

# Allemagne

## Le rôle accru des entreprises dans la nouvelle politique familiale

Mechthild VEIL \*

Depuis une dizaine d'années, la politique familiale allemande change de cap<sup>1</sup>. Sous l'impulsion d'une ministre de la Famille issue du parti conservateur (CDU), elle cherche à répondre à des changements en profondeur de la société, notamment la plus forte participation des femmes – et surtout des mères de famille – au marché du travail, malgré la persistance d'une ségrégation verticale des emplois et d'un plafond de verre contre lequel continuent de se briser les élans professionnels des femmes. Sous l'influence plus ou moins nette de la stratégie de Lisbonne, les politiques familiales privilégient désormais le modèle du couple bi-actif prôné par l'Union européenne (*adult-worker model*).

Pour la première fois dans l'histoire de la politique familiale de l'après-guerre, les entreprises se sont directement et publiquement engagées en faveur du dé-

veloppement des infrastructures publiques de garde des jeunes enfants. En intervenant activement dans le débat, les entreprises investissent un terrain qui traditionnellement n'était pas le leur. Les associations patronales comme les chambres de commerce et d'industrie soutiennent les réformes en cours et plébiscitent notamment les deux réformes phares de la nouvelle politique familiale : la loi sur l'extension de l'accueil de la petite enfance entrée en vigueur en 2005 et la réforme du congé parental adoptée en 2007.

Un autre débat concerne la question démographique, longtemps taboue. Des acteurs aussi différents que les syndicats, l'Etat par l'intermédiaire de la ministre de la Famille, les Eglises et les associations caritatives se soucient de l'évolution des ressources humaines. Confronté à une pénurie prévisible de main-d'œuvre qualifiée dans les années à venir, le patronat

---

\* Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung, Francfort sur le Main, Allemagne.

1. La présente contribution est issue d'une comparaison internationale réalisée par des équipes de recherche de quatre pays (Italie, Royaume-Uni, France, Allemagne), pilotée par Anne-Marie Daune-Richard (LEST/CNRS) et Marie-Thérèse Letablier (CES/CNRS). La recherche a bénéficié du soutien financier de la Caisse nationale des allocations familiales en France et de la Fondation Hans Böckler en Allemagne. La partie allemande a été réalisée par Sophie Rouault et Mechthild Veil. La comparaison franco-allemande a été publiée en 2009 ([http://www.boeckler.de/show\\_project\\_fofoe.html?projectfile=S-2008-89-4.xml](http://www.boeckler.de/show_project_fofoe.html?projectfile=S-2008-89-4.xml)).

## ALLEMAGNE

plaide pour le recentrage de la politique familiale sur les exigences de l'économie et du marché du travail. Le ministère de la Famille <sup>1</sup> répond à cette sollicitation par de nombreuses initiatives associant administrations publiques, entreprises, associations et fondations dans le but de moderniser la politique familiale. Dans ce contexte, une attention accrue est portée aux politiques familiales des entreprises. Une approche managériale qui permet de retenir et/ou de recruter des salarié(e)s qualifié(e)s fait désormais figure de label de qualité dans la compétition pour la main-d'œuvre qualifiée.

Cet article s'intéresse aux interventions et alliances des acteurs présents dans le domaine des politiques familiales. Dans un premier temps, il dresse l'état des lieux des services de garde des enfants avant de donner un aperçu des réformes récentes. Si la politique familiale des entreprises se présente tout d'abord sous les auspices de la stratégie managériale et répond à un calcul économique, elle fait aussi figure de terrain d'innovation et d'expérimentation du fait de la diversité et du volontarisme des nombreux intervenants.

