'Autriche, et dans une moindre mesure l'Allemagne favorisent particulièrement les familles nombreuses. En matière de redistribution verticale, les pays nordiques, le Royaume-Uni et l'Irlande ciblent nettement les familles à bas revenus.

Les autres pays se situent en situation intermédiaire, mais la situation peut fortement varier selon la configuration familiale. Ainsi, la France et la Belgique se trouvent parmi les pays les plus généreux en ce qui concerne les familles nombreuses mais, a contrario, soutiennent relativement peu les couples et parents isolés avec un enfant. En matière de redistribution horizontale, le soutien financier des familles est plutôt proportionnel au nombre d'enfants sauf en France et en Belgique qui aident davantage les familles nombreuses à tous les niveaux de revenus. En ce qui concerne la redistribution verticale, les pays nordiques (à l'exception de l'Islande), le Royaume-Uni et l'Irlande ciblent fortement les familles à bas revenus, et beaucoup moins les familles plus aisées, même si pour ces dernières l'aide n'est pas négligeable. Le soutien à ces familles est, par contre, plus important dans des pays comme l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique et la France (sauf pour les couples avec un enfant dans ce dernier pays). Dans ces pays, le montant de l'aide est peu modulé selon le niveau de ressources.

Enfin, l'analyse comparative effectuée par la méthode des cas types ne permet pas de classer facilement les pays selon les typologies élaborées par les travaux comparatifs des systèmes de protection sociale. Toutefois, cette remarque doit être nuancée par le fait que cette méthode, utilisée dans notre travail, ne prend pas en compte d'autres dispositifs majeurs des politiques familiales, tels les congés destinés aux parents et les équipements et services d'accueil des jeunes enfants.

La deuxième partie du rapport approfondit et actualise la comparaison entre la France et l'Allemagne. Elle procède à une description des évolutions intervenues récemment et, en particulier, analyse les importantes réformes introduites Outre-Rhin. L'Allemagne a beaucoup augmenté les prestations familiales en espèces depuis le milieu des années 1990, tandis qu'en France, ces prestations ont globalement suivi le rythme de l'inflation, si bien que leur part dans la richesse nationale a augmenté en Allemagne tandis qu'elle baissait en France. Même si les aides au logement sont plus avantageuses en France, le soutien financier en direction des familles s'avère en définitive beaucoup plus élevé en Allemagne, en particulier pour les familles avec un et deux enfants. Seules les familles aisées avec trois enfants, qui bénéficient des avantages procurés par le système du quotient familial, reçoivent un soutien financier plus important en France.

En revanche, les prestations en nature, les aides liées à l'accueil de la petite enfance et surtout l'offre de modes de garde collectif y sont encore beaucoup moins développés. Qu'on mesure l'effort en modes de garde en termes de dépenses (en incluant les dépenses liées à l'école maternelle) ou qu'on examine la part des jeunes enfants pris en charge par des dispositifs formels de garde, les politiques publiques françaises apparaissent beaucoup plus développées et diversifiées. L'écart entre les deux pays est le plus important pour les enfants de moins de trois ans, dans un rapport qu'on peut grossièrement chiffrer du simple au double, quels que soient les indicateurs retenus (dépenses en pourcentage du PIB, part des enfants pris en charge, etc.). La France se distingue aussi de l'Allemagne par tout un éventail de prestations en espèces et d'aides fiscales destinées à rémunérer ou compenser en partie les frais de garde supportés par les parents, en particulier pour des modes de garde individuels (assistantes maternelles agréées ou personne employée à domicile). Si les annonces politiques ambitieuses concernant l'augmentation de l'offre de garde pour les prochaines années se concrétisent, l'Allemagne pourrait toutefois rattraper son retard dans ce domaine.

