

# Nouveau Regard sur « Analyse comparée des politiques familiales française et allemande »

**Catherine Collombet, Laurence Rioux**

DANS **REGARDS** 2022/1 (N° 60), PAGES 317 À 327

ÉDITIONS **EN3S-ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DE SÉCURITÉ SOCIALE**

ISSN 0988-6982

DOI 10.3917/regar.060.0317

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-regards-2022-1-page-317.htm>



**CAIRN.INFO**  
MATIÈRES À RÉFLEXION



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

**Distribution électronique Cairn.info pour EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale.**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# NOUVEAU REGARD SUR

## « ANALYSE COMPARÉE DES POLITIQUES FAMILIALES FRANÇAISE ET ALLEMANDE »

Par **Catherine Collombet**, Sous-directrice, Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la Cnaf, et **Laurence Rioux**, Secrétaire générale du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge



Catherine Collombet est sous-directrice au sein de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). Elle est également conseillère scientifique auprès du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. Elle est diplômée de l'EN3S.



Laurence Rioux est secrétaire générale du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA). Elle a auparavant travaillé à la direction des statistiques démographiques et sociales de l'Insee, au CERC et a été chercheuse au Crest. Diplômée de l'École normale supérieure d'Ulm et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaë), Laurence Rioux est également docteure en économie.

L'analyse comparée des politiques familiales française et allemande menée en 2012 par Céline Antonin et Marion Cochard montrait des divergences persistantes entre ces deux pays, tant dans les objectifs de la politique familiale que dans les montants alloués. Ces deux auteures écrivaient ainsi : « Concernant l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale, l'Allemagne accuse un retard conséquent par rapport à la France. En termes de redistribution, en revanche, l'Allemagne semble avoir un léger avantage ». Dix ans plus tard, la situation a évolué et les politiques menées dans les deux pays se sont considérablement rapprochées.

D'un côté, en Allemagne, d'importantes réformes de la politique familiale ont été menées à partir du milieu des années 2000, visant à davantage favoriser la conciliation vie familiale – vie professionnelle avec pour objectif final d'augmenter le taux d'emploi des femmes dans un contexte de baisse de la population en âge de travailler.

Les effets de ces réformes apparaissent clairement aujourd'hui. Le nombre de places d'accueil collectif a nettement crû, via un fort développement des crèches et l'ouverture des écoles primaires toute la journée. La norme qui enjoignait aux mères de se consacrer entièrement à l'éducation de leur enfant non-scolarisé s'est affaiblie, d'où une nette hausse du taux d'emploi de mères de jeunes enfants. Parallèlement, la fécondité, bien que restant sensiblement inférieure à celle observée en France, a évolué à la hausse.

D'un autre côté, en France, les réformes des prestations familiales légales intervenues depuis 2013 ont conduit à un transfert des prestations d'entretien universelles vers des prestations d'entretien ciblées et majoritairement sous conditions de ressources. Elles ont ainsi rendu le dispositif plus redistributif dans son ensemble. Si l'offre de places d'accueil formel a continué à augmenter jusqu'en 2016, elle tend à stagner depuis ; de sorte que l'écart avec l'Allemagne en matière de taux d'accueil en structure formelle s'est un peu réduit.

## I - EVOLUTION COMPARÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES DE POLITIQUE FAMILIALE

### I.1/ Evolution de la dépense totale de politique familiale

En 2017, la France continue à consacrer une part plus élevée de son PIB à la politique familiale que l'Allemagne : 3,6 % contre 3,2 %, d'après l'OCDE (tableau 1). La France est d'ailleurs le pays de l'OCDE<sup>1</sup> qui dépense le plus en part de PIB en direction des familles. Mais les situations des deux pays se sont rapprochées depuis 2007. En effet, les dépenses publiques consacrées à la politique familiale en part de PIB ont été globalement stables en France entre 2007 et 2017, alors qu'elles ont progressé de 0,6 point de pourcentage en Allemagne.