---

### **Concilier parentalité et activité professionnelle : état des lieux**

#### ***Les structures d'accueil des jeunes enfants***

En Allemagne de l'Ouest, la garde des enfants d'âge préscolaire a longtemps

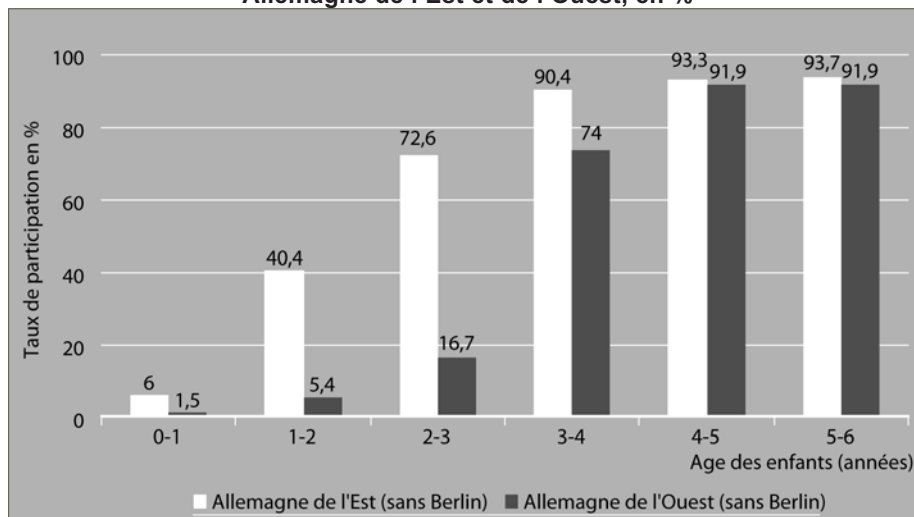
été considérée comme « une affaire de famille », l'Etat venant en aide aux familles par des prestations monétaires généreuses. Ainsi, les allocations familiales en Allemagne sont plus élevées qu'en France <sup>2</sup>. Ce choix s'est imposé au détriment d'une culture du « service public de la petite enfance » à la française, fondée sur le développement des services (publics) de proximité.

Dans le domaine des infrastructures collectives, un décalage impressionnant subsiste entre l'ouest et l'est de l'Allemagne, où le modèle de la mère qui travaille reste prédominant (graphique 1). Dans les *Länder* de l'Ouest, les enfants de deux ans et moins ne bénéficient presque pas de dispositifs de garde. L'écart entre les deux parties de l'Allemagne reste significatif pour le groupe des trois ans. Ce n'est que pour la tranche des 3-6 ans, accueillie dans les jardins d'enfants (*Kindergarten*) <sup>3</sup>, que les taux d'utilisation se rapprochent.

Comme l'utilisation des équipements collectifs, les heures d'ouverture s'avèrent insuffisantes. Les plages d'accueil se situent entre sept et dix heures par jour pour 50 % des moins de 3 ans gardés dans une structure collective, entre cinq et sept heures pour un quart environ de ces enfants et elles n'excèdent pas cinq heures pour le quart restant, selon l'Institut pour la jeunesse (DJI, 2008:43). Les horaires sont plus restreints encore dans les jardins d'enfants.

- 
1. Dirigé au sein du nouveau gouvernement fédéral par Kristina Köhler en remplacement d'Ursula von der Leyen elle-même nommée ministre du Travail et des Affaires sociales.
  2. L'allocation familiale allemande (*Kindergeld*) est de 164 € en 2009 pour le premier et le deuxième enfant et de 170 € pour le troisième. Tout enfant supplémentaire donne droit à une allocation de 195 €.
  3. Il ne faut pas assimiler le *Kindergarten* allemand à l'école maternelle française. Les jardins d'enfants comme les crèches sont payants en Allemagne (sauf dans certaines communes pour les 5-6 ans) ; la formation des éducateur/trices, variable selon les communes, est moins standardisée et légalement encadrée qu'en France.

**Graphique 1. Participation des enfants d'âge préscolaire à un service de garde (structure collective ou assistante maternelle) au 15 mars 2006  
Allemagne de l'Est et de l'Ouest, en %**



Source : Statistisches Bundesamt, *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen, Kinder und tätige Personen in Kindertagespflege 2006*, cité dans DJI (2008), p. 13. Mise en forme par l'auteur.

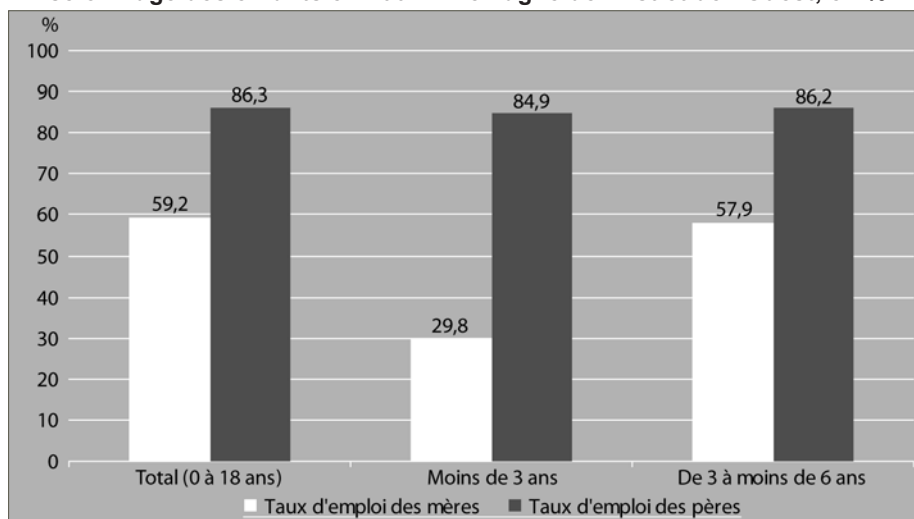
En Allemagne de l'Ouest, le temps partiel continue de structurer le fonctionnement des services de garde, l'enseignement scolaire et l'activité professionnelle des mères d'enfants de moins de 3 ans. La proportion d'enfants accueillis dans des structures collectives plus de sept heures par jour ne cesse cependant de croître (Statistisches Bundesamt, 2008). Cette situation a pour corollaire un faible taux d'emploi des mères de famille, en particulier des mères d'enfants de moins de 3 ans. Car si le taux d'emploi féminin a sensiblement augmenté au cours des dernières années pour atteindre 64 % en 2007 – dépassant ainsi le taux de 60 % visé par la stratégie de Lisbonne pour 2010 –, il reste faible pour les mères. A la différence des pères de famille, l'activité professionnelle des mères dépend fortement du nombre et de l'âge des enfants (graphique 2).

