Allemagne

Les réformes de la politique familiale : dix ans après, quel bilan ?

Jeanne FAGNANI *

Après avoir promu jusqu'aux années 1990 le modèle de « l'homme principal pourvoyeur des ressources du ménage », la politique familiale allemande a peu à peu pris ses distances avec ce modèle en vigueur dans les *Länder* de l'ex-République fédérale d'Allemagne (RFA) [1]. Le gouvernement procéda, en particulier à partir de 2006, à d'importantes réformes, souvent qualifiées de paradigmatiques, qui visaient à améliorer la conciliation de la vie familiale et professionnelle afin de permettre aux femmes d'avoir un travail rémunéré à la suite d'une naissance. Nous nous proposons ici d'analyser l'impact de ces réformes sur les modalités de participation des femmes au marché du travail dans un contexte où la promotion de l'égalité entre les sexes figurait clairement sur l'agenda politique et social. Un des objectifs était également d'encourager les couples à avoir plus d'enfants afin d'augmenter une fécondité parmi les plus basses en Europe. Ces objectifs – explicites et implicites – ont-ils été atteints ? Quels en ont été les enjeux ?

Le laps de temps écoulé depuis la mise en place du nouveau congé parental (Elterngeld) en 2007, accompagnée d'un développement significatif des structures d'accueil des jeunes enfants, permet maintenant de dresser un bilan qui tentera de dessiner les tendances en cours et à venir en termes d'emploi des mères et d'évolution de la fécondité. Après une brève présentation des réformes introduites ces dernières années, en particulier dans le champ des dispositifs relatifs à l'articulation de la vie familiale et professionnelle, l'accent est mis dans une seconde partie sur l'évolution des taux d'emploi des mères. Dans cette perspective, un bref bilan des avancées au regard de la question de l'égalité entre les sexes sur le marché du travail est dressé. L'évolution de la fécondité est l'objet de la dernière partie.

* Chercheure associée à l'Ires.

1. Alors que la République démocratique allemande (RDA) avait inscrit le droit et l'obligation de travail pour tous dans la Constitution, créant *de facto* l'égalité juridique entre hommes et femmes.

Des réformes tournant résolument le dos au passé

L'adoption d'un congé parental plus court et mieux rémunéré en 2006

Cette réforme (inspirée du congé parental en vigueur en Suède) fut emblématique du changement de paradigme d'une politique familiale qui tourna désormais le dos au modèle traditionnel de « la mère au foyer » (Fagnani, 2012 ; Kahmann, 2015). Elle répondait avant tout aux attentes des employeurs, confrontés à une forte pénurie de personnel qualifié. Ceux-ci ont vigoureusement soutenu la ministre de la Famille, Ursula von der Leyen, face aux critiques des membres les plus conservateurs de la Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU, Union chrétienne-démocrate d'Allemagne) et de l'Église catholique. Cette réforme visait, en particulier, à encourager les femmes diplômées et qualifiées à reprendre rapidement leur emploi, si possible à temps plein, à la fin de la période d'un an d'octroi de la prestation conformément aux souhaits des syndicats patronaux allemands. À l'instar de la politique familiale française, celle de l'Allemagne devint ainsi un des instruments des politiques de l'emploi (Fagnani, 2012).

Auparavant, le parent (en réalité, la mère) pouvait interrompre son activité professionnelle pendant trois ans à la suite d'une naissance mais ne percevait qu'une modeste prestation forfaitaire (environ 300 euros mensuels). Le nouveau dispositif consiste à accorder une prestation de substitution (Elterngeld) correspondant à 65 % du dernier salaire net (plafonnée à 1 800 euros net par mois), pendant un an, au parent qui cesse de travailler [2]. Une incitation à la prise d'une partie du congé (au moins deux mois) par le père (Partnermonate) est introduite sous la forme d'une augmentation de la durée de rémunération totale accordée aux parents, soit 14 mois en cas de partage entre les deux parents. Pour éviter de pénaliser les bas salaires (inférieurs à 1 000 euros net par mois), le taux de remplacement de leurs revenus professionnels est augmenté [3]. 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 ce congé 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). En conséquence, les femmes sont incitées à travailler à temps plein avant la naissance de l'enfant pour minimiser la perte de revenu professionnel lors du congé parental. Le parent bénéficiaire peut, comme avant la réforme de 2006, bénéficier d'un congé parental d'une durée de trois ans (Elternzeit), qui garantit le retour à l'emploi. Ce congé peut toutefois être fractionné jusqu'au huitième anniversaire de l'enfant. Le dispositif de l'Elterngeld 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