**Tableau 1 : Dépenses publiques en prestations familiales en France et en Allemagne en 2007 et 2017**

		2007	2017	Evolution (en point de %)
France	<b>Total</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	<b>0,0</b>
	Prestations monétaires	1,6	1,4	-0,2
	Prestations en nature	1,2	1,5	0,3
	Allègements fiscaux pour les familles	0,7	0,7	0,0
Allemagne	<b>Total</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>	<b>0,6</b>
	Prestations monétaires	1,1	1,1	-0,1
	Prestations en nature	0,7	1,2	0,6
	Allègements fiscaux pour les familles	0,8	0,8	0,0

Source : OECD Social Expenditure Database, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

<sup>1</sup> Les dépenses publiques en prestations familiales retenues par l'OCDE correspondent à l'ensemble des aides financières versées par les pouvoirs publics au titre exclusif de la famille et des enfants. Elles comprennent : les transferts monétaires dont bénéficient les familles avec enfants au titre de ces derniers (prestations en espèces) ; les dépenses publiques sous la forme de services aux familles avec enfants (prestations en nature), y compris l'école préélémentaire ; les allègements fiscaux pour les familles (quotient familial, crédit d'impôt). Les suppléments de prestations sociales liés aux enfants ne sont pas retenus par l'OCDE.

La fécondité est plus faible en Allemagne et le PIB plus élevé qu'en France. Aussi, si l'on rapporte les dépenses au nombre d'enfants, on constate que le montant par enfant est nettement plus élevé en Allemagne qu'en France en 2017 (ce qui était déjà le cas en 2007) et que l'écart s'est accru depuis 2007.

## 1.2/ Evolution de la répartition des dépenses entre prestations monétaires, prestations en nature et dépenses fiscales

Les dépenses publiques en prestations familiales se décomposent en prestations monétaires (prestations d'entretien et prestations de congés parentaux), prestations en nature (services d'accueil du jeune enfant, école maternelle) et allègements fiscaux pour les familles. En 2007, la structure des dépenses en prestations familiales différait dans les deux pays. A la fois les prestations monétaires et celles en nature étaient plus élevées en part de PIB en France qu'en Allemagne.

En dix ans, la structure des dépenses publiques en prestations familiales en Allemagne s'est rapprochée de celle de la France. En effet, d'un côté, les prestations monétaires en part de PIB se sont inscrites en légère baisse dans les deux pays (-0,1 point de % en Allemagne et -0,2 point en France). De l'autre, les dépenses en nature ont progressé, mais plus fortement en Allemagne (+ 0,6 point de %) qu'en France (+ 0,3 point de %). Au total, en 2017, les prestations familiales monétaires et les dépenses en nature en part de PIB restent un peu plus élevées en France qu'en Allemagne, mais les écarts se sont réduits. Par ailleurs, dans les deux pays les prestations en nature sont désormais légèrement supérieures aux prestations monétaires, alors que l'inverse était observé en 2007.

Les allègements fiscaux en direction des familles, qui étaient proches en 2007 en part de PIB, n'ont pas évolué sur la période.

## II - LES RÉFORMES DE LA POLITIQUE FAMILIALE DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 2000 EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

Les réformes de la politique familiale qui sont intervenues en France et en Allemagne depuis le milieu des années 2000 ont eu les mêmes objectifs. Dans les deux pays, certaines réformes ont visé à favoriser la conciliation vie familiale – vie professionnelle, avec pour objectifs d'accroître le taux d'emploi des mères de jeunes enfants et de soutenir la fécondité. Les réformes ont cependant été de bien plus grande ampleur en Allemagne qu'en France, puisque l'Allemagne partait de plus bas. D'autres réformes ont aussi eu pour objectif de réduire la pauvreté des enfants, qui touche plus particulièrement les enfants de famille nombreuse et ceux vivant en famille monoparentale.

### II.1/ Les prestations familiales d'entretien et les avantages fiscaux pour les familles

En France, les prestations familiales d'entretien comprennent les allocations familiales, les autres prestations d'entretien<sup>2</sup>, la prestation d'accueil du jeune enfant,

<sup>2</sup> Allocation de soutien familial (ASF), complément familial (CF), allocation de rentrée scolaire (ARS).

et des prestations pour des publics spécifiques (Allocation d'éducation de l'enfant handicapé - AEEH - et Allocation journalière de présence parentale - AJPP). En 2017, elles représentent environ 32 Md€. De leur côté, les allègements fiscaux pour les familles comprennent le quotient familial et le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. Ils se montent à environ 16 Md€ en 2017.