Un tiers seulement des femmes ayant un ou des enfants de moins de trois ans exerce une activité professionnelle. Cela ne correspond souvent pas à la situation souhaitée : 86 % des femmes désirent désormais exercer une activité professionnelle, et la majorité d'entre elles aspire à concilier rôles maternel et professionnel (BMFSFJ, 2009:39), aspiration qui se heurte cependant à l'insuffisance des services de garde de la petite enfance.

Au cours des dernières années, des réformes importantes ont été mises en œuvre afin de rattraper le retard en matière d'accueil des enfants d'âge préscolaire. Deux réformes adoptées après le sommet de Barcelone (2002) traduisent un changement de cap : la loi sur le développement des structures de garde pour la petite enfance (2005) inspirée du modèle français et la réforme du congé parental (2007) inspirée du modèle suédois (Rouault et Veil 2008).

## ALLEMAGNE

Graphique 2. Taux d'emploi des mères et des pères selon l'âge des enfants en 2007. Allemagne de l'Est et de l'Ouest, en %



Source : ministère de la Famille (BMFSFJ, 2009), p. 39 ; données du recensement (*Mikrozensus*) 2007.

### **Le développement des structures d'accueil**

Un « sommet des crèches » réunissant les représentants de l'Etat, des *Länder* et des communes a proposé en avril 2007 l'institution d'un droit opposable à un service de garde pour les enfants de moins de trois ans, adopté depuis <sup>1</sup>. La loi sur le développement des équipements d'accueil (*Tagesbetreuungsbaugesetz, TAG*) érige pour la première fois en enjeu sociétal la garde collective des enfants de moins de 3 ans. Elle crée une obligation d'augmentation des places dans les structures de garde : 230 000 places supplémentaires devraient ainsi voir le jour, portant le nombre total à 750 000 places. L'offre devrait ainsi, d'ici 2013, correspondre à la demande, elle-même estimée à 33 % des enfants de cette tranche d'âge,

soit 2,1 millions. Le potentiel d'accueil pour les moins de 3 ans serait ainsi triplé et se trouverait en phase avec l'objectif fixé par la stratégie de Lisbonne. L'écart avec la France serait également réduit. Selon les enquêtes, 91 % de la population est-allemande et 73 % des Allemands de l'Ouest sont favorables au développement des structures d'accueil de la petite enfance (Forsa, 2007).

Le financement des structures collectives de garde incombe aux *Länder* et aux communes. Une aide de l'Etat leur est destinée, à hauteur de 1,5 milliard d'euros (Fagnani et Math, 2007). Dans un contexte financier tendu, les *Länder* et surtout les municipalités font état de leurs difficultés à appliquer la loi sans appui externe. La réforme montre d'ores et déjà de premiers résultats : en mars 2009, le

1. Ce droit existe depuis 1995 pour les enfants de 3 à 6 ans.

nombre de places de garde collective (crèches ou assistantes maternelles) a augmenté de 15 % par rapport à l'année précédente.

#### **La réforme du congé parental**

La réforme du congé parental rompt avec l'approche de la loi précédente (*Bundeserziehungsgeldgesetz*) qui était fondée sur la norme d'une interruption de carrière de trois ans pour les mères et donnait droit à une indemnisation forfaitaire peu élevée – de sorte que les pères n'étaient guère incités à le solliciter. La nouvelle loi qui s'applique aux enfants nés depuis janvier 2007 traduit un changement de paradigme :

- l'interruption de carrière est désormais courte (douze mois), et peut être prolongée de deux mois si le père participe au congé ;

- à l'allocation forfaitaire se substitue un salaire de remplacement (*Elterngeld*) correspondant à 67 % du dernier salaire net, avec minimum un fixé à 300 € et un plafond à 1 800 € par mois ;

- une prolongation du congé parental à 28 mois est envisagée pour le parent en congé s'il travaille simultanément à temps partiel. Avec l'accord de l'employeur, le congé parental peut être prolongé jusqu'à trois ans, sans donner lieu alors à rémunération.