2. Pour les parents qui percevaient avant la naissance entre 1 000 et 1 240 euros de revenu net par mois, ce pourcentage est de 67 %.
3. Par exemple, le parent qui gagnait 700 euros net par mois perçoit 82 % de son salaire antérieur, au lieu de 65 %.

est alors de sept mois), soit à la suite l'un de l'autre (Reimer *et al.*, 2017).

Une hausse significative du recours des pères au congé parental

Cette réforme avait également pour objectif de promouvoir l'égalité entre les sexes dans la sphère familiale et indirectement dans l'emploi. Contrairement aux réformes de la France dans ce domaine (Fagnani, Math, 2018), des pas dans la bonne direction ont été faits. Bien que les pères restent minoritaires parmi les bénéficiaires, la hausse de leurs effectifs est importante depuis 2006 (juste avant la réforme) : 34,2 % des pères d'enfants nés en 2014 ont utilisé leur droit d'accès à ce congé contre 3,5 % de ceux d'enfants nés en 2006 (Destatis, 2017a).

Certes, les pères prennent ce congé durant une période en moyenne beaucoup plus courte que les mères (respectivement 3,1 mois contre 11,6 mois) et près de huit sur dix (0,9 % des mères) se contentent des deux mois accordés au parent qui n'en a pas bénéficié jusqu'alors, selon le principe du « *take-it or lose it* » (Destatis, 2017a). Néanmoins, la mise en place de ce nouveau dispositif, largement plébiscité par les parents, a accompagné et contribué à l'évolution des normes qui régissent les comportements des couples dans la sphère familiale (Institut für Demoskopie Allensbach, 2015).

Les politiques d'accueil du jeune enfant : d'importants efforts financiers et un développement significatif

La venue au pouvoir, en 1998, de la coalition gouvernementale « rouge-verte » (Parti social-démocrate – SPD [4] – et les Verts), dirigée par le Chancelier Gerhard Schröder, inaugura une période de remise en cause de certains des fondements de la politique familiale et de réformes dans le domaine des aides à la « conciliation travail/famille ».

Ceci s'est traduit par une augmentation de l'ensemble des dépenses en faveur des familles [5], de 2,3 % du PIB en 1991 à 3,2 % en 2009 [6] alors que durant cette période, la proportion d'enfants âgés de 0 à 18 ans dans la population diminuait (respectivement de 20,2 % à 17,8 %). En dépit de l'adoption, en 2009, d'une nouvelle règle d'or budgétaire, qui s'est notamment appliquée à des communes en difficulté financière, le secteur de la petite enfance a bénéficié d'une hausse importante de son financement public : entre 2005 et 2012, le budget des crèches – cofinancé presque à parts égales par les communes et l'État fédéral – est passé de 10,8 à 18,4 milliards d'euros (Kahmann, 2014). Depuis 1994, grâce à une succession de lois (Fagnani, 2012), la proportion d'enfants de moins de trois ans accueillis dans les crèches est passée de 2,2 % à 33,0 % en Allemagne de l'Ouest en 2016 (tableau 1). Dans les nouveaux *Länder*, celle-ci reste plus élevée du fait de l'héritage des politiques menées par l'ex-République démocratique allemande (RDA) visant à permettre à toutes les femmes de se maintenir sur le marché du travail sans renoncer à une maternité. Toutefois, en dépit de la loi de 2013 qui oblige les autorités locales à offrir à chaque enfant dès l'âge d'un an (auparavant à partir de trois ans) une place dans un mode d'accueil subventionné, la pénurie en matière d'équipements collectifs dans certaines régions représente encore un frein à la

4. Sozialdemokratische Partei Deutschlands.
5. Contrairement à la France, les ménages ont maintenant le choix entre l'imposition conjointe (qui permet de bénéficier du quotient conjugal) et l'imposition séparée des revenus.
6. Source : Eurostat – SESPROS.