Au cours des dix dernières années (principalement entre 2012 et 2018), en France, les prestations familiales monétaires ont connu un grand nombre de réformes : hausse de l'allocation de soutien familial (ASF) ; création puis revalorisation du complément familial (CF) majoré ; augmentation de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ; modulation des allocations familiales selon les revenus ; baisse de l'allocation de base (AB) de la Paje. L'objectif global était d'améliorer la situation financière des familles les plus modestes sans peser pour autant sur l'équilibre de la branche famille (HCFEA, 2021). De fait, les familles monoparentales et les familles les plus pauvres sont celles qui ont le plus bénéficié de ces réformes. *A contrario*, les prestations versées aux familles les plus aisées ont nettement baissé (Madec, Pucci et Rioux, 2021).

Des réformes des allègements fiscaux pour les familles sont par ailleurs intervenues en France en 2013 et 2014 sous forme de baisses du plafond du quotient familial. Elles ont conduit à une nette hausse du montant d'impôt sur le revenu acquitté par les familles appartenant aux 20 % des ménages les plus aisés.

Les réformes intervenues tant en matière de prestations d'entretien que d'allègements fiscaux ont donc renforcé la redistribution entre familles avec enfants. Elles ont par ailleurs conduit à une baisse du montant de prestations familiales et d'allègements fiscaux en termes réels, les économies réalisées sur les ménages aisés, voire sur ceux à revenus intermédiaires avec de jeunes enfants, excédant les dépenses supplémentaires versées aux plus modestes.

En Allemagne, l'entretien de l'enfant est assuré par un système d'allocations et d'abattements fiscaux étroitement imbriqués. Les parents ont le choix entre le *Kindergeld*, allocation forfaitaire, versé sans conditions de ressources à partir du 1<sup>er</sup> enfant, et des abattements fiscaux qui comportent à la fois un abattement pour enfant à charge et un abattement pour les besoins de garde et d'éducation de l'enfant. Ces abattements se substituent au *Kindergeld* lorsque cela est plus avantageux pour la famille.

Ce système est complété par une allocation sous conditions de ressources, le *Kinderzuschlag*, visant à lutter contre la pauvreté des enfants. Il s'agit d'une aide financière supplémentaire pour les parents qui travaillent mais dont les revenus ne suffisent pas ou à peine pour couvrir tous les besoins de la famille<sup>3</sup>. Sa cible est donc différente de celle du complément familial français qui cible les familles nombreuses modestes. Les familles monoparentales bénéficient par ailleurs d'une avance sur pension alimentaire, l'*Unterhaltsvorschuss*, similaire à l'allocation de soutien familial en France, non soumise à condition de revenus.

<sup>3</sup> Le bénéfice de la prestation ouvre droit en outre à des prestations pour l'éducation et la participation soit 156 euros pour l'équipement en fournitures scolaires par année scolaire et la gratuité des repas à l'école, à la crèche ou à la garderie ou dans le cadre de l'accueil de jour.

Les prestations de *Kindergeld* comme de *Kinderzuschlag* n'ont pas connu de réforme sur la période mais ont été régulièrement revalorisées. Le montant de *Kindergeld* par enfant a ainsi crû de +43 % en euros courants sur la période 2006-2020.

L'*Unterhaltsvorschuss* a lui été profondément réformé en 2017. Jusque-là la prestation était limitée dans sa durée de versement (72 mois maximum) et à l'âge de l'enfant (12 ans). La durée maximale de perception de l'avance a été supprimée et la limite d'âge maximale relevée, de 12 ans à 18 ans révolus.

Les abattements fiscaux ont également été consolidés sur la période et ont connu une évolution de leurs montants équivalents à ceux du *Kindergeld*.

Outre le fait qu'elles ne sont versées qu'à compter du deuxième enfant en France, les allocations familiales sont, en 2020, d'un montant beaucoup plus faible en PPA en France qu'en Allemagne. Elles sont ainsi trois fois plus faibles en France qu'en Allemagne pour une famille de deux enfants et deux fois plus faibles pour une famille de trois enfants (tableau 2)<sup>4</sup>. Elles ont par ailleurs évolué différemment sur la période : elles ont baissé en France entre 2006 et 2020 en PPA alors qu'elles ont augmenté en Allemagne.

**Tableau 2 : Montant mensuel des allocations familiales en France et Allemagne en PPA (en euros)**

FRANCE		
Nombre d'enfants	2006	2020*
1	0	0
2	105,34	97,78
3	240,31	222,97
4	375,34	348,23
ALLEMAGNE		
Nombre d'enfants	2006	2020
1	130,59	150,55
2	261,18	301,10
3	391,78	456,08
4	543,57	629,51

\* : pour les montants 2020 d'allocations familiales en France, on a retenu ici les montants maximums d'allocations. Ce montant est diminué de moitié pour les familles de deux enfants dont les revenus sont supérieurs à 70 074 €, et divisé par quatre pour les familles dont les revenus sont supérieurs à 93 399 € en 2021.