Le passage de l'allocation forfaitaire au salaire de remplacement désigne d'emblée les groupes cibles de la réforme : les couples salariés aux revenus moyens-élevés. La loi crée pour les pères des incitations financières à suspendre

leur activité professionnelle pendant un certain temps afin de se consacrer à leurs enfants. Avec la réforme du congé parental, l'Etat reconnaît que les périodes d'éducation des enfants constituent un « risque social » dans les biographies professionnelles des mères (et des pères), risque qui justifie le principe de l'assurance, à l'instar des périodes de chômage<sup>1</sup>. Les interruptions prolongées de carrière n'entraînent pas seulement des pertes de salaire immédiates ; elles sont aussi susceptibles de produire des effets négatifs à plus long terme, surtout quand la réinsertion professionnelle intervient tard et à temps partiel. La réforme de la rémunération du congé parental renforce la logique assurantielle de la politique familiale et, comme la loi sur l'accueil des jeunes enfants (TAG), elle transforme la garde des jeunes enfants en tâche publique et sociétale.

La réforme produit de premiers effets. La part des jeunes pères sollicitant un congé parental a fait un bond, passant de 7 % au premier trimestre 2007 à 14,3 % en 2008 (BMFSFJ, 2009:84).

Malgré la popularité de la réforme, des critiques sont avancées, non sans raison. D'une part, la réforme peut paraître socialement déséquilibrée dans la mesure où les familles à faibles revenus sont désavantagées par le montant minimum de 300 € mensuels, inférieur à la législation précédente. D'autre part, nombre d'observateurs/trices (notamment engagé(e)s dans la recherche féministe) font valoir que la réforme est unilatéralement centrée sur l'enjeu de la conciliation travail-famille de

---

1. Les périodes d'éducation des enfants (jusqu'à trois ans) ouvrent depuis 1986 des droits au titre de l'assurance vieillesse. D'abord limitée à un an, la période prise en compte a été étendue à trois ans en 1992. Ces droits viennent s'ajouter le cas échéant à ceux découlant d'une activité professionnelle simultanée (Veil, 2001).

## ALLEMAGNE

femmes (ou de parents) ayant des niveaux de qualification relativement ou très élevés et qui souhaitent rapidement retrouver leur emploi. Enfin, la réforme n'aborde pas d'autres enjeux d'une politique de conciliation attachée à l'objectif d'égalité, comme la répartition des tâches au sein des couples ou la promotion professionnelle des femmes dans les entreprises.

---

### Le rôle accru des entreprises

Des organisations patronales telles que la Fédération des chambres de commerce et d'industrie (*Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, *DIHK*) approuvent le tournant intervenu dans la politique familiale et apportent leur soutien à ces deux réformes. Elles se positionnent dans ce nouveau champ politique, avancent des revendications, font réaliser des enquêtes et des recherches susceptibles de conforter leur intérêts économiques et mettent en place des réseaux avec des acteurs plus ou moins connus.

### Les positions des entreprises

Au nom du patronat privé, la *DIHK* et ses organisations régionales ne demandent pas seulement le développement des infrastructures de garde. De façon fort médiatique, elles réclament le recours accru à une gestion privée et marchande ainsi que la réorganisation des horaires d'ouverture des services de garde. La *DIHK* revendique ainsi une prolongation générale des horaires d'ouverture aussi bien pendant la semaine que durant les week-ends et l'ouverture des services de garde pendant les vacances.

Pour accentuer la pression politique, les organisations décentralisées de la

*DIHK* (les *IHK*) ont réalisé des enquêtes dans les « *Kitas* », structures cumulant les fonctions de crèche et de jardin d'enfants, et ont rendu publics leurs résultats. Dans la région de Francfort sur le Main par exemple, seulement 27 % des *Kitas* ouvrent leurs portes dès 7 heures 30 du matin, 4 % restent ouvertes après 18 heures et 3 % accueillent les enfants le samedi – alors même que près de la moitié des salarié(e)s travaillent le samedi ou en équipe. Seuls 20 % de ces structures fonctionnent pendant les vacances scolaires. Certes, l'*IHK* souligne comme un fait positif que la quasi-totalité des *Kitas* offre désormais un déjeuner aux enfants (seuls 3 % ne le font pas), mais elle incrimine l'absence de petit-déjeuner et de repas du soir dans la plupart des cas.