(ré)insertion professionnelle des mères de jeunes enfants suite à un congé. Par ailleurs, le fait que beaucoup de crèches n'accueillent souvent les enfants qu'à mi-temps incite les mères à réduire leur temps de travail (tableaux 2 et 3). Il est vrai toutefois que ces horaires d'ouverture correspondent – par des effets en miroir – aux aspirations d'une proportion importante de parents.

En 2016, près de 720 000 enfants âgés de moins de trois ans, soit près d'un tiers de cette classe d'âge (32,9 % ; tableau 1), étaient accueillis dans des structures collectives (*Kindertagesbetreuung*) ou pris en charge par des assistantes maternelles (*Tagespflege*) : respectivement 85,4 % et 14,6 %. L'importance de ce deuxième mode d'accueil reste toutefois négligeable par rapport à la France.

En dépit des efforts considérables consacrés ces dernières années à la politique d'accueil du jeune enfant, en particulier en Allemagne de l'Ouest, des obstacles subsistent : la complexité des relations institutionnelles entre l'État fédéral, les *Länder* et les communes et les réticences des collectivités locales confrontées à des difficultés budgétaires à financer la création d'équipements, en particulier ceux qui pourraient accueillir des enfants à plein temps. Par ailleurs, la pénurie de personnel qualifié dans ce secteur ainsi que la rareté des espaces disponibles en milieu urbain freinent la création de nouvelles structures d'accueil.

Concernant les enfants âgés de trois à six ans pris en charge dans des *Kindergarten*, la situation est devenue satisfaisante. La loi de 1996 avait en effet obligé les collectivités locales à offrir une place à tout enfant de cet âge dans ce type d'établissement, les *Länder* étant tenus d'accorder des subventions aux communes pour leur permettre d'accomplir cette tâche [7].

Plus de dix ans après la mise en place d'une politique familiale résolument engagée sur la voie de réformes et dont le point d'orgue a été celle du congé parental, quel bilan peut-on dresser du point de vue de l'emploi des femmes qui ont des enfants et de la fécondité ?

Tableau 1. Proportion d'enfants de moins de trois ans pris en charge par une structure d'accueil collectif ou par une assistante maternelle subventionnée (1994-2016)

En %

	1994	2016
Allemagne	6,3	32,9
Anciens *Länder*	2,2	28,8 *
Nouveaux *Länder*	41,3	66,2

* Sans Berlin.
Source : BMFSFJ (2017).

7. Les responsabilités dans ce domaine sont, en effet, partagées entre l'État 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. À cet effet, la commune doit aussi collaborer avec les organismes privés, des associations sans but lucratif et les Églises qui gèrent de nombreux établissements.

Une hausse des taux d'emploi des mères… liée au développement du temps partiel

Si le taux d'emploi de l'ensemble des femmes, âgées de 20 à 64 ans, atteint en 2017 un niveau record [8] (soit 75,2 % contre 66,7 % en 2007 [9]), leur présence sur le marché de l'emploi en termes de nombres d'heures de travail présente une image bien différente : le nombre de femmes actives a augmenté, mais pas le volume de travail rémunéré effectué. En 2013, leur nombre d'heures travaillées atteignait en moyenne 30,1 heures par semaine, alors que celui des hommes était de 39,5 heures. En réalité, la participation des femmes à l'emploi correspond à peine à 40 % du total des heures de travail. Cette différence est essentiellement due à l'ampleur de leur recours aux emplois à temps partiel : la part des actives qui occupent ce type d'emploi est passée de 36 à 46 % entre 2000 et 2016 (contre 30 % en France) (Lestrade, 2016 ; Lechevalier, 2018). Il est vrai que l'activité à temps partiel est plébiscitée par la majorité des mères car elle leur permet de cumuler plus facilement obligations professionnelles et familiales. En outre, le recul des activités industrielles, bien que moins prononcé qu'en France, et l'essor concomitant du secteur des services ont été favorables au développement de ces modalités d'emploi. Les femmes représentent un peu plus de la moitié des actifs dans l'hôtellerie, le commerce et les assurances, les deux tiers dans le secteur de l'enseignement et de la formation et les trois quarts dans celui de la santé et du social (Brenke, 2015). Dans les services aux particuliers, elles détiennent la quasi-totalité des emplois. Cette surreprésentation des femmes s'accompagne d'une présence massive dans les diverses variantes de l'emploi atypique, telles que les CDD, l'intérim et les mini-jobs [10].