Le niveau de complément sous conditions de ressources (Complément familial et *Kinderzuschlag*) est équivalent en France et en Allemagne.

<sup>4</sup> Malgré cet écart en faveur de l'Allemagne du montant des allocations familiales et le fait qu'elles sont versées en Allemagne dès le premier enfant, on constate (cf. tableau 1) que les dépenses de « prestations monétaires » telles que définies par l'OCDE dans la base de données sur la famille (indicateur PF1.1) représentent une part plus importante du PIB en France qu'en Allemagne. Cela s'explique à la fois par le fait que la part des jeunes enfants dans la population, et donc des familles à qui ces allocations sont versées, est plus faible en Allemagne ainsi que par le fait que le PIB est plus élevé en Allemagne.

Le montant de l'avance sur pension est plus élevé en Allemagne (177 euros mensuels pour les enfants de 0 à 5 ans, 236 euros mensuels pour les enfants de 6 à 11 ans et 314 euros<sup>5</sup> mensuel pour les enfants de 12 à 17 ans contre 118,20 € en France quel que soit l'âge de l'enfant en 2022).

## II.2/ Les congés parentaux

Les congés parentaux, indemnisés ou non, visent à aider les parents qui souhaitent garder eux-mêmes leur jeune enfant (ou n'ont pas d'autre choix).

En France, le congé parental indemnisé a été réformé en janvier 2015 : la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepa) a remplacé le complément de libre choix d'activité (CLCA). Cette réforme poursuivait deux objectifs. Le premier était de favoriser un meilleur partage des responsabilités parentales entre le père et la mère, en incitant le père à prendre lui aussi une partie du congé parental indemnisé pendant les trois premières années de l'enfant. Le deuxième objectif affiché était de pousser les mères au retour à l'emploi en restreignant leurs droits à congé indemnisé à deux ans. En pratique, le recours des mères au congé parental a baissé. La part des pères prenant un congé parental indemnisé n'a, elle, que très peu progressé, ce qui réduit pour presque toutes les familles la durée du congé parental à deux ans au lieu de trois précédemment (Laporte, 2019 ; Périvier et Verdugo, 2021). Le faible niveau d'indemnisation du congé (et son caractère forfaitaire, non lié au salaire) explique en partie le faible recours des pères. Une autre explication est que le congé parental reste associé aux mères dans les mentalités. Au total, le recours des familles au congé parental indemnisé a fortement baissé depuis 2015, ainsi que les dépenses associées.

Une autre réforme récente en France concerne le congé paternité et d'accueil de l'enfant qui a été allongé de deux semaines en juillet 2021, avec pour objectif un meilleur partage des responsabilités parentales entre les pères et les mères.

En Allemagne, le congé parental a été profondément réformé en 2007 dans l'objectif notamment d'accroître la natalité, d'inciter les mères à retourner rapidement sur le marché du travail et les pères à y recourir. Le nouveau système mis en place est universel. L'indemnisation jusque-là d'un montant forfaitaire est désormais calculée en fonction du revenu antérieur, dans la limite d'un plancher et avec un système de bonus pour les parents à faibles revenus. La durée de base de l'indemnisation (*Basis Elterngeld*) est raccourcie, même si l'option en faveur d'une durée plus longue et moins bien rémunérée (*Elterngeld Plus*) est conservée, et un bonus est créé pour inciter à l'implication des pères (*Elterngeld Bonus ou mois des pères*). La réforme a rapidement suscité l'adhésion des familles, le modèle de congé court est devenu vite majoritaire et

<sup>5</sup> <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/165740/f37def516c6fbbee3c5795bab4804048/unterhaltsvorschuss-regelsaetze-ab-01-01-2021-data.pdf>

Montants janvier 2017 : pour les enfants de 0 à 5 ans : 150 euros ; pour les enfants de 6 à 11 ans : 201 euros ; pour les enfants de 12 à 17 ans : 268 euros.