Cet accroissement des possibilités de garde en Allemagne va de pair avec les importants changements apportés au système de congés parentaux par la récente réforme de 2007. La tendance est à s'éloigner des dispositifs de longue durée qui présentent l'inconvénient d'éloigner les mères, ou certaines d'entre elles, du marché du travail. De ce point de vue c'est l'Allemagne qui a le plus évolué avec le nouveau dispositif de l'*Eternsgeld*, limité à 12 mois au maximum pour un parent. L'autre tendance commune est à inciter les pères à prendre des congés, ce qui s'est traduit en France par l'allongement à deux semaines d'un congé de paternité attractif financièrement. Mais l'Allemagne est allée plus loin de ce point de vue avec le nouveau *Eternsgeld* qui prévoit, d'une part, un quota de deux mois qui ne peut être pris que par un des deux parents, les deux parents se partageant un maximum de 14 mois de congé, d'autre part une rémunération attractive égale à 67 % salaire, voire davantage pour de faibles salaires. Avec ce nouveau dispositif l'Allemagne se rapproche du système suédois et diverge de la situation française où le dispositif n'a été modifié qu'à la marge, conservant en particulier des prestations servies jusqu'aux 3 ans des enfants de rang 2 ou plus.

Depuis l'arrivée de la coalition « rouge-vert » au pouvoir, en 1998, d'importants changements sont intervenus en Allemagne, et ce quelles qu'aient été les couleurs politiques des gouvernements suivants. Ces changements ont eu lieu sur fond de difficultés économiques, de persistance d'une faible fécondité, et de prévisions de besoins de main d'œuvre sur le marché du travail, justifiant d'autant plus la volonté d'augmenter les taux d'emploi des femmes. Les réformes sont incontestablement allées dans le sens d'une relative émancipation économique des femmes ayant des enfants. Ainsi, en raccourcissant la durée du versement de trois à un an d'une prestation versée à la suite d'une maternité, le législateur a veillé à atténuer les risques liés à un éloignement trop prolongé du marché du travail. Il est sans doute trop tôt pour dresser un bilan. Il semble toutefois que les réformes aient enclenché une dynamique, notamment un accroissement substantiel du recours aux congés par les pères. Les mesures successives sont cependant encore marquées d'une certaine ambivalence, notamment parce qu'elles favorisent un recours accru des mères au travail à temps partiel, avec le risque de les cantonner dans des emplois à dominante féminine et souvent sous la forme d'emplois à temps partiel court et précaires, ce qui ne garantit pas une réelle autonomie financière et, à plus long terme, risque d'être un frein à l'atténuation des discriminations sexuelles sur le marché du travail, salariales en particulier.

Enfin, concernant le développement annoncé des crèches, un long chemin reste à parcourir. Une grande variété d'intervenants aux responsabilités enchevêtrées et de fortes disparités géographiques freinent le rythme de mise en place de cette politique. De nombreux projets font encore l'objet de discussion. Les débats et controverses (en particulier entre les partis politiques, CDU et SPD, qui font partie de la grande coalition) portent sur les modes d'accueil qui devraient être privilégiés et leurs modalités de financement : l'augmentation des places de crèches (la ministre Ursula van der Leyen de la CDU a proposé un triplement de leur nombre d'ici 2013), la gratuité des jardins d'enfants, la mise en place d'un chèque service, ou encore le droit pour tout enfant à une place à temps plein en crèche à partir de l'âge d'un an. L'augmentation des allocations familiales (*Kindergeld*) ou une éventuelle réforme du quotient conjugal de l'impôt sur le revenu suscitent également de vives controverses. L'Allemagne a enclenché une dynamique de renforcement de sa politique familiale, nécessaire pour faire face à des défis socio-économiques et démographiques majeurs.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Althammer J. (2002), *Familienbesteuerung – Reformen ohne Ende?*, DIW Berlin, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 71(2002), 1, S. 67-82.
- Apps P. et Rees R. (1988), "Taxation and the household", *Journal of Public Economics*, n° 35, 355-369.
- Bachel A., F. Dell and K. Wrohlich (2005), *Income taxation and household size. Would French family splitting make German families better off?*, Institute for the Study of Labour, Bonn, IZA discussion paper, n° 1894.
- Baclet A., Dell F., et Wrohlich K. (2007), « Composantes familiales des impôts sur le revenu en Allemagne et en France : les différences pertinentes », *Economie et Statistique* n° 401, 2007.
- Baclet A., Dell F., Steiner V. et Wrohlich K. (2005), "Verteilungseffekte der staatlichen Familienförderung – Ein empirischer Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich", *Politikberatung kompakt 9*, Berlin, août 2005.