Toutefois, la présence d'enfants dans le ménage est un facteur encore plus discriminant du taux d'emploi des femmes en Allemagne qu'en France. La différence entre le taux d'emploi des femmes sans enfants (âgées de 20 à 49 ans) et celui des mères qui ont un enfant âgé de moins de six ans atteignait 22 points outre-Rhin contre 12,7 dans l'Hexagone en 2015 (Lechevalier, 2018). Les « pénalités » que subissent les mères (désignées dans la littérature spécialisée et les « *Gender studies* » par le terme de « *motherhood penalty* ») en terme d'intégration sur le marché du travail et d'émancipation économique restent donc plus accentuées Outre-Rhin que dans l'Hexagone bien que, comme nous allons le voir, on a assisté en Allemagne à une forte hausse du taux d'emploi des mères grâce aux efforts législatifs et financiers en faveur du développement des infrastructures d'accueil depuis les années 1990.

8. Il convient ici de préciser que cette hausse fut aussi forte de 1997 à 2007 (soit de 57,9 % à 66,7 %). On ne peut donc attribuer cette augmentation uniquement à la réforme du congé parental en 2007. Le développement des structures d'accueil dès les années 1990 joua en effet un rôle décisif (tableau 1).
9. Source : Eurostat, 2018. Concernant l'évolution de l'activité et de l'emploi des femmes depuis les années 1950, voir l'analyse détaillée d'Arnaud Lechevalier (2018), basée sur les données du Statistisches Bundesamt (Institut statistique fédéral).
10. Les mini-jobs, une forme de travail à temps très partiel non soumis à cotisations sociales et au régime fiscal très favorable, sont pratiqués par environ 12 % des actifs, dont 63 % de femmes. 7 sur 10 n'ont qu'un mini-job pour toute activité professionnelle, d'après l'Agence fédérale du travail.

Une hausse significative du taux d'emploi des mères d'enfants âgés de plus d'un an

La mise en place du nouveau congé parental en 2007 s'est traduite, du fait de son succès, par une baisse du taux d'emploi des mères d'enfants de moins d'un an : ce taux, déjà faible, a diminué de 14 % à 8 %. L'augmentation substantielle du montant de l'Elterngeld a donc eu un effet décisif sur les comportements professionnels de celles-ci durant cette période.

En revanche, le taux d'emploi des mères d'un enfant âgé entre un et deux ans a augmenté de 11 points (tableau 2) grâce à une hausse du recours à une activité professionnelle réduite mais dont la durée est plus élevée qu'auparavant : de 2006 à 2015, la part de celles qui travaillent entre 20 et 36 heures par semaine est ainsi passée de 25 à 32 %. Seule une sur dix, en revanche, consacrait plus de 36 heures à son activité professionnelle en 2016.

Chez les mères qui ont un enfant âgé de deux à trois ans, on observe à peu près les mêmes caractéristiques : la proportion de celles qui travaillent à plein temps (plus de 36 heures par semaine) a peu augmenté, de 9 à 12 % entre 2006 et 2015 [11]. Il est vrai que ces comportements sont en phase avec les normes éducatives encore en vigueur dans beaucoup de familles et qui contribuent à la persistance du partage inégalitaire entre les sexes des tâches domestiques et éducatives (Institut für Demoskopie Allensbach, 2015).

Même lorsque le benjamin (ou l'enfant unique) est plus âgé, entre 6 et 14 ans, l'emploi à plein temps reste une exception pour les femmes vivant en couple. C'est le modèle de l'homme « principal pourvoyeur des ressources du ménage » avec une conjointe occupant un emploi à temps partiel qui prédomine (tableau 3). L'emploi à temps partiel reste une pratique fréquente même parmi l'ensemble des femmes (âgées de 15 à 64 ans) : en 2016, 46,4 % des Allemandes occupaient ce type d'emploi contre seulement 29,8 % en France (Lechevalier, 2018).