<https://www.forum-verlag.com/blog-ov/unterhaltsvorschuss>

Montants 2013 : Les prestations sont accordées aux mineurs jusqu'à l'âge de 12 ans révolus et pour une période maximale de 6 ans. Les enfants jusqu'à l'âge de 6 ans révolus reçoivent 133 euros par mois. Les enfants de 6 ans à 12 ans reçoivent 180 euros par mois. <https://www.litia.de/unterhaltsvorschuss-2013>.

le taux de recours des pères a augmenté : 42 % des pères prennent une part de congé en 2018<sup>6</sup> (tableau 3).

**Tableau 3 : Evolution du taux de recours des pères à l'Elterngeld (en %)**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
21,2	24,0	25,0	28,0	30,0	32,6	34,8	36,0	38,8	40,4	42,1

Source : Destatis.

Deux séries de réformes sont intervenues par ailleurs en 2014 qui confortent l'ambition du système de décourager les mères de se retirer longtemps du marché du travail en congé à taux plein. Le *Betreuungsgeld*, aide de 150 € par mois pour les parents gardant à la maison leur enfant de 1 à 2 ans, est supprimé. Les incitations à la prise du congé parental à temps partiel sont par ailleurs renforcées avec :

- ▼ la création d'une nouvelle prestation, le *Partnerschaftsbonus* (bonus de partenariat), destinée à inciter les parents à prendre tous les deux en même temps un congé à temps partiel ;
- ▼ la modification du mode de calcul de l'indemnisation de l'*Elterngeld Plus* de façon à permettre à un parent qui prend un congé parental et continue de travailler à temps partiel de recevoir autant d'indemnisation chaque mois que s'il avait opté pour le *Basis Elterngeld*.

### II.3/ L'offre en accueil formel

En Allemagne, le nombre de places d'accueil collectif a fait un énorme bond en avant depuis le milieu des années 2000 (Collombet et al., 2017). Le niveau fédéral a en effet adopté plusieurs lois ambitieuses et volontaristes sur le sujet de l'accueil du jeune enfant à partir de 2004 :

- ▼ La loi *Tagesbetreuungsgesetz* (TAG) adoptée le 27 décembre 2004 a rendu les communes responsables de la fourniture suffisante de structures d'accueil du jeune enfant pour tous les enfants de moins de trois ans dont les parents travaillent, suivent une formation professionnelle ou sont dans le besoin. Elle a posé l'objectif d'une couverture par des modes d'accueil formel de 20 % des enfants de moins de 3 ans en 2010, soit 230 000 places supplémentaires. Elle a créé un droit à une place à l'horizon 2010 pour tout enfant de deux ans.
- ▼ La loi *Kinderförderungsgesetz* (KifoG) du 28 août 2008 a rehaussé l'objectif de taux de couverture des moins de 3 ans à 35 % d'ici août 2013, pour porter le parc à 750 000 places à cet horizon. Elle a étendu le droit opposable à une place d'accueil à partir des 1 an de l'enfant, à compter du 1<sup>er</sup> août 2013.
- ▼ La loi du 22 décembre 2014 a programmé un nouveau développement des places d'accueil du jeune enfant visant à porter le parc à 810 000 places en 2018.

<sup>6</sup> L'Allemagne ne disposant pas de dispositif de congé paternité, le congé parental joue de fait le rôle de congé paternité pour le père. La directive équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants de l'UE (en date du 13 juin 2019) qui fixe le principe d'un droit à congé de paternité d'une durée de 10 jours ouvrables prévoit d'ailleurs explicitement une « clause passerelle » qui permet de remplir l'obligation de congé de paternité à travers le congé parental.

▼ La « loi sur la poursuite de l'expansion quantitative et qualitative des garderies d'enfants » (*Gesetz zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung*), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, prévoit une expansion supplémentaire de 100 000 places d'ici 2020.

▼ Enfin, la loi *Gute-Kita-Gesetz* adoptée le 19 septembre 2018 a instauré la gratuité des modes d'accueil, à compter du 1<sup>er</sup> août 2019, pour les familles recevant les prestations d'aide sociale ainsi que les familles à faibles revenus.

Ces lois ont été accompagnées de programmes d'investissement généreux sur l'ensemble de la période, 5,46 milliards d'euros étant débloqués par le niveau fédéral sur 2006-2021. Le nombre de places d'accueil du jeune enfant a fortement augmenté en conséquence, avec plus de 540 000 places créées pour les enfants de moins de 3 ans entre 2006 et 2020 (tableau 4).