- Bailleau G. (2008), *L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans en 2006*, DREES, Série Statistique, n°125.
- Beblo M., Beninger D. et Laisney F. (2003), *Family tax splitting : A microsimulation of its potential labour supply and intra-household welfare effects in Germany*, ZEW, Discussion paper no. 03-32, mai 2003.
- Bertram, H., Krüger, H., Spiess, K. (eds.) (2005), *Wem gehört die Familie der Zukunft*. Expertisen zum 7, Familienbericht, Berlin, Ed.Barbara Budrich.
- Blanpain N. (2005), « Accueil des jeunes enfants et coûts des modes de garde 2002 », *Etudes et Résultats*, n°422, août 2005.
- Bleses P. and Rose E. (1998), *Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Bleses P., et Seeleib-Kaiser M. (2004), *The dual transformation of the German welfare state*, Houndmills, Palgrave-Macmilman.
- BmFSFJ (2005) (Ed.), "Familienfreundlichkeit im Betrieb – Handlungshilfe für die betriebliche Interessenvertretung", *BmFSF*, Berlin.
- BmFSFJ (2006), Deutschland wird kinderfreundlich-mehr Betreuungsplätze für unter Dreijährige, <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/kinder-und-jugend,did=80040.html>
- BmFSFJ (2006), Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit: Perspektiven für eine lebenslauf bezogene Familienpolitik, Siebter Familienbericht, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen>
- BmFSFJ (2006a) (Ed.), "Die Initiative Lokale Bündnisse für Familie" aus ökonomischer Sicht, prognos, BmFSFJ, Berlin.
- BmFSFJ (2006b) (Ed.), Informationen für Personalverantwortliche, Familienfreundliche Maßnahmen im Unternehmen, BmFSFJ: Berlin.
- BmFSFJ (2006c) (Ed.), Familienorientierte Personalpolitik, Checkheft für kleine und mittlere Unternehmen, BmFSFJ: Berlin.
- BmFSFJ (2006d) (Ed.), Familienbewusste Personalpolitik, Informationen für Arbeitnehmervertretungen, Unternehmens- und Personalleistungen, BmFSFJ, Berlin.
- BmFSFJ (2006e) (Ed.), *Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2006*, Institut der deutschen Wirtschaft, BmFSFJ, Berlin.
- BmFSFJ (2006f), Bundesministerin Ursula von der Leyen, Heute ist ein guter Tag für Familien in Deutschland, Pressemeldung, Berlin.
- BmFSFJ (2006g), Erziehung, Haushalt und Beruf, Ausgabe 4-8.
- BmFSFJ, (2005). Families in Germany. Facts and Figures. Berlin, <http://www.bmfsfj.de>.

- Bode I. (2003), "The organisational evolution of the childcare regime in Germany: issues and dynamics of a public-private partnership", *Annals of Public and Cooperative Economics*, n° 74, (4): 631-657.
- Bothfeld S. (2005), *Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit, Politisches Lernen im Reformprozess*, Frankfurt/New York, Campus.
- Bradshaw J. et Finch N. (2002), *A comparison of child benefit packages in 22 countries*, Research Report 174, Département of Work and Pensions, UK government.
- Bradshaw J., Ditch J., Holmes H. et Whiteford P. (1993 a), *Support for children: a comparison of arrangements in fifteen countries*, Department of Social Security, Research Report n°21, HMSO.
- Bradshaw J., Ditch J., Holmes H. et Whiteford P. (1993 b), "A comparative study of child support in fifteen countries", *Journal of European Social Policy*, 3(4):255-271.
- Bradshaw J., Ditch J., Holmes H., Whiteford P. et Ray J.-C. (1994), « Une comparaison internationale des aides aux familles », *Recherches et Prévisions*, CNAF, n°37:11-26.
- Bradshaw J., Kennedy S. Kilkey M., Hutton S., Corden A., Eardley T., Holmes H. et Neale J. (1996), *The employment of lone parents: a comparison of policy in 20 countries*, *Family and Parenthood: Policy and Practice series*, Family Policy Studies Centre.
- Bradshaw J., Kennedy S. Kilkey M., Hutton S., Corden A., Eardley T., Holmes H. et Neale J. (1995), *Policy and the employment of lone parents: a comparison of 20 countries*, Report for the Joseph Rowntree Foundation, Social Policy Research Unit.