« La mère au foyer », un modèle persistant pour celles qui ont un très jeune enfant

La comparaison avec la France est à cet égard révélatrice de la lenteur des mutations des normes éducatives et des différences qui persistent entre les deux pays (tableau 3), comme l'illustrent les données harmonisées de l'OCDE. Lorsque le benjamin a deux ans ou moins, le modèle dominant Outre-Rhin est encore celui de « la mère au foyer » alors qu'en France c'est celui des deux parents qui travaillent à temps plein quel que soit

Tableau 2. Taux d'emploi des femmes ayant un benjamin (ou un seul enfant) âgé de 1 à 2 ans et nombre d'heures de travail par semaine (2006-2015)

En %

Nombre d'heures de travail	20 h ou moins	20-28 h	28-36 h	Plein temps (plus de 36 h)	Total Taux d'emploi
2006	14	7	4	7	32
2015	11	11	10	10	43

Source : BMFSF (2017).

11. Celles qui travaillaient à temps partiel (moins de 28 heures) représentaient 26 % de celles qui avaient un emploi en 2006 contre 32 % en 2015.

Tableau 3. Caractéristiques d'emploi parmi les couples ayant au moins un enfant âgé de moins de 14 ans selon l'âge du benjamin (ou de l'unique enfant) en Allemagne et en France

En %

Âge du plus jeune enfant	0-2 ans	0-2 ans	0-2 ans	6-14 ans	6-14 ans	6-14 ans
	Les deux conjoints travaillent à plein temps	Le père travaille à temps plein, la mère à temps partiel	Le père travaille à temps plein, la mère ne travaille pas	Les deux conjoints travaillent à plein temps	Le père travaille à temps plein, la mère à temps partiel	Le père travaille à temps plein, la mère ne travaille pas
Allemagne	25,1	24,2	**40,0**	25,4	**47,6**	19,8
France	**41,5**	12,7	32,0	**54,5**	16,9	19,2

Note de lecture : Au sein des couples dont le benjamin (ou l'unique enfant) est âgé de deux ans ou moins, ceux où le père et la mère travaillent à plein temps représentent 25,1 % de ces couples en Allemagne et 41,5 % en France.
Source : OCDE, Family Database, 2018, Tableau LMF 2.2.A, données 2013 . Pour les définitions, voir http://www.oecd.org/els/family/LMF-2-2-Distribution-working-hours-couple-households.pdf.

l'âge de l'enfant. Si l'enfant est scolarisé et âgé de 6 à 14 ans, le contraste subsiste entre les deux pays : en Allemagne, le cas le plus fréquent est celui de la mère qui occupe un emploi à temps partiel et le père qui travaille à plein temps.

Même si l'influence des normes traditionnelles sur les modalités de participation des mères au marché du travail s'est fortement atténuée en Allemagne ces dernières années, elles restent souvent réticentes à l'idée qu'un enfant puisse être accueilli toute la journée dans un équipement collectif. Une récente enquête (Institut für Demoskopie Allensbach, 2015) montre que parmi les parents qui ont un enfant âgé de moins de six ans, 20 % d'entre eux seulement sont en faveur d'une garde à plein temps d'un jeune enfant dans une crèche [12] et 66 % des parents considèrent préférable que la mère travaille à temps partiel pour pouvoir « se consacrer en priorité aux enfants, même si elle a un métier intéressant » ; enfin, 16 % seulement estiment qu'il est normal qu'elle travaille à temps plein, ce qui est révélateur des injonctions qui pèsent encore sur les pratiques professionnelles et familiales des mères de jeunes enfants. En 2014, plus de la moitié des parents (52 %) exprimaient leur accord avec l'affirmation selon laquelle « un enfant devrait être gardé avant tout par sa mère durant les premières années ».

Des inégalités salariales hommes-femmes fortes et constantes

Il n'est dès lors pas étonnant que si, en matière de chômage, la situation des Allemandes est enviable, tel n'est pas le cas en ce qui concerne leurs rémunérations. Selon Destatis, l'écart entre les salaires

12. Toutefois, lorsque le père travaille à temps plein et la mère travaille 25 heures ou plus par semaine, cette proportion s'élève à 42 %.

horaires des hommes et des femmes ne s'est pas réduit durant la dernière décennie. En 2014, il était en moyenne de 22 % (non corrigé) et inchangé depuis dix ans [13]. Toutefois, dans les nouveaux *Länder*, le différentiel n'est que de 9 %, alors qu'il atteint 23 % dans les anciens *Länder*. Mais l'écart non corrigé ne tient pas compte du niveau de formation, de l'ancienneté, du secteur d'activité ou du niveau hiérarchique. D'après l'enquête sur la structure des rémunérations (*Verdienststrukturerhebung*) conduite tous les quatre ans par Destatis, ces causes expliqueraient les deux tiers de l'écart. Le tiers restant, qui correspond au *Gender Pay Gap* corrigé, est de 7 %, toutes choses égales par ailleurs [14] (Fagnani, Lestrade, 2016).