L'organisation patronale revendique des heures d'ouverture non seulement plus longues mais surtout plus flexibles, en réponse à la flexibilisation du temps de travail dans les entreprises. Elle fait valoir que l'absence d'articulation entre horaires de travail et horaires de garde condamne à l'inefficacité les initiatives des entreprises visant à faciliter, *via* des horaires à la carte, la conciliation entre vie professionnelle et familiale. Les stratégies de flexibilité des entreprises devraient, selon l'*IHK* de Francfort sur le Main par exemple, donner le rythme à une nouvelle organisation des horaires dans les services de garde bénéficiant d'aides publiques. Pour combiner plus efficacement modes flexibles d'organisation du travail (partage du travail, télétravail etc.) et temps de garde des enfants, cette chambre de commerce propose une nouvelle facturation des services des *Kitas*. A la place d'un versement mensuel, les parents ne paieraient que les heures de garde effectivement utilisées

au-delà d'un seuil minimum. Ce mode de facturation (systèmes des « bons de garde ») est déjà utilisé par 32 % des Kitas. L'organisation patronale préconise aussi le développement de services de garde d'urgence (lors de déplacements professionnels des parents par exemple), et le soutien linguistique destiné tout particulièrement aux enfants issus de l'immigration.

Ce type de double flexibilisation, au niveau des entreprises et des services de garde, est censé résoudre les contradictions entre activité professionnelle et contraintes familiales à partir des préoccupations professionnelles. Pour l'IHK, la garde des jeunes enfants doit s'adapter aux « réalités du travail », de sorte que son organisation soit conçue en référence aux horaires et à l'organisation du travail non standardisée des entreprises.

### **Les entreprises interpellées par les acteurs politiques**

La nouvelle politique familiale fait également appel aux entreprises pour développer des stratégies et instruments novateurs. Elle préconise une stratégie d'alliance entre l'Etat, les partenaires sociaux, les Eglises, les associations caritatives et familiales, les fondations (Bertelsmann, Hertie). Le gouvernement mise sur la contribution financière des entreprises qu'il s'agit aussi d'inciter à développer des modes de gestion du personnel plus favorables aux familles.

La coalition rouge et verte (arrivée au pouvoir en 1998) avait innové en 1999 en mettant en place une politique de concertation au niveau local impliquant des acteurs du monde économique, associatif, administratif ainsi que des citoyens. Des « pactes locaux pour la famille » (voir le

site [www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de](http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de)) avaient vu le jour, qui devaient encourager les approches favorables à la famille de la part de communes ou d'entreprises. Ces alliances instituées dans plus de 600 villes et communes ont joué un rôle important pour faire évoluer les attitudes à l'égard de l'articulation travail-famille.

D'autres réseaux ont été mis en place depuis, dans lesquels l'Etat *via* le ministère de la Famille limite son rôle à celui d'un prestataire de services pour le secteur privé. C'est le cas de « l'Alliance pour les familles » conclue entre l'organisation des entreprises allemandes BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.*) et le ministère. De la même façon, un portail internet « PME et famille » (*Mittelstand und Familie*) agit comme un service virtuel de gestion des ressources humaines et fournit aux petites et moyennes entreprises des informations, des instruments et des exemples de bonnes pratiques pour développer leurs politiques familiales. Ce portail, animé par des acteurs privés spécialisés dans les services aux familles, bénéficie du soutien financier de la fondation Bertelsmann. L'intervention du ministère de la Famille s'est limitée à établir les contacts entre les divers acteurs.

En 2006, le ministère de la Famille, en coopération avec le patronat et les syndicats, a lancé le programme « Famille, facteur de succès » (*Erfolgsfaktor Familie*). L'un des projets s'adresse plus particulièrement aux PME incitées à développer des dispositifs d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans de leurs salariés. Pendant deux ans (trois à partir de 2009), les entreprises se voient restituer 50 % des coûts de fonctionnement des infrastructures de garde, *via* un financement du Fonds social européen. Le coût de ce

## ALLEMAGNE

projet est évalué à 50 millions d'euros d'ici 2011. Ce projet a pour objectif de mettre en place des crèches d'entreprise, gérées par les entreprises elles-mêmes ou par des prestataires externes.