- Bradshaw J., Mayhew E. (2006), *Family Benefit Packages*, in J. Bradshaw and A. Hatland (eds), *Social Policy, Employment and Family Change in Comparative Perspective*, Edwar Elgar, 97-117.
- Büchel, F., Spiess, K. (2002), *Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West-und Ostdeutschland*, Stuttgart, Kohlhammer.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BmFSFJ) (2007), *Übersicht über die Höhe familienpolitisch relevanter Regelleistungen und Steuerermäßigungen in der Bundesrepublik Deutschland*.
- Callan T., Dex S., Smith N. et Vlasblom J.D. (2003), "The effects of taxation on married women's labour supply across four countries", *Oxford Economic Papers*, n°55, 417-439.
- Canry, N., Lechevalier, A. (2007), *Wage share variations in France and Germany since 1970 : what does really matter ?*, Document de travail, Marc Bloch Institut, Berlin.
- CERC (2008), *Les services à la personne*, Rapport n°8.
- Chapple S. (2007), "From conception to early childhood education: a policy consideration of "under age three packages" across the OECD", Final Conference of the Wellchi network, 8th-10th February, Barcelona: Childrens' Well-being International Documentation Center.
- Chiappori P.-A. (1988), *Rational household labour supply*, *Econometrica* 56, 63-89.
- Chopain-Guillot S., Guillot O., Jankeliowitch-Laval E. (2008), *Choix d'activité des mères et garde des jeunes enfants : une comparaison entre les pays de l'Europe des 15 à partir des données de l'ECHP*, CNRS, Document de travail, n°3, BETA.
- Community, Work and Family, 1.
- Centre d'Analyse Stratégique (2007), *Rapport sur le service public de la petite enfance*, 82 pages. http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_SPPE_VF14022007-2.pdf
- Corden A. (1999), *Making child maintenance regimes work*, Family Policy Studies Centre & Joseph Rowntree Foundation, London.
- Corden A. (2001), "Comparing Child maintenance systems: conceptual and methodological issues", *International Journal of Social Research Methodology*, n°4, 297-300.
- Cornuau V. et Carré D. (2001), « Les salaires des agents de l'Etat en 1999 », *INSEE Première* n°768, avril.

- Courtioux P. et Thévenon O. (2007), « Les politiques familiales dans l'Union européenne et la Stratégie de Lisbonne : quelques enseignements de l'expérience française », *Horizons stratégiques*, La Documentation française, n°4:176-195.
- D'Addio-Dervaux A., Mira d'Ercole M. (2005), "Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries : the Role of Policies", *Social, Employment and Migration Working Papers*, 27, OCDE, Paris.
- Da Roit B., Sabatinelli S. (2007), *The costs of childcare in EU countries*, Istituto per la ricerca sociale.
- Daly M. & Lewis, J. (2000), "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", *British Journal of Sociology*, Vol. 51, 2, 281-299.
- Daly M. & Rake K. (2003), *Gender and the Welfare State*, Polity Press, Cambridge.
- Damon J. (2006), *Les politiques familiales*, Que sais-je ?, Presses universitaires de France.
- De Hénau J., Maron L., Meulders D. and O'Dorchai S. (2007). "Travail et Maternité en Europe, Conditions de Travail et Politiques Publiques", *Working Paper DULBEA*, Research series, N°07-14.RS, October.
- De Hénau J., Meulders D., O'Dorchai S. (2006), « The Childcare Triad ? Indicators assessing three Fields of Child Policies for Working Mothers in the EU-15", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8(2), 129-148.
- Dearing H., et al. (2007), *Why are mothers working longer hours in Austria than in Germany? A comparative micro simulation analysis*, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, Discussion Papers n° 695.
<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/>
- Del Boca D. and S. Pasqua (2005), *Labour Supply and Fertility in Europe and the U.S.*, in T. Boeri, D. Del Boca, C. Pissarides (eds.), *Women at Work: an economic perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2008), *Öffentliche Sozialleistungen - Statistik zum Elterngeld, Anträge von Januar bis Dezember 2007*, Wiesbaden.
- Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2005), *Kinderbetreuungsstudie*, München.
