

Les politiques familiales en France et en Allemagne. Quelles différences ? Quelles pistes de réforme ?

Angela Greulich



Angela Greulich est doctorante en économie, accueillie à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) à Paris. Elle est titulaire d'un master en économie de l'université de Munich en Allemagne, où elle a été lauréate du prix du meilleur mémoire féminin pour sa thèse consacrée à « L'influence de la formation et du revenu des femmes sur la croissance macroéconomique ». Ses travaux portent sur la macro-économie, le marché du travail et les institutions politiques.

Résumé

Cet article propose une analyse croisée des soutiens financiers apportés aux familles – prestations familiales et compensations de charges familiales – en France et en Allemagne. Il compare les principaux instruments mis en œuvre, le volume des dépenses et l'effet redistributif des dispositifs. Entre les deux systèmes, l'analyse fait ressortir des différences qui reflètent des divergences plus profondes de normes et de valeurs familiales. L'article contribue à expliquer les écarts constatés quant au volume de travail et au taux de fécondité des femmes, en mettant l'accent sur les incitations pour l'offre de travail des femmes. Il propose en conclusion quelques pistes de réformes possibles concernant les modes d'imposition des familles dans les deux pays.

Mots-clés

Politique familiale – emploi des femmes – fécondité – conciliation travail/famille – incitation financière – comparaison européenne

Family policy – women's employment – fertility – combining work and family – incentives – European comparison

De nombreux articles sur la politique familiale en Europe prennent appui sur un regard croisé entre la France et l'Allemagne¹. Cela s'explique notamment par le fait que, malgré la ressemblance générale de leurs systèmes socioéconomiques, ces deux pays présentent un taux de fécondité et un volume de travail des femmes très différents. Certes, on a constaté une arrivée massive des femmes sur le marché de travail depuis les années 1970, et aujourd'hui leur taux d'activité atteint environ 60 % dans l'un et l'autre pays². Cependant, en Allemagne, avec une moyenne de 1,3 enfant par femme entre 14 et 49 ans, le taux de fécondité se situe beaucoup plus bas qu'en France (1,9 enfant)³. Ce sont les femmes diplômées de l'enseignement supérieur entre 35 et 40 ans qui offrent la situation la plus contrastée : 40 % sont sans enfant en Allemagne contre 24 % en France⁴.

En outre, l'emploi féminin s'est développé de manière différente dans les deux pays : en Allemagne, il repose davantage sur le travail à temps partiel et l'emploi précaire, puisque 39 % des emplois féminins y sont occupés à temps partiel, contre seulement 24 % en France⁵. En la matière, la situation la plus contrastée se trouve chez les mères de famille : la part de l'emploi à temps partiel chez les mères dont le plus jeune enfant a moins de six ans est de 46 % en Allemagne contre 23 % en France. Pour celles dont le plus jeune enfant a entre 6 et 14 ans, ces chiffres du temps partiel sont respectivement de 59 % contre 28 %.

Plusieurs travaux cherchent à expliquer de tels écarts entre deux pays voisins, qu'il s'agisse du taux de fécondité ou du volume de travail des femmes. Fagnani (2001), par exemple, souligne l'importance des normes et des valeurs relatives à l'éducation et à la garde des enfants. L'Allemagne a longtemps considéré les responsabilités familiales comme relevant de la sphère privée ; la France, de son côté, possède une longue tradition de politique familiale institutionnalisée.

Ces approches différentes trouvent leur reflet dans les infrastructures dédiées à la garde des enfants. En France, l'offre est beaucoup plus développée qu'en Allemagne, même si la garde des enfants de 0 à 3 ans reste à améliorer. En Allemagne, on constate un déficit important du nombre de crèches et de garderies, et des horaires d'ouverture inadaptés au travail à temps plein. Depuis le début des années 2000, l'Allemagne a pris conscience de la nécessité de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, et elle s'est efforcée de développer son système de garde d'enfants, fidèle aux recommandations du Conseil de Lisbonne.