En 2014, il y avait 5,5 millions d'emplois dont la rémunération était inférieure au salaire minimum horaire de 8,50 euros. Les femmes, qui représentent 62 % des salariés faiblement rémunérés, ont ainsi principalement bénéficié de cette revalorisation suite à l'introduction du salaire minimum au 1er janvier 2015 [15]. Toutefois, dans certaines branches où l'emploi féminin prédomine, le non-respect de cette législation illustre les réticences des employeurs concernés et est un sujet de préoccupation pour les pouvoirs publics.

Ces avancées en termes d'emploi et de modalités de participation des mères au marché du travail se sont-elles accompagnées d'un rebond de la fécondité tel que les décideurs politiques l'espéraient lors de la mise en place des réformes ?

Une fécondité en légère augmentation mais toujours inférieure à celle de la France

Un des objectifs clairement affichés des réformes était de relancer une natalité très faible, déjà inférieure à celle de la France en 1965, date à laquelle les pays européens, suite au fameux « baby-boom », ont amorcé une période de baisse régulière de leur fécondité (Fagnani, 2009). Cet objectif participait toutefois d'une certaine naïveté tant un faisceau complexe de déterminants historiques, socioéconomiques et culturels régissent les comportements procréatifs.

Une fécondité en légère augmentation depuis trois ans

En 2015, l'indice conjoncturel de fécondité (ICF) s'élevait à 1,50 (contre 1,92 en France ; Bellamy, Beaumel, 2017), soit le plus élevé depuis 33 ans,

13. La rémunération horaire brute moyenne des hommes était de 20,20 euros en 2014 et celle des femmes de 15,83 euros (« Verdienstunterschied zwischen Frauen und Männern in Deutschland 2017 bei 21 %», *Pressemitteilung* Nr. 099, *Destatis*, 16. März 2015, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18_099_621.html).
14. L'écart de rémunération corrigé se situe à un niveau comparable dans les deux parties du pays : 9 % pour les nouveaux *Länder* et 7 % pour les anciens. L'égalité entre le *Gender Pay Gap* corrigé et celui non corrigé dans les nouveaux *Länder* démontre que les femmes y ont conservé, plus de 25 ans après l'unification, un comportement vis-à-vis du travail et de l'emploi conforme à cette égalité de traitement voulue par l'ancien régime de la RDA.
15. Dès le 1er janvier 2015, 4 millions de ces emplois – environ 10 % du total des emplois en Allemagne – bénéficiaient de la protection de la loi et voyaient leur rémunération augmenter de plus d'un euro de l'heure, le salaire horaire brut avant cette mesure étant à peine supérieur à 7 euros. Ce sont essentiellement les secteurs du commerce de détail et de la gastronomie, où il n'y a guère de conventions collectives, qui profitent de cette mesure. Les 1,5 million d'emplois restants concernent les exceptions à l'obligation du salaire minimum que sont les apprentis, les stagiaires et les salariés de moins de 18 ans (Lestrade, 2016).

une hausse débutée en 2012 (1,40). Dans les nouveaux *Länder,* cet indicateur restait supérieur à celui des anciens *Länder* : respectivement 1,56 et 1,50 en 2015. Suite à la réunification, la fécondité dans l'ex-RDA a subi un déclin important et l'ICF a stagné durant quelques années, autour de 0,7, mais est remonté régulièrement à partir de 1997 (Fagnani, 2002). Il convient ici de préciser qu'il faudra attendre quelques années pour savoir si cette augmentation n'est pas seulement due à de purs effets de calendrier liés à un simple report des naissances dans les nouvelles générations (entraînant mécaniquement une diminution de l'ICF) et si cela se traduira à plus long terme par une augmentation de la descendance finale de ces générations.