- Diamond P.A. et Mirrlees J.A. (1971), "Optimal taxation and public production, II: Tax rule". *American Economic Review*, June 61, 3, 261-278.
- Dienel C. (2003), „Die Mutter und ihr erstes Kind – individuelle und staatliche Arrangements im europäischen Vergleich“, *Zeitschrift für Familienforschung*, n°2, pp. 120-145.
- Dingeldey I. (2002), *Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich*, WSI Mitteilungen, 03/2002.
- Dingeldey I. (2004), *Holistic Governance: zur Notwendigkeit reflexiver Gestaltung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik. UK, Frankreich & Deutschland*, Expertise for the German Family Report.
- Ditch J., H. Barnes, J. Bradshaw (1996), *A Synthesis of National Family Policies in 1995*, European Observatory on National Family Policies, CEC, York.
- Ditch, J., H. Barnes, J. Bradshaw, J. Commaille and T. Eardley (1995), *A Synthesis of National Family Policies in 1994*, York: European Observatory on National Family Policies, CEC.
- Ditch, J., H. Barnes, J. Bradshaw, M. Kilkey (1998), *A Synthesis of National Family Policies*, European Observatory on National Family Policies, EC/University of York.
- Eardley T, Bradshaw J., Ditch J., Gough, I. et Whiteford P. (1996), *Social assistance in OECD countries*, Research Reports n°46 et n°47, Department of Social Security, HMSO.
- Eichhorst W. (2007), *A Comparative Perspective on Family Expenditure Data*, Institute for the Study of Labour (IZA), mimeo.
- Engelbrech G. & Jungkunst M. (2001), *Erziehungsurlaub: Hilfe zur Wiedereingliederung oder Karrierehemmnis?*, IAB Kurzbericht, 11.

- Engelhardt H., Kögel T., Prskawetz A. (2004), "Fertility and female employment reconsidered: a macro-level time series analysis", *Population Studies*, 58(1), 109-120.
- Erler D. (2005), *Public work-family reconciliation policies in Germany and Italy*, Thèse de doctorat, Université de Sienne.
- Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge Polity Press.
- Esping-Andersen G. (1999), *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Eurostat (2006), « Personnes hors du marché du travail: baisse du taux d'inactivité des femmes », *Statistiques en bref*, n°18/2006.
- Eurostat (2008), *La vie des femmes et des hommes en Europe*, Union Européenne.
- Evers A. & Lewis J. & Riedel B. (2005), "Developing Child-care provision in England and Germany: problems of governance", *Journal of European Social Policy*, Vol. 15 (3), 195-209.
- Fagnani J. (2001), « Les Françaises font toujours plus d'enfants que les Allemandes de l'ouest. Une esquisse d'interprétation », *Recherches et Prévisions*, CNAF n° 64.
- Fagnani J. (2004), *Schwestern oder entfernte Kusinen. Deutsche und französische Familienpolitik im Vergleich*, *Schwestern oder entfernte Cousinen*. Verlag Barbara Budrich, S. 53-75.
- Fagnani J. (2007), Family Policies in France and Germany: Sisters or Distant Cousins? *Community, Work and Family*, n°1, pp. 39-56.
- Fagnani J. et Math A. (1998), « Fiscalité et prestations familiales en Europe : les familles aisées vivant en France sont-elles les plus favorisées ? », *Revue française des affaires sociales*, n°4, 149-167.
- Fagnani J., Math A. (2007), « Les réformes de la politique familiale en Allemagne : de nouveaux horizons pour les femmes ? », *Droit social*, avril.
- Gerlach I. (2004), *Familienpolitik*, Wiesbaden, VS Verlag.
- Goldin C. (2006), "The quiet revolution that transformed women's employment education and family", *American Economic Review Papers and Proceedings*, 1-23.
- Gornick J. C., Meyers M. K. (2003). *Families that work. Policies for reconciling parenthood and Employment*, Russell Sage Foundation, New-York.
- Gornick J., Meyers M. (2006), "Welfare Regimes in Relation to Paid Work and Care. A View from the United States on Social Protection in the European Countries », *Revue Française des Affaires Sociales*, Paris.
- Greulich A. (2008), « Aides et compensations fiscales pour familles en France et en Allemagne. Où se fait la différence ? Quelles réformes à envisager ? », *Horizons stratégiques n°7*, Centre d'Analyse Stratégique.