Cependant, les écarts significatifs de volume de travail des femmes dans les deux pays laissent à penser que l'influence des normes et valeurs familiales ne se limite pas aux dispositifs de garde mais s'étend au système de soutien financier apporté aux familles (aides et compensations fiscales). De fait, l'aide que les parents reçoivent dans le cadre de la politique familiale diffère largement d'un pays à l'autre. Comme le volume total des dépenses liées au soutien financier est assez comparable en France et en Allemagne⁶, les effets divergents de ce soutien, moins documentés par rapport à ceux de l'offre de garde, risquent d'être sous-estimés.

Le moindre volume de l'activité professionnelle des femmes en Allemagne, par rapport à la France, est dû pour une part non négligeable aux principes qui fondent le soutien financier aux familles. En Allemagne, les programmes publics ont longtemps encouragé un modèle traditionnel, avec un pourvoyeur de revenu unique ou principal. L'analyse proposée dans cet article suppose qu'aujourd'hui encore, en Allemagne, une partie du soutien financier

¹ Cf. par exemple « Politique familiale : la France et l'Allemagne divergent », *Espace social européen*, n° 845, mars 2008.

² Eurostat (2006).

³ INSEE (2006).

⁴ Statistisches Bundesamt (2003).

⁵ Eurostat : Enquête européenne sur les forces de travail (2003).

⁶ En France comme en Allemagne, les dépenses relevant du soutien financier aux familles se trouvent au niveau moyen européen en 2005 (chiffres Eurostat).

apporté par l'État aux familles incite les mères à rester à la maison pour se consacrer aux tâches domestiques. Il est possible que cette incitation soit due au fait que les aides forfaitaires élevées opèrent à l'encontre des investissements en faveur de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

En France, au contraire, il est devenu socialement légitime pour les mères de travailler à plein temps. Il est donc possible que le système français de soutien financier cherche en grande partie à encourager la conciliation entre travail et famille, et incite les femmes à mener une activité professionnelle.

Cet article analyse les principaux instruments de soutien étatique en France et en Allemagne, en mettant l'accent sur la conciliation travail/famille et sur l'incitation à l'activité professionnelle des femmes. Dans un premier temps, il compare les prestations monétaires et les compensations de charges familiales en matière d'imposition sur le revenu. Une comparaison terme à terme trouvant rapidement ses limites, l'analyse prendra surtout en compte les différentes normes et valeurs familiales dans les deux pays. Dans un deuxième temps, l'accent sera mis sur les effets redistributifs de l'ensemble de ces instruments. On étudiera ensuite leur impact sur l'incitation à l'activité des femmes. Enfin, on proposera des voies de réforme des politiques publiques.

1. Prestations et compensations fiscales pour familles en Allemagne et en France

Les prestations et compensations fiscales destinées aux familles en Allemagne et en France se répartissent en quatre catégories : les instruments classiques, les instruments liés aux congés, à la garde d'enfants et enfin à l'imposition des revenus. Notre description se limite ici aux dispositifs principaux, sans traiter la totalité des instruments spécifiques.

1.1. Les instruments classiques

Le tableau n° 1 présente les instruments traditionnels de la politique familiale. Dans les deux pays, ce sont les aides forfaitaires liées aux enfants qui constituent l'élément clé des prestations.

En Allemagne, les parents ont le choix entre des abattements fiscaux et une allocation enfant (*Kindergeld*). Les premiers comprennent l'abattement pour enfants à charge (*Kinderfreibetrag*) et, depuis 2000, l'abattement pour charges éducatives (*Betreuungsfreibetrag*). Ces deux abattements sont cumulables et se déduisent du revenu imposable. Pour choisir entre l'allocation enfant et les abattements fiscaux, l'administration fiscale applique automatiquement à chaque ménage le système qui lui est le plus favorable (*Günstigerprüfung*).