Mais un des traits les plus caractéristiques de la situation démographique de l'Allemagne, depuis quelques décennies, est l'importante proportion de femmes sans enfants, un phénomène qui mérite une attention particulière dans la mesure où il renvoie à la relative inefficacité de politiques publiques qui visaient pourtant, en élargissant la marge de manœuvre des femmes en matière de conciliation travail/famille, à inciter et à permettre aux couples d'augmenter leur descendance.

Une proportion de femmes sans enfants, stable mais importante[16]

Récemment, le gouvernement et les pouvoirs publics se sont réjouis de constater que la proportion de femmes définitivement sans enfants (des femmes nées à la fin des années 1960 et au début des années 1970) se soit stabilisée (tableau 4). Celle-ci avait beaucoup augmenté au cours des dernières décennies, passant de 11 % pour celles nées en 1937 à 23 % pour celles nées en 1968 (contre 14 % en France ; Sobotka, 2017) en Allemagne, l'ex-RFA se distinguant encore par un taux en moyenne un peu plus élevé (25 %). Cette relative stabilisation n'est pas seulement le résultat des récentes vagues migratoires, elle est due également aux femmes nées sur le territoire allemand. Parmi les plus diplômées (*Akademikerinnen*), âgées de 45 à 49 ans, cette proportion n'a que légèrement diminué : de 27 % en 2012 à 26 % en 2016. Par ailleurs, le fait de ne pas avoir eu d'enfants est toujours plus fréquent chez celles-ci que chez les non diplômées.

Les contrastes dans ce domaine entre les nouveaux et les anciens *Länder* sont

Tableau 4. Part des femmes âgées de 45 à 49 ans n'ayant pas eu d'enfants selon leur niveau de diplôme (2008-2016)

En %

	Diplômées du supérieur (*Akademikerinnen*)	Sans diplôme
2008	26	16
2012	27	19
2016	26	19

Source : BMFSFJ (2017).

16. Source : Destatis (2017b).

saisissants : dans ceux de Brandenburg, Sachsen et Thüringen, ce phénomène ne concerne qu'une faible proportion de femmes, respectivement 11 %, contre 31 % à Hambourg et 29 % à Berlin. Ces différences régionales illustrent la persistance de l'ancien clivage entre l'ex-RDA et l'ex-RFA au regard de leur situation et évolution démographiques. Il est vrai que l'ex-Allemagne socialiste avait mis en place une politique familiale assez similaire à celle de la France et poursuivait un objectif ouvertement « nataliste », tout en offrant aux femmes la possibilité d'accéder à un emploi et de se maintenir sur le marché du travail à la suite d'une naissance.

De même, au sein de chaque *Land*, on observe un clivage entre les aires urbanisées et les espaces ruraux : en Bavière, par exemple, la proportion des femmes qui n'ont pas eu d'enfants atteint 30 % dans les villes ou agglomérations contre seulement 15 % dans les campagnes, ce qui n'est pas surprenant dans la mesure où les villes et agglomérations se caractérisent par une surreprésentation des femmes qualifiées et diplômées.

Conclusion

En définitive, le bilan des réformes introduites dans le champ de la politique familiale allemande durant cette dernière décennie s'avère assez positif au regard du taux d'emploi des femmes qui ont des enfants. L'accentuation des efforts financiers et législatifs en faveur des infrastructures d'accueil de la petite enfance, la mise en place d'un nouveau congé parental en phase avec la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ont œuvré en faveur de l'émancipation économique des femmes tout en offrant aux pères la possibilité de s'investir davantage dans la vie domestique et l'éducation des enfants. L'influence des normes qui enjoignent aux mères de se consacrer entièrement à l'éducation de leur enfant non scolarisé s'est fortement estompé et le taux d'emploi des mères a augmenté de manière significative, ce qui représente une avancée notable par rapport à la situation antérieure. Toutefois, leur recours massif au temps partiel à la fin de leur congé parental risque de perpétuer les discriminations sexuelles sur le marché du travail et les écarts de salaire, déjà plus marqués en Allemagne qu'en France [17]. Enfin, en dépit d'une modeste remontée des indicateurs de fécondité depuis 2012, on est loin du baby-boom espéré et on peut douter – du moins à court terme – que la fécondité augmente de manière significative.