- Grignon M., Fagnani J. (1996), "Transferts de revenus et activité féminine en Europe" *L'Espace Géographique*, n°2.
- Hagemann K., Jaraus C., Allemann-Ghionda (Eds.), *Time Policies: Child Care and Primary Education in Post-War Europe*, Berghahn Books, New York and Oxford, à paraître.
- Hall P (1993), "Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25 (3), pp. 275-296.
- Hantrais L. (2007), *Social Policy in the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Hege A. (2006), « Pères, femmes, enfants, migrants : changements de paradigme et résistances », *Chronique internationale de l'IREs*, n°101.
- Henning A., Wimbauer C., Dombrowski R. (2008), „Geschlechterheit oder ‚exclusive Emanzipation‘ ? Ungleichheitssoziologische Implikationen der aktuellen familienpolitischen Reformen“, *Berliner Journal für Soziologie*, n°1, 99-128.
- Hennion M. (2008), « Le financement de la protection sociale : une analyse par risque social », *Etudes et Résultats n°648*, DREES, août 2008.

- Hettlage R. (2006), *Démocratie et nouvelle politique familiale en Allemagne*, Comité d'Etudes des relations franco-allemandes, Paris, IFRI.
- Holst E. (2005), "Women Managers: Enormous Deficit in Large Companies and Employer's Associations", *Wochenbericht*, n°4.
- <https://www-ec.destatis.de>
- Institut für Demoskopie Allensbach (2004), Einflussfaktoren auf die Geburtenrate. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung der 18 bis 44 jährigen Bevölkerung, IFD-Umfrage 5177, <http://www.ifd-allensbach.de/>
- Institut für Demoskopie Allensbach (2007), *Capital Elite Panel*, Ausgabe 11.
- Jankéliowitch-Laval É. et Math A. (1998), « Revenus minima garantis et incitation au travail : une comparaison internationale », *Recherches et Prévisions*, CNAF, n°50-51, 81-107.
- Jaumotte F. (2003), "Les femmes sur le marché du travail : évidences empiriques sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE », *Revue de l'OCDE*, n°37.
- Klammer U., Schulz-Nieswandt F. (2006), « Logik des Sozialstaats und Arbeit am Menschbild », Die Auswirkungen von Hartz IV auf verschiedene sozialpolitische Felder, *Sozialer Fortschritt* 7, 157 – 159.
- Kreyenfeld M. (2004), "Politikdiskussion fehlt verlässliche statistische Grundlage", Demografische Forschung aus Erster Hand, Max-Planck-Institut für demografische Forschung.
- Labrousse A. (2003), *L'évolution de l'activité féminine en Allemagne orientale : une analyse institutionnelle comparée*, Research paper, Centre Marc Bloch, Berlin.
- Le Clézio P. (2007), *La conjoncture économique et sociale en 2007*, Rapport du Conseil économique et social.
- Le Minez S., Lhommeau B. et Pucci M. (2002), « L'impact des prestations familiales sur le revenu des ménages en 2001. Une estimation à l'aide du modèle de microsimulation INES », *Études et Résultats*, n°174, DREES.
- Leitner S., Ostner I., Schratzenstaller M. (eds.) (2004), « Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell ? », *Jahrbuch für Europa und Nordamerika Studien* 7, Wiesbaden.
- Letablier M.T., Klammer U (2008), « Les entreprises face à la conciliation travail et vie familiale : une comparaison Allemagne et France », *Recherches et Prévisions*, n°92, 73 – 86.
- Ludsteck J. et Schönberg U. (2007), "Maternity leave legislation, female labor supply, and the female wage gap", IZA DP No. 2699, mars.
- Marical F. (2007), « Réduire son activité pour garder son enfant : les effets de la PAJE », *Recherches et Prévisions*, n° 88, juin.
- Marical F., Minonzio J. et Nicolas M. (2007), "La PAJE améliore-t-elle le choix des parents pour un mode de garde ?", *Recherches et Prévisions*, n°88.
- Math A. (2003 a), *Les politiques publiques d'aide aux familles en Europe occidentale et leurs évolutions depuis le début des années 1990. Une comparaison menée à partir de plusieurs méthodes*, rapport de recherche pour la CNAF, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), juin, 420 pages.