Enfin, le contrat de coalition gouvernementale de 2009 inscrit à son agenda la promotion d'initiatives « favorables aux familles » (*familienfreundlich*), label de qualité susceptible de distinguer l'économie allemande autant que des municipalités particulièrement engagées. Des réseaux, constitués sous forme de plates-formes Internet et d'échange, au service des entreprises, recherchent la coopération avec des acteurs relais dans la société civile, parmi lesquels notamment les fondations à but non lucratif.

### **Du bénéfice économique des politiques familiales des entreprises**

La stratégie du ministère de la Famille est double : développer des mesures en faveur des familles selon le slogan « La politique familiale est rentable » (« *Familienpolitik rechnet sich* »), et responsabiliser les entreprises.

### **L'évaluation des politiques familiales des entreprises**

Le chiffrage des avantages économiques induits par la mise en œuvre de mesures familiales est devenu une spécialité de la politique familiale allemande depuis le début des années 2000. Le ministère de la Famille cherche à quantifier les résultats des politiques familiales au niveau des régions, notamment à travers un « atlas des familles » (*Familienatlas*)<sup>1</sup>. Cet atlas note les régions selon leur attrait pour les familles : offre quantitative et

qualitative en équipements de garde, taux et conditions d'emploi des mères de famille, etc.

Les brochures du ministère proposent également aux entreprises des exemples d'économies réalisables par le biais d'un management pro-familial (BMFSFJ *et al.*, 2008b:31). Fondées sur une analyse coûts/avantages, ces évaluations plus ou moins scientifiques sont très populaires. Une nouvelle fois, les alliances et réseaux éprouvés entrent en scène : des arguments de gestion sont mis en avant pour inciter les entreprises à développer l'engagement en faveur des familles. Les appels ciblent les PME qu'il s'agit de convaincre du « gisement d'économies » que représentent les politiques familiales. Parmi les motifs les ayant conduites à développer des initiatives familiales, les entreprises citent notamment, par ordre d'importance (*ibid*:33) :

- la fidélisation des salarié(e)s ;
- l'augmentation de la satisfaction au travail ;
- la réduction du turnover et de l'absentéisme pour cause de maladie ;
- l'augmentation de la productivité ;
- une réintégration plus rapide des mères à la suite d'un congé parental ;
- la réduction de l'absentéisme parental.

La réduction des coûts liés au remplacement de mères parties en congé parental long et à leur réintégration après un tel congé constitue, selon les entreprises, la source d'économie la plus importante. En 2004, l'institut Prognos chiffre ces coûts à 9 500 € pour des tranches de revenu faible, et à 43 200 € pour les revenus supérieurs (BMFSFJ *et al.*, 2008b:31)

1. Ce rapport est né en 2005 d'une coopération entre le ministère de la Famille, la DIHK et l'institut Prognos AG ([www.prognos.com/familienatlas](http://www.prognos.com/familienatlas)).



Pour réduire ces coûts, les PME sont incitées à développer :

- de nouveaux modes de gestion du temps (horaires à la carte, temps partiel flexible, temps partiel durant un congé parental, congés supplémentaires et temps de travail annuel) ;

- des mesures portant sur l'organisation du travail (travail domestique, télétravail en alternance, réintégration professionnelle précoce) ;

- la communication interne et externe (acceptation de « trajectoires familiales », entretiens individuels pendant et après le congé parental, intranet) ;

- l'offre de services familiaux (services ménagers, ouverture de la cantine aux membres de la famille, offre de garde des enfants sur une base régulière ou dans des situations d'urgence, subvention à la garde des enfants, *ibid*:35).

La pénurie de main-d'œuvre qualifiée liée à l'évolution démographique prévisible assombrit les perspectives de recrutement et de fidélisation des salariés qualifiés, notamment dans les PME. C'est la raison pour laquelle, soutenues par le ministère de la Famille, ces entreprises développent des stratégies pro-familiales. Le label « établissement favorable aux familles » (*familienfreundlicher Betrieb*) a connu un grand succès. Les salarié(e)s, jeunes notamment, tendent à attribuer une importance grandissante aux dispositifs mis en place par les entreprises. Une enquête de la Société sur la recherche en consommation (*Gesellschaft für Konsumforschung, GfK*) auprès de salarié(e)s, qualifié(e)s expérimenté(e)s, âgé(e)s de 25 à 39 ans, a montré que la politique de la firme en faveur

de la famille est devenue pour eux (elles) un critère d'appréciation aussi important que le salaire<sup>1</sup>. Un(e) salarié(e) sur quatre indique avoir déjà changé d'employeur pour concilier plus facilement activité professionnelle et familiale. Lors des entretiens de recrutement, les candidat(e)s se renseignent de plus en plus sur l'existence de services de garde. Une place en crèche peut emporter la décision pour ou contre un employeur, pour les femmes très qualifiées notamment. Plus la qualification est élevée, plus les candidat(e)s tendent à aborder le sujet. Le tournant des politiques familiales initiée par la ministre von der Leyen produit ainsi des résultats concrets.