Les abattements fiscaux ne sont valables que dans le cas où l'allocation enfant versée n'a pas le plein effet d'exonération obtenu par les deux abattements. Cette éventualité ne concerne d'habitude que les très hauts revenus, dont le taux marginal d'imposition est plus élevé⁷. Une étude de Baclet, Dell et Wrohlich (2007) estime que seulement 17 % des ménages avec enfants sont soumis à l'abattement. Contrairement à ce qui se fait en France, l'allocation enfant (*Kindergeld*) n'est pas indexée sur le taux d'inflation annuel. En 2005, cette allocation entraînait des dépenses totales de 35 milliards d'euros⁸, le montant par enfant augmentant de façon continue depuis les années 1990. Les abattements causaient des pertes d'impôt de 1,5 milliard d'euros en 2005.

⁷ La coexistence de l'abattement fiscal et de l'allocation enfant est due au fait que la constitution allemande (instaurée en 1949) interdit l'imposition d'un certain minimum vital pour les familles avec enfants. Par conséquent, en 1983, un abattement pour enfants à charge était initié, sans suppression de l'allocation enfant qui existe depuis 1975. Les montants actuels sont valables depuis janvier 2002.

⁸ Rosenschon (2006).

Tableau n° 1 : Les instruments classiques de la politique familiale

	Allemagne	France
Prestations forfaitaires	Allocation enfant (<i>Kindergeld</i>) 1 enfant : 154 €/mois 2 enfants : 308 €/mois 3 enfants : 462 €/mois 4 enfants : 641 €/mois 5 enfants : 820 €/mois 6 enfants : 999 €/mois par enfant en plus : 179 €/mois	Allocation familiale 1 enfant : 2 enfants : 119,14 €/mois 3 enfants : 271,75 €/mois 4 enfants : 424,38 €/mois 5 enfants : 577,01 €/mois 6 enfants : 729,64 €/mois par enfant en plus : 152,63 €/mois
	ou : Abattement pour enfants à charge (<i>Kinderfreibetrag</i>) 3 648 €/an/enfant pour couples mariés 1 824 €/an/enfant pour mono parents + Abattement pour charges éducatives (<i>Betreuungsfreibetrag</i>) 2 160 €/an/enfant pour couples mariés 1 080 €/an/enfant pour mono parents	et : Majoration de l'allocation familiale enfant + de 11 ans : 33,51 €/mois enfant + de 16 ans : 59,57 €/mois que 2 enfants : pas de majoration pour l'aîné Majoration unique à compter du 1^{er} mai 2008 Enfant + de 14 ans : 59,57 €/mois (s'applique aux enfants qui auront 11 ans après le 30 avril 2008)
Majorations pour familles à faible revenu sous condition de ressources	Majoration pour enfant (<i>Kinderzuschlag</i>) pour enfants âgés de moins de 25 ans max. 140 €/enfant/mois pour max. 36 mois	Complément familial pour familles avec au minimum 3 enfants tous âgés entre 3 et 21 ans 155,05 € mois/1 860,60 € an

Chiffres de janvier 2007 pour l'Allemagne et de mai 2007 pour la France.

Sources : BMFSFJ (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*) 2007, CNAF (*Caisse nationale d'allocations familiales*) données tous régimes 2007, MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*) 2006

En France, l'allocation familiale est versée indépendamment du niveau de revenu du ménage, comme en Allemagne. Toutefois, la prestation française est moins généreuse, non seulement en termes de montant mais aussi parce qu'elle ne prend effet qu'à partir du deuxième enfant. En outre, la limite d'âge pour les enfants est moins élevée en France⁹. Les dépenses totales dues à l'allocation familiale y sont donc moindres, avec 12 milliards d'euros¹⁰ en 2005. Toutefois, comme outre-Rhin, le montant par enfant a augmenté de façon continue depuis les années 1990.

⁹ En France, la limite d'âge se situe à 20 ans. En Allemagne, en 2007, elle était réduite de 27 à 25 ans (enfants en formation).