Sources :

Bellamy V., Beaumel C. (2017), « Bilan démographique 2016. À nouveau en baisse, la fécondité atteint 1,93 enfant par femme en 2016 », *Insee Première*, n° 1630, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2554860.

BMFSFJ (2017), *Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Berlin, https://www.bmfsfj.de/familienreport-2017.

Brenke V.K. (2015), « Wachsende Bedeutung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt », *DIW-Wochenbericht*, 5/2015, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.495837.de/15-5-1.pdf.

17. Selon les dernières données de l'OCDE (OECD, 2018), l'écart de salaire non ajusté entre les hommes et les femmes, salariés à plein temps et indépendants, s'élevait à 15,5 % en Allemagne (en 2016) et à 9,9 % en France (en 2014). Cet écart est calculé sur la base du ratio suivant : différence entre revenu médian des hommes et des femmes, rapporté au revenu médian des hommes.

Destatis (Statistisches Bundesamt) (2017a), *Offentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld*, Leistungsbezüge, Wiesbaden, https://goo.gl/ScaHiY.

Destatis (Statistisches Bundesamt) (2017b), *Kinderlosigkeit, Geburten und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus 2016*, https://goo.gl/Jz91Gz.

Fagnani J. (2002), « Why Do French Women Have More Children than German Women? Family Policies and Attitudes Towards Child Care Outside the Home », *Community, Work & Family*, n° 5, p. 103-120, https://doi.org/10.1080/1366880022010218.

Fagnani J. (2009), « Les réformes de la politique familiale en Allemagne. L'enjeu démographique », *Note Du Cerfa*, n° 67, octobre, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc67fagnani.pdf.

Fagnani J. (2012), « Recent Reforms in Childcare and Family Policies in France and Germany: What Was at Stake? », *Children and Youth Services Review*, vol. 34, n° 3, p. 509-516, https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2011.10.011.

Fagnani J., Lestrade B. (2016), « Protection sociale et activité professionnelle des femmes en Allemagne : analyse des récentes mesures visant à promouvoir l'égalité entre les sexes », *Regards*, n° 50, p. 109-117, https://www.cairn.info/revue-regards-2016-2-page-109.htm.

Fagnani J., Math A. (2018), « Reforms in Parental Leave Policies in France: Tensions between Budgetary Restrictions and The Promotion of Gender Equality », *Spanish Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, à paraître.

Institut für Demoskopie Allensbach (2015), *Weichenstellungen für die Aufgabenteilung in Familie und Beruf*, https://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/Weichenstellungen.pdf

Kahmann M. (2014), « Allemagne : un faible impact de la crise sur les ajustements des services publics », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « Santé, éducation : services publics dans la tourmente », n° 148, décembre, p. 151-179, https://goo.gl/9WyWv5.

Kahmann M. (2015), « Allemagne : la conciliation, de la marge au cœur des enjeux des politiques publiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « Variations de la conciliation vie familiale-vie professionnelle dans l'OCDE », n° 152, décembre, p. 64-85, https://goo.gl/nkde1t.

Lechevalier A. (2018), « Dynamics of Gendered Employment Regimes in France and Germany over the Two Last Decades: How Can They Be Explained? », *in* Giraud O., Wobbe T., Berrebi-Hoffmann I. (eds.), *Arguing about Categories. Gender and Work from a Comparative View in the French and German Context*, New York, Berghahn Books, forthcoming.

Lestrade B. (2016), « Le travail des femmes – l'Allemagne à la traîne ? », *in* Herbet D., Miard-Delacroix H., Stark H. (dir.), *L'Allemagne entre rayonnement et retenue*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, p. 195-206, https://doi.org/10.4000/books.septentrion.8976.

OECD (2018), *Gender Wage Gap* [Data set], Paris, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/7cee77aa-en.

Reimer T., Erler D., Blum S. (2017), « Germany Country Note », *International Review of Leave Policies and Research*, http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Country_notes/2017/Germany.FINAL.2may.pdf.

Sobotka T. (2017), « Childlessness in Europe: Reconstructing Long-Term Trends Among Women Born in 1900-1972 », *in* Kreyenfeld M., Konietzka D. (eds.), *Childlessness in Europe: Contexts, Causes, and Consequences*, Cham, Springer International Publishing, p. 17-53, https://doi.org/10.1007/978-3-319-44667-7_2.