Les débats initiés par le ministère de la Famille comme les appels des acteurs économiques traduisent la volonté de concilier les politiques familiales avec les intérêts et choix des entreprises. Les arguments portant sur le bien-être de l'enfant passent au second plan.

#### **La responsabilisation des entreprises**

Une politique familiale fondée sur le principe des alliances – telle qu'elle est menée de façon volontariste par le ministère de la Famille – prend appui sur des réseaux de relations entre les acteurs politiques, économiques et la société civile (représentée par exemple par les fondations). Ces relations sont fondées sur l'engagement volontaire et l'autogestion. L'Etat ne peut avoir recours à des injonctions hiérarchiques (Polterauer, 2008:34). Il procède plutôt par incitation et offre aux entreprises les conditions juridiques, financières, fiscales et idéologiques pour

---

1. Cité dans *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Verlagsbeilage, 10 Juni 2008.

## ALLEMAGNE

mener les stratégies d'ouverture aux familles. Des arbitrages naissent de processus de concertation parfois compliqués entre les différents acteurs ainsi qu'aux différents niveaux du pouvoir politique : Etat, *Länder* et communes.

Cette approche de la politique familiale correspond au concept managérial de responsabilité sociale des entreprises (RSE) qui, dans son acception positive, prône la résolution des conflits sociaux (telle la conciliation travail-famille) sur la base d'engagements sociaux (Braun, 2008). Dans le contexte actuel cependant, cet engagement n'est plus lié à une idée philanthropique, mais se fonde sur les intérêts économiques des acteurs<sup>1</sup>. Les entreprises assument une part des responsabilités à la place de la société parce qu'elles en attendent un avantage économique (Nährlich, 2008:27). L'action sociale des entreprises n'est toutefois pas réductible à leurs intérêts propres : à travers leurs actions particulières, elles prétendent au contraire donner corps à des idées et logiques valant pour la société dans son ensemble<sup>2</sup>.

### Conclusion

Le tournant de la politique familiale depuis 2000 amorcé par des réformes phares – développement des équipements d'accueil de la petite enfance pour rattraper le retard avec la France, réforme du congé parental – a sorti la garde des jeunes enfants de son statut privé pour en faire une affaire publique. Désormais, les politiques familiales se réfèrent au modèle du

foyer dans lequel les deux parents travaillent, modèle en conformité avec les préconisations européennes. Les enfants ne doivent plus faire barrage à l'activité professionnelle des mères ; inversement, l'activité professionnelle ne doit plus être une raison pour renoncer à des enfants. Cette adaptation tardive de la problématique de la conciliation travail/famille aux changements sociaux va de pair avec une plus forte ouverture vers les entreprises et la représentation patronale, nouveaux acteurs dans le domaine des politiques familiales. L'Etat a besoin de ces acteurs : il offre des aides financières, juridiques et pratiques pour transférer aux entreprises une part de la responsabilité sociétale. De nouvelles coopérations et cofinancements public-privé sont expérimentés avec des prestataires marchands, pour la gestion des crèches par exemple.

Les multiples alliances entre l'Etat, les acteurs économiques et la société civile (participation citoyenne, fondations) initiées par le ministère de la Famille sont une pièce importante de cette nouvelle politique. Elles ont contribué à l'évolution des attentes non seulement des salariés – qui tendent à considérer comme un droit l'offre de services de garde – mais aussi des entreprises. Devant une évolution démographique caractérisée par un faible taux de fertilité et une pénurie prévisible de main-d'œuvre qualifiée, les entreprises réclament une politique familiale en phase avec le marché du travail et entendent y prendre une part active. Le décalage entre le discours et l'engagement concret n'en reste pas moins considérable : peu

1. Les concepts de RSE connaissent un véritable boom. A Berlin, l'Employer Brand Academy mène des activités de conseil pour améliorer l'image des employeurs. Le développement d'une politique pro-familiale des établissements est l'un des thèmes traités.

2. Pour le débat français sur cette question, voir Daune-Richard *et al.*, 2008.

d'entreprises ont investi jusqu'ici dans le développement de structures de garde. Le système fédéral allemand favorise l'innovation, mais aussi l'hétérogénéité et un certain éparpillement des structures de garde<sup>1</sup>. D'une commune et d'un *Land* à l'autre, les conditions juridiques et financières et la volonté d'action politique varient.