¹⁰ 11,95 milliards selon la CNAF (2007).

Les deux pays pratiquent une majoration pour les familles à faible revenu. Mais alors qu'en Allemagne la majoration d'enfant (*Kinderzuschlag*) vise à réduire la pauvreté des enfants, le complément familial français cherche à soutenir les familles nombreuses dans un objectif nataliste, indépendamment du revenu. Il est réservé aux familles ayant au moins trois enfants, tous âgés de plus de 3 ans. En France encore, il existe une allocation forfaitaire pour familles nombreuses, liée à des conditions très spécifiques et qui a donc une influence marginale¹¹.

Les deux pays disposent en outre d'instruments spécifiques pour aider les familles ayant des charges particulières, telle l'allocation pour parents isolés ou pour enfants handicapés. On trouve également en France l'allocation de rentrée scolaire et une réduction d'impôt forfaitaire pour scolarisation.

Par le biais des prestations forfaitaires, l'Allemagne et la France cherchent à prévenir la pauvreté des familles¹², mais les deux pays poursuivent des objectifs différents. En France, l'absence d'allocation pour les couples avec un seul enfant reflète l'intention d'aider principalement les familles nombreuses (redistribution horizontale). En Allemagne, les prestations sont versées à partir du premier enfant et sont plus généreuses, ce qui favorise les familles à faible revenu (redistribution verticale). En outre, comme on l'a vu, les dépenses liées aux prestations familiales forfaitaires sont trois fois plus élevées en Allemagne qu'en France. Ces montants forfaitaires généreux supposent que l'Allemagne cherche plus que la France à soutenir les familles avec un seul ou un principal pourvoyeur de revenu (modèle de « Monsieur Gagne-Pain »).

1.2. Instruments liés au congé

Le tableau n° 2 présente les instruments principaux liés au congé. En ce qui concerne l'allocation parentale, l'Allemagne a récemment adopté des réformes significatives. Avant 2007, il existait une allocation d'éducation (*Erziehungsgeld*) consistant en un montant forfaitaire de 300 euros par mois, pendant une période de 24 mois¹³. Cette durée a été continuellement allongée depuis 1979. L'allocation bénéficiait surtout aux mères inactives, puisqu'elle était versée sous condition d'un revenu du ménage plafonné et qu'une activité à temps partiel la réduisait fortement.

Valable pour les enfants nés à partir de janvier 2007, la nouvelle allocation parentale (*Elterngeld*), d'inspiration scandinave, apporte des changements profonds. Le but déclaré de la réforme est d'atténuer les pertes de salaire, de raccourcir les arrêts de travail pour les mères et d'inciter les pères à prendre le congé¹⁴. L'allocation parentale a été augmentée en indexant les montants versés au niveau du salaire préalable, mais la durée de ces versements a été réduite. Le parent qui cesse de travailler pour élever son enfant reçoit une substitution de salaire net de 67 %¹⁵, calculée sur la base du revenu mensuel moyen des 12 mois précédant le congé de maternité (*Mutterschutz*)¹⁶. Le montant maximal est de

¹¹ L'allocation forfaitaire concerne les familles d'au moins trois enfants dont l'aîné a 20 ans et réside au foyer : elle est versée jusqu'à ce que l'enfant atteigne ses 21 ans. Cette allocation atténue la chute de l'allocation familiale pour familles nombreuses, dont la limite d'âge est fixée à 20 ans.

¹² Cf. L'Hommeau et Paupy (2001) pour la France.

¹³ Ou 450 euros par mois pendant une période de 12 mois.

¹⁴ Cf. Spiess et Wrohlich (2006).