- Math A. (2003 b), « Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Eléments de comparaison européenne », *Revue de l'IRES*, n°41-1:41-95.
- Math A. (2004 a), *L'évolution des politiques publiques d'aides aux familles en Europe occidentale depuis le début des années 1990*, Document de travail IRES, n°04.02, février.
- Math A. (2004b), « Les politiques d'aides aux familles dans seize pays européens. Une comparaison par la méthode des cas types », *Recherches et Prévisions*, n°78, décembre, 31-50.
- Math A. (2005), "Changes in Policies Relating to State Aid for Families in Western Europe Since the Beginning of the 1990's", in *Families, Change and Social Policy in Europe*, Ministère irlandais des Affaires sociales et familiales, 154-158.

- Math A. (2008), « Les familles pauvres sont-elles plus mal traitées en France ? Une comparaison des revenus minima garantis dans douze pays européens », *Revue de l'IREs*, n°54, pp. 41-69.
- Math A. et Meilland C. (2004), *Congés pour raisons familiales et négociations collectives*, Dublin, Research report for the Foundation for Improvement of living and working conditions.
- Math A., Meilland C. (2007), « Comparaison du soutien financier apporté aux familles dans douze pays européens », *Recherches et Prévisions*, n°90, décembre.
- Math A., Meilland C. et Simula L. (2006), *Transferts et incitations financières à l'activité du second apporteur de ressources au sein du couple. Une analyse comparative*, CNAF, Dossier d'études, n° 79.
- Maurice M., Sellier F., J. J. Sylvestre (1982), *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*, Essai d'analyse sociétale, Paris, PUF.
- Mazur A., Susanne Zwingel (2003), "Comparing Feminist Policy in Politics and at Work in France and Germany: Shared European Union Setting, Divergent National Contexts", *Review of Policy Research*, 20 (3), 365-383.
- Méda D., Périvier H. (2007), *Le deuxième âge de l'émancipation : la société, les femmes et l'emploi*, La république des Idées, Seuil, Paris.
- Meyer T. (2005), "Political actors and the modernisation of care policies in Britain and Germany", in B. Pfau-Effinger and B. Geissler (eds), *Care arrangements and social integration in European Societies*, Policy Press, Berlin, pp. 281-305.
- Missoc (2007), *Tableaux comparatifs*, Commission Européenne, DG Emploi, Affaires sociales et égalité des chances.
- Morgan K. J. (2002), "Forging the frontiers between State, Church and Family: Religious cleavages and the origins of early childhood education and care policies in France, Sweden and Germany", *Politics and Society*, 30, pp. 113-148.
- Morgan K. J. (2006), *Working Mothers and the Welfare State*, Stanford University Press, Stanford.
- Oberhuemer P. (2004), "Controversies, chances and challenges: reflections on the quality debate in Germany", *Early Years*, 24, 1, pp. 9-21.
- OCDE (2004), OCDE Early Childhood policy review 2002-2004 Background Report Germany, 131 pages
- OCDE (2001), *Learning for Tomorrows World*, First Results from PISA 2000, Paris.
- Ostner I. (2006), *Paradigmenwechsel in der (west)deutschen Familienpolitik*, in P. A. Berger, H. Kahlert (eds.), *Der demographische Wandel Chancen für die Neuordnung der Geschlechterverhältnisse*, Frankfurt, Campus, 165-202.
- Palm H. (2004), « La subsidiarité : un principe socio-philosophique de la politique sociale des communes en Allemagne », in V. Viet et H. Palm (eds.), *Les politiques sociales des communes en France et en Allemagne*, DREES-MIRE, Paris, la Documentation française, pp. 36-48.
- Perraudin C., Pucci M. (2007), *Le coût des services de garde*, DRESS, Dossiers Solidarités et Santé, n°1.
- Pouget J. et Skalitz A. (2006), « Les salaires dans les entreprises en 2004 », *INSEE Première* n°1067, février.
- Prioux F. (2006). « Evolution démographique récente des pays développés », *Population*, 2, 305-360.