Une question insuffisamment discutée est de savoir si les logiques économiques et gestionnaires pourraient à terme entrer en contradiction avec des intérêts sociaux plus généraux. En instituant un droit opposable à une place de garde pour les enfants de moins de 3 ans d'ici 2013, la ministre von der Leyen a répondu aux *desiderata* de nombreux parents. La coopération des entreprises est conçue comme une mesure compensatoire, censée décharger l'État. Il est trop tôt pour se prononcer sur les dynamiques propres qu'elle pourrait engendrer à terme : les rythmes de la garde des enfants seront-ils dictés par les entreprises et les associations patronales (DIHK) en fonction des stratégies de flexibilisation des entreprises plus que du souci du bien-être des enfants ; les logiques gestionnaires et les intérêts particuliers éclipsent-ils les intérêts généraux ?

La réponse à ces questions ne dépend pas seulement de la nouvelle ministre de la Famille, Kristina Köhler. Elle est aussi suspendue aux effets que produira la crise économique et financière sur le travail et la vie familiale et au degré d'acceptation de nouvelles contraintes par la société.

Article traduit de l'allemand  
par Adelheid Hege

## Sources

BMFSFJ (2009), *Familienreport 2009. Leistungen, Wirkungen, Trends*, Berlin.

BMFSFJ, Erfolgsfaktor Familie (2009), *Informationen für Personalverantwortliche. Familienfreundliche Maßnahmen im Unternehmen*, Berlin.

BMFSFJ, Erfolgsfaktor Familie (2008a), « Richtlinien für das Förderprogramm „Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung“ aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) », Berlin.

BMFSFJ, DIHK, berufundfamilie, Erfolgsfaktor Familie (2008b), *Familienorientierte Personalpolitik. Checkheft für kleine und mittlere Unternehmen*, Berlin.

Braun S. (2008), « Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, n° 31, p. 6-14.

Daune-Richard A.-M., Letablier M.-T. (2009), *Concilier travail et famille : L'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni)*, Dossiers d'études CNAF, n° 120, Paris.

Daune-Richard A.-M., Odena S., Petrella F. (2008), « L'engagement des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants. De nombreux enjeux et des partenariats public-privé complexes », *Recherches et Prévisions*, n° 92, p. 61-71.

DJI (2008), *Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*, München.

Fagnani J., Math A. (2007), « Les récentes réformes de la politique familiale en Allemagne : de nouveaux horizons pour les femmes ? », *Droit social*, n° 5, p. 630-636.

Forsa (2007), *Erziehung, Bildung und Betreuung – Ergebnisse einer repräsentativen Befragung junger Eltern*, Berlin.

*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Verlagsbeilage, 10 Juni 2008.

IHK Frankfurt am Main (2009), *Kita-Check. Kinderbetreuung im IHK-Bezirk Frankfurt am Main 2009. Ergebnisse der IHK-Kitabefragung*, Frankfurt am Main.

1. Sur cette question, voir plus en détail Rouault, Veil (2008).

## ALLEMAGNE

Klammer U., Letablier M.-T. (2008), « Les entreprises face à la conciliation travail et vie familiale : une comparaison Allemagne et France », *Recherches et Prévisions*, n° 92 (2), p. 73-85.

Klenner C. (2005), « Gleichstellung von Frauen und Männern und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine Analyse von tariflichen Regelungen in ausgewählten Tarifbereichen », in *WSI-Tarifhandbuch 2005*, Frankfurt am Main: Bund-Verlag, p. 39-65.

Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und FDDP (2009), *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt*, 28.10.2009.

Nährlich S. (2008), « Euphorischer Aufbruch und gesellschaftliche Wirkung », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, n° 31, pp. 26-31.

Polterauer J. (2008), « Stand der Forschung über Corporate Citizenship », *Aus Politik und*

*Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, n° 31, p. 32-38.

Rouault S., Veil M. (2008), « Les entreprises et le soutien à la parentalité en Allemagne », in Daune-Richard A.-M., Letablier M.-T. (eds.), *Concilier travail et famille : l'engagement des entreprises dans la prise en charge des enfants. Une comparaison Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni*, Rapport intermédiaire pour la CNAF, p. 20-26.

Veil M., Rouault S. (2009), *Das Engagement der Betriebe in der Kleinkindbetreuung im Deutsch-Französischen Vergleich*, Endbericht an die Hans-Böckler-Stiftung, [http://www.boeckler.de/show\\_project\\_fofoe.html?projectfile=S-2008-89-4.xml](http://www.boeckler.de/show_project_fofoe.html?projectfile=S-2008-89-4.xml).

Veil M. (2001), « La réforme des retraites de 2000, quelles incidences pour les femmes ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 70, mai, p. 17-28.