¹⁵ Avec deux enfants âgés de moins de 3 ans et trois enfants et plus âgés de moins de 6 ans, l'allocation parentale substitue 73,7 % du salaire net (*Geschwisterbonus* de 10 %). En cas de naissance multiple, l'allocation parentale s'élève à 300 euros par mois par enfant additionnel. En cas de revenu faible, l'allocation parentale substitue jusqu'à 100 % du salaire net. Si un nouvel enfant survient dans les deux ans qui suivent l'arrivée du premier enfant, la substitution de salaire est calculée sur la base du salaire reçu avant l'arrivée de ce premier enfant (« *speed premium* »).

¹⁶ Dans les deux pays, on trouve aussi un congé de maternité. En Allemagne, la durée de ce congé (*Mutterschutz*) est de 6 semaines avant et 8 semaines après l'accouchement. En France, elle est de 16 semaines au total, avec possibilité d'en moduler la répartition. La France se différencie de l'Allemagne en donnant au père la possibilité de bénéficier de 11 jours de congé paternité dans les 4 mois suivant la naissance de l'enfant.

1 800 euros par mois. Le montant minimal, fixé à 300 euros par mois, est également versé aux parents qui n'ont pas travaillé auparavant. Contrairement à l'ancien règlement, le revenu n'est pas plafonné, mais les montants sont limités : l'allocation parentale est désormais versée pendant 12 mois seulement¹⁷ (14 si le parent est isolé). Pour inciter le père à participer au congé, la durée est allongée à 14 mois au total si le deuxième parent prend au moins 2 mois de congé. L'allocation doit être demandée pendant la durée du congé parental (*Elternzeit*), lequel donne à la personne l'assurance de retrouver son emploi pendant un maximum de 36 mois après l'arrivée de l'enfant.

Le parent qui diminue son temps de travail pour garder son enfant reçoit une allocation parentale réduite (*reduziertes Elterngeld*), qui s'élève à 67 % de la différence entre le salaire antérieur à temps plein et le salaire actuel à temps partiel. Les parents peuvent se partager complètement la garde de l'enfant en travaillant au maximum 30 heures par semaine chacun.

Selon les estimations du ministère de la Famille allemand, la nouvelle allocation parentale coûtera environ 1 milliard d'euros par an de plus que l'ancienne (*Erziehungsgeld*), qui entraînait des dépenses totales de 3,15 milliards d'euros en 2005.

Tableau n° 2 : Instruments principaux liés au congé

	Allemagne	France
Allocation parentale	<i>Allocation parentale (Elterngeld)</i>	<i>Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)</i>
	versements limités sans plafond de revenu	sous condition de revenu plafonné
		<i>prime à la naissance ou à l'adoption :</i> 855,25 € au 7 ^e mois de la grossesse 1 710,49 € lors de l'adoption d'un enfant de moins de 20 ans
		<i>allocation de base :</i> 171,06 €/mois/famille
	<u>cessation totale de travail :</u> 67 % du salaire net max. 1 800 €/mois min. 300 €/mois	<i>complément du libre choix d'activité :</i> <u>cessation totale de travail :</u> 530,72 €/mois sans allocation de base 359,67 €/mois avec allocation de base
	<u>travail à temps partiel :</u> max. 30 heures/semaine : 67 % de la différence entre le salaire antérieur à temps plein et le salaire actuel à temps réduit	<u>travail à temps partiel, max. 50 %</u> de la durée du travail fixée dans l'entreprise : 403,52 €/mois sans allocation de base 232,52 €/mois avec allocation de base
		<u>travail à temps partiel, 50 %-80 %</u> de la durée du travail fixée dans l'entreprise : 305,17 €/mois sans allocation de base 134,13 €/mois avec allocation de base

Chiffres de janvier 2007 pour l'Allemagne et de mai 2007 pour la France.

Sources : BMFSFJ (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*) 2007, CNAF (*Caisse nationale d'allocations familiales*) données tous régimes 2007, MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*) 2006

¹⁷ En réduisant de moitié le montant mensuel versé, la durée peut être doublée.