- Riedmann A., Bielenski H., Szczurowska T., Wagner A. (2006), *Working time and work-life balance in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Rosenschon A. (2006), *Finanzpolitische Maßnahmen zugunsten von Familien – Eine Bestandsaufnahme für Deutschland*, Institut für Weltwirtschaft Kiel, *Kieler Arbeitspapier*, n° 1273, Avril.

- Scharpf F. W. (2006), *Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform*, Working Paper 06/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp06-2/wp06-2.html>.
- Schönberg U., Ludsteck J. (2007) "Maternity Leave Legislation, Female Labor Supply, and the Family Wage Gap", *IZA Discussion Paper*, No. 2699.
- Skinner C., Bradshaw J. et Davidson J. (2007), *Child support policy : An international perspective*, Department for Work and Pensions, Research Report n° 405, London, 211 pages.
- Spiess C. K., Wrohlich K. (2005a), „Wie viele Kinderbetreuungspätze fehlen in Deutschland?“, *DIW Wochenbericht*, 72, 14, pp. 223-227.
- Spiess C. K., Wrohlich K. (2005b), *Kindertages-Einrichtungen: Bedarf und nachhaltige Finanzierung*, Aus Politik und Zeitgeschichte, APuZ 23-24.
<http://www.bpb.de/publikationen/l1QYWO,0,0,KindertagesEinrichtungen%>
- Spiess K. (2006), *The parental leave benefit reform in Germany*, IZA Discussion paper n°2372.
- Spiess K., Wrohlich K. (2006), « Elterngeld: kürzere Erwerbspausen von Müttern erwartet », *DIW Wochenbericht*, n°48/2006, 689-693.
- Spiess K., Wrohlich K. (2008), "Parental leave benefit reform in Germany: costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model", *Population Research and Policy Review*, Vol. 27, n°5.
- Statistisches Bundesamt (2008), *Statistik zum Elterngeld - Anträge von Januar bis Dezember 2007*.
- Strobel P. (2000), « Quelle place pour la famille dans la construction européenne ? », in Chauvière M., Sassier M., Bouquet B., Allard R. et Ribes B., dir., *Les implicites de la politique familiale. Approches historiques, juridiques et politiques*, Dunod:169-177.
- Taylor-Gooby, P. (2004), « New risks and social change " in Taylor-Gooby, P.(ed.) *New risks, new welfare, The transformation of the European Welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Therbron G. (2004), *Between Sex and Power. Family in the world, 1900-2000*, London: Routledge
- Thevenon O. (2004), « Les enjeux pour l'emploi féminin de la Stratégie Européenne pour l'Emploi », *Revue de l'OFCE*, 90, 379-417.
- Thévenon O. (2006), « Régimes d'Etat Social et convention familiale : une analyse des régulations emploi-famille », *Economies et Sociétés*, série 'socio-économie' du travail, 27(6), 1137-1171.
- Veil M. (2001), « La réforme des retraites de 2001, quelles incidences pour les femmes ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°70.
- Veil M. (2004), « Réformes des pensions et égalité entre hommes et femmes en France et en Allemagne », *Retraite & Société*, n°43, pp. 100-138.
- Vesper D. (2005), „Gibt es fiskalische Anreize für die Kommunen zum Ausbau der Kinderbetreuung?“, *DIW Wochenbericht*, 72, 3, pp. 41-48.
- Vlasbom J. D., Schippers J. (2006), "Changing dynamics in female employment around childbirth: evidence from Germany, the Netherlands and the UK", *Work Employment and society*, vol. 20, 2, pp. 329-347.
- Volovitch P. (2001), "L'évolution des ressources de la protection sociale (1959-1999)", *Revue de l'IRES* n°37.
- Waldfogel J. (2006), *What Children Need*, Cambridge Mass and London Harvard University Press.
- Wrohlich K. (2008), *The excess demand for subsidized child care in Germany*, Applied Economics, à paraître.
- Wrohlich Katharina, Dell F., Baclet A., *Steuerliche Familienförderung in Frankreich und Deutschland*. S. 479-486.
- WSI (2005), *FrauenDatenReport 2005*, Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen, Hans Böckler Stiftung, Berlin, Edition Sigma.
- Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (ZA) (2004), *Family and Changing Gender Roles. International Social Survey Programme*, University of Cologne. ZA Study, 3880.