**Tableau 4 : Nombre de places d'accueil du jeune enfant pour les enfants de moins de 3 ans en milliers en Allemagne de 2006 à 2020**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
286	320	361	413	470	514	558	596	660	693	719	762	789	818	829

Source : *Kindertagesbetreuung Kompakt, Ausbaustand und Bedarf. 2020.*

En France, le nombre de places d'accueil formel a nettement progressé entre 2007 et 2012. Puis la hausse s'est considérablement ralentie entre 2013 et 2017 et depuis le nombre de places d'accueil formel tend à baisser. Les objectifs pour 2013-2017 étaient pourtant ambitieux (augmentation de 275 000 du nombre de places disponibles) mais n'ont pas été atteints : l'objectif de création de places en collectif n'a été que partiellement réalisé ; les objectifs en matière de scolarisation à 2 ans n'ont pas été atteints ; l'offre en accueil individuel a décliné. La COG suivante (2018-2022) a fixé un objectif de création de places en accueil collectif beaucoup plus limité que ses devancières (+ 30 000 places d'Etablissement d'Accueil du Jeune Enfant - EAJE - contre + 100 000 dans la Convention d'objectif et de gestion 2013-2017), mais cet objectif, malgré sa modestie, risque de ne pas être atteint. De plus, aucun objectif n'était fixé pour l'accueil individuel ni sur la scolarisation à 2 ans.

Par ailleurs, les réformes récentes en matière d'accueil collectif ont mis l'accent sur la réduction des inégalités sociales et territoriales, avec la fixation d'un objectif de part de créations de places en quartiers prioritaires de la politique de la ville, la réforme du mode de financement des EAJE avec la mise en place de trois bonus (bonus territoires, bonus mixité sociale et bonus handicap), le développement d'une offre EAJE à horaires atypiques et le soutien aux projets combinant accueil et insertion type crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip).

### III - EVOLUTION DU TAUX D'ENFANTS ACCUEILLIS DANS UNE STRUCTURE FORMELLE, DU TAUX DE FÉCONDITÉ ET DU TAUX D'EMPLOI DES FEMMES

Quels résultats ces réformes ont-elles eues sur la part d'enfants accueillis dans une structure formelle sur le taux d'emploi des femmes en général et des mères de jeunes enfants en particulier et sur la fécondité ?

#### III.1/ Comment a évolué la part d'enfants de moins de trois ans accueillis dans une structure formelle ?

En raison des réformes de l'accueil du jeune enfant, la part des enfants de moins de trois ans accueillis dans une structure formelle a progressé dans les deux pays. Depuis 2005, d'après l'OCDE, cette part a progressé de 16 points en France et de 21 points en Allemagne. Les écarts entre les deux pays restent néanmoins très importants : en 2019, seuls 38 % des enfants de moins de trois ans sont accueillis en Allemagne, contre 60% en France (tableau 5).

A noter qu'en France, le taux continue d'augmenter malgré la baisse du nombre de places depuis 2016, parce que la natalité est en baisse.

**Tableau 5 : Taux d'enfants de moins de trois ans accueillis dans une structure formelle en France et en Allemagne en 2005 et 2019 (en %)**

	2005	2010	2019
France	44	48	60
Allemagne	17	27	38*

\* : 2018.

Source : OCDE.

#### III.2/ Comment a évolué le taux d'emploi des femmes ?

En 2007, en Allemagne, le taux d'emploi des femmes de 20 à 49 ans avec enfants était nettement plus faible qu'en France (tableau 6). Par ailleurs, il diminuait significativement dès le 1<sup>er</sup> enfant et continuait de baisser pour chaque enfant supplémentaire. En France, à l'inverse, le taux d'emploi des femmes avec un ou deux enfants était proche de celui des femmes sans enfant ; il ne baissait fortement qu'à l'arrivée du 3<sup>e</sup> enfant.

Si la situation française n'a guère évolué depuis 2007 (les taux d'emploi avec 2 et 3 enfants ont seulement légèrement augmenté), il n'en est pas de même en Allemagne : le taux d'emploi des femmes avec enfants y a très fortement progressé, quel que soit le nombre d'enfants et leur âge. En 2020, il dépasse même le taux français<sup>7</sup>. En outre, le taux d'emploi des femmes avec un ou deux enfants ne diffère plus de celui des femmes sans enfant. Le taux d'emploi ne baisse fortement qu'avec le 3<sup>e</sup> enfant.