La France a également réformé son allocation parentale. Les changements principaux sont, premièrement, une extension des aides aux familles ayant un seul enfant et, deuxièmement, une augmentation de l'aide pour les parents travaillant à temps partiel. La nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) est valable pour tout enfant né depuis janvier 2004. Elle se substitue aux allocations liées à la petite enfance en vigueur avant 2004, c'est-à-dire l'APJE (allocation pour jeune enfant), l'AAD (allocation d'adoption), l'APE (allocation parentale d'éducation), l'AFEAMA (aide à l'emploi d'une assistante maternelle agréée) et l'AGED (allocation de garde d'enfants à domicile).

La PAJE se compose de quatre éléments : la prime à la naissance ou à l'adoption, l'allocation de base, le complément du libre choix d'activité et le complément du libre choix du mode de garde (ce dernier sera présenté plus loin). Pour la prime à la naissance ou à l'adoption comme pour l'allocation de base, il existe un plafond de revenu assez élevé. L'allocation de base est versée pendant une durée de trois ans après l'arrivée de l'enfant et n'est pas cumulable avec le complément familial. Pendant ces trois ans, le droit à retrouver son emploi précédent est assuré.

Le complément de libre choix d'activité vise à permettre aux parents d'interrompre totalement, ou partiellement, leur activité professionnelle pour s'occuper de leur enfant de moins de 3 ans¹⁸. Il est versé aux parents qui ont travaillé durant les deux ans précédant l'arrivée de l'enfant. Il exclut donc les personnes aux carrières professionnelles discontinues, qui bénéficient seulement de la prime à la naissance et de l'allocation de base. Le complément de libre choix d'activité procure aux parents travaillant à temps partiel une aide plus élevée que l'ancien dispositif, ce qui implique une valorisation du temps partiel par rapport à une cessation d'activité. En outre, les plafonds de ressources ont été relevés de 37 %. En revanche, les conditions exigées d'activité antérieure ont été durcies. Avec plusieurs enfants, le complément de libre choix d'activité est versé pendant trois ans à compter de l'arrivée de l'enfant. Selon le nouveau règlement, les parents ayant un seul enfant bénéficient aussi du complément, mais la période maximale de versement est limitée à six mois à partir de l'arrivée de l'enfant.

Pour raccourcir la durée de versement, la France a également institué un complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), attribué aux parents ayant un troisième enfant – ou plus – à charge, et qui interrompent intégralement leur activité professionnelle pendant un an après l'arrivée de l'enfant. Ce complément attribue des montants plus élevés pendant une durée plus courte¹⁹.

Selon la CNAF, les trois premiers éléments de la PAJE se soldaient par des dépenses totales de 3,9 milliards d'euros en 2005. À la même date, les anciennes allocations correspondantes, l'APJE, l'AAD et l'APE, entraînaient encore des dépenses de 2,55 milliards d'euros. Le montant cumulé (6,45 milliards) est 1,5 fois plus élevé que celui prévu pour l'allocation parentale en Allemagne (*Eltnergeld*) en 2007.

Avec ces nouveaux dispositifs, les deux pays cherchent à rendre plus attractif le retour au travail des mères après l'arrivée d'un enfant. Cependant, en France, la base des dispositifs relatifs au congé parental est restée la même. L'Allemagne a, quant à elle, entrepris des réformes plus profondes et montre donc une véritable volonté de modifier les comportements des parents. En effet, le raccourcissement de la durée de l'allocation parentale oblige les mères à reprendre un travail plus tôt et incite les pères à participer au congé. En outre, le nouveau règlement allemand diminue la perte du transfert due à un travail à temps partiel, ce qui réduit l'incitation à une cessation totale de travail.

¹⁸ *L'e-ssentiel*, n° 52, CNAF, août 2006.

¹⁹ 758,95 €/mois sans allocation de base et 587,90 €/mois avec allocation de base pendant un an.

Toujours dans le cadre des réformes menées par le gouvernement allemand, ce sont surtout les ménages aux revenus élevés qui bénéficient le plus du nouveau règlement. L'allocation parentale (*Elterngeld*) étant calculée sur la base des derniers salaires, les réformes soutiennent plus largement les mères diplômées aux revenus élevés²⁰. Le nouveau règlement est moins favorable aux mères sans ou à faible revenu, à cause du raccourcissement de la durée de versement de l'allocation (de 24 mois à 12 ou 14 mois). La nouvelle allocation parentale ne favorise donc pas une redistribution verticale.

La réforme suggère que l'Allemagne commence à promouvoir des modèles familiaux autres que le modèle traditionnel avec un seul apporteur de revenu. Par ailleurs, à travers la substitution de salaire, la réforme encourage plus qu'auparavant les femmes diplômées à s'éloigner du marché du travail et décourage les jeunes débutants professionnels d'avoir des enfants, puisque l'allocation parentale (*Elterngeld*) n'est avantageuse qu'après une insertion professionnelle réussie. Par conséquent, malgré le caractère progressiste de la réforme, ses effets sur l'activité des jeunes mères et sur la fécondité restent à démontrer.

En France, les réformes dans le cadre de la PAJE favorisent les ménages à revenu élevé, puisque les plafonds de ressources et les montants des prestations liés à une réduction du travail ont été augmentés, tandis que ceux liés à une cessation de travail n'ont pas été modifiés. Selon une étude de Marical (2007), ce sont surtout les familles à revenu élevé qui optent pour une réduction de travail, les ménages à revenu moyen choisissant plutôt une cessation d'activité. La revalorisation d'un travail à taux partiel par rapport à une cessation d'activité avait pourtant pour but premier de rendre plus attractif le retour au travail des mères. En revanche, les nouveaux dispositifs sont beaucoup moins progressistes que ceux mis en place en Allemagne. Pour les familles ayant plus d'un enfant, la durée de 36 mois, considérée comme longue, risque de retarder le retour des mères sur le marché du travail. De plus, en France, contrairement à l'Allemagne, les pères de famille ne sont pas explicitement visés par les nouveaux dispositifs.

1.3. Instruments pour la prise en compte des frais de garde

Le tableau n° 3 présente les instruments principaux pour la prise en compte des frais de garde. En Allemagne, une nouvelle réglementation concernant la prise en charge de ces coûts par des déductions fiscales (*Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten*) a été mise en place en 2006. Auparavant, les couples bi-actifs pouvaient réduire leurs impôts de 1 500 euros dès lors que les frais de garde dépassaient 1 548 euros. Le nouveau règlement a rehaussé le niveau limite des dépenses. Les parents isolés actifs et les couples bi-actifs peuvent désormais réduire leurs frais d'impôt des deux tiers des dépenses de garde, à partir du premier euro jusqu'à un maximum de 4 000 euros. Tous les modes de garde (crèches, jardins d'enfants ou garde à domicile) sont concernés. En effet, contrairement à ce qui se passe en France, le traitement fiscal ne diffère pas selon le mode de garde.

En Allemagne toujours, le nouveau dispositif apporte, dans les cas de parents isolés inactifs et de couples mono-actifs, la possibilité de déduire fiscalement les frais de garde à hauteur des deux tiers. Ils ne peuvent réduire leur revenu imposable qu'au titre des dépenses exceptionnelles. Par ailleurs, pour eux, la limite d'âge des enfants est plus stricte.

Le ministère des Finances allemand chiffre la perte des revenus fiscaux à 0,46 milliard d'euros par an, à partir de 2006, perte due à la déduction des frais de garde d'enfants et à la déduction au titre des dépenses exceptionnelles.

²⁰ Cf. Ludsteck et Schönberg (2007).

Tableau n° 3 : Instruments pour la prise en compte des frais de garde (hors aides fiscales)

	Allemagne	France
Prise en charge des frais de garde	<i>Déduction des frais de garde d'enfants</i> (<i>Absetzbarkeit</i> <i>Kinderbetreuungskosten</i>)	<i>Complément du libre choix du mode de garde</i> (<i>composant PAJE</i>)
	déduction limitée sans plafond de revenu	sous condition de revenu plafonné
	<i>réduction des frais d'impôt</i> pour parents isolés actifs et couples bi-actifs deux tiers des frais max. 4 000 € par an et par enfant (0-14 ans) Ou : <i>déduction au titre des dépenses exceptionnelles</i> pour parents isolés inactifs et couples mono-actifs deux tiers des frais max. 4 000 € par an et par enfant (3-6 ans)	<i>prise en charge des frais d'une assistante maternelle ou de la garde d'enfants à domicile</i> max. 374,75 € par mois et par enfant (0-6 ans) selon revenu et âge d'enfant + prise en charge des cotisations sociales Ou : <i>prise en charge d'un appel à une association ou entreprise habilitée</i> qui emploie des assistantes maternelles agréées/gardes d'enfants à domicile max. 776,25 € par mois et par enfant (0-6 ans) selon revenu, âge et nombre d'enfants

Chiffres de janvier 2007 pour l'Allemagne et de mai 2007 pour la France.

Sources : BMFSFJ (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*) 2007, CNAF (*Caisse nationale d'allocations familiales*) données tous régimes 2007, MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*) 2006

En France, les parents choisissent entre le complément du libre choix d'activité (amortissement de la perte de salaire en cas d'arrêt ou de réduction de l'activité professionnelle) et le complément du libre choix du mode de garde (en cas de travail à temps plein)²¹. Ce dernier complément vise à donner aux parents un choix du mode de garde plus libre et prend en charge des frais de garde plus importants qu'auparavant²². Si les parents embauchent une assistante maternelle ou un salarié à domicile, le complément du libre choix du mode de garde prend en charge les cotisations salariales et une partie du salaire net versé. En cas d'embauche d'une assistante maternelle, toutes les cotisations sociales sont prises en charge à 100 % (exonération des charges patronales et salariales). Dans le cas d'une garde à domicile, 50 % des cotisations sociales sont prises en charge dans la limite de 402 euros par mois (le montant maximum varie selon l'âge de l'enfant). Pour les deux modes de garde, un minimum de 15 % du salaire reste à la charge des parents. Le complément du libre choix du mode de garde cherche à moins différencier l'embauche d'une assistante maternelle et d'un salarié à domicile²³.

²¹ Un cumul est possible dans le cas d'une activité à temps partiel et d'un recours à une garde rémunérée.

²² *L'e-ssentiel*, n° 36, CNAF, avril 2005.

²³ Auparavant, l'emploi d'une assistante maternelle, soutenu par l'AFEAMA (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée) était encore plus favorisé par rapport à l'emploi d'un salarié à domicile, soutenu

Si les parents n'embauchent pas eux-mêmes une personne pour la garde mais font appel à une association ou à une entreprise qui emploie des assistantes maternelles ou des gardes d'enfant à domicile, les parents bénéficient de prestations plus élevées, puisque les cotisations sociales ne sont pas prises en charge. Dans le cas d'une garde d'enfants par une assistante maternelle agréée, les parents reçoivent une aide forfaitaire par enfant. Dans le cas d'une garde à domicile, les parents reçoivent une aide forfaitaire, quel que soit le nombre d'enfants concernés. Encore une fois, dans tous les cas, un minimum de 15 % de la dépense reste à la charge des parents.

Selon la CNAF, le complément du libre choix du mode de garde atteignait un montant total de 1,33 milliard d'euros en 2005²⁴. Les anciennes allocations correspondantes, l'AFEAMA et l'AGED, entraînaient encore des dépenses de 1,7 milliard d'euros en 2005. La somme des deux montants atteint 3,03 milliards, soit presque sept fois le montant prévu pour la prise en charge des frais de garde en Allemagne en 2006.

Outre-Rhin, l'élargissement de cette prise en charge soulage certes les parents actifs et reflète la volonté politique d'améliorer la possibilité de conciliation travail/famille