<sup>7</sup> Avec une part beaucoup plus élevée de temps partiel qu'en France.

**Tableau 6 : Taux d'emploi des femmes de 20 à 49 ans selon leur nombre d'enfants en France et en Allemagne en 2007 et 2020 (en %)**

	Allemagne		France	
	2007	2020	2007	2020
0 enfant	79,3	81,4	74,9	71,6
1 enfant	70,6	80,1	74,9	74,9
2 enfants	63,4	79,4	72,7	76,7
3 enfants	47,5	55,6	53,2	55,8
Au moins un enfant de moins de 6 ans	52,3	72,2	63,8	66,2

Source : Eurostat, enquête sur les forces de travail.

### III.3/ Comment a évolué la fécondité ?

La France continue à avoir l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) le plus élevé de l'Union européenne (1,86), mais il évolue à la baisse depuis 2014 après avoir oscillé autour de 2 enfants par femme entre 2006 et 2014 (tableau 7).

En Allemagne, la fécondité est remontée depuis 2010, après avoir atteint un très faible niveau dans les années 2000. L'ICF vaut 1,54 en 2020 contre 1,37 en 2007.

**Tableau 7 : Indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) en France et en Allemagne en 2007 et 2020**

	2007	2020
<b>France</b>	1,98	1,86
<b>Allemagne</b>	1,37	1,54

Source : Insee ; Destatis.

### IV/ Conclusion

Alors qu'il existait il y a dix ans un écart considérable entre le degré de développement des politiques familiales française et allemande, cet écart s'est aujourd'hui nettement réduit. Les réformes engagées en Allemagne au cours de la deuxième partie des années 2000 ont porté leurs fruits au cours des années 2010 et ont permis un développement important de l'offre d'éducation et d'accueil des très jeunes enfants. Dans le même temps, la croissance de l'offre d'éducation et d'accueil en France, dont le rythme était soutenu depuis plusieurs décennies, s'est sensiblement ralenti. Toutes composantes confondues, l'écart en termes de poids dans la richesse nationale de la politique familiale entre la France et l'Allemagne est passé de 1 point en 2007 à 0,4 points en 2017.

Le chemin suivi par l'Allemagne ne saurait cependant se résumer à une convergence vers le modèle français. A plusieurs égards, les politiques allemandes apparaissent davantage inspirées par les pays scandinaves, qu'il s'agisse de la rémunération du congé parental ou de la reconnaissance d'un droit opposable à l'accueil des jeunes

enfants à partir de l'âge d'un an. De son côté, l'offre d'accueil française conserve sa singularité avec la part, qui demeure prépondérante, de l'accueil individuel. Le rapprochement ne conduit donc pas à effacer les particularités des deux pays.

## Bibliographie

BMFSFJ, (2021), Kindertagesbetreuung Kompakt Ausbaustand und Bedarf 2020.

Collombet C., Maigne G., Palier B. (2017), Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? France Stratégie, La Note d'analyse, n° 56

DIW (2020), Reform Proposal for Marriage Taxation in Germany: De Facto Income Splitting with a Low Transferable Amount, DIW Weekly Report 41/42 / 2020, S. 423-432.

Fagnani J., Lestrade B. (2020), « Allemagne – Politiques familiales, emploi et représentations collectives : des différences Est/Ouest qui s'atténuent », Chronique Internationale de l'IRES, n° 169-170.

HCFEA (2021), « L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale – Bilan des réformes des vingt dernières années », rapport adopté par le Conseil de la famille le 30 mars 2021.

HCFEA (2019), Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février 2019, Annexe 2, L'indemnisation du congé parental en Allemagne

IFO (2021), Advantages and Disadvantages of a Reform of the Marital Splitting System, IFO VIEW POINTS, September 16, 227

IGAS-IGF (2021), « Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale », juillet.

Laporte C. (2019), « Les sortants de la Prepare : retour à l'emploi et mode de conciliation familiale », l'e-essentiel, n°186, Cnaf, mai.

Madec P., Pucci M. et Rioux L. (2021), « Les effets des réformes des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants depuis 2008 : une évaluation à l'aide de la microsimulation », Sciences Po OFCE Working paper n° 12/2021.

Onape (2021), L'accueil du jeune enfant en 2020.

Périer H. et Verdugo G. (2021), « Cinq ans après la réforme du congé parental (PreParE), les objectifs sont-ils atteints ? », policy brief, n° 88, Ofce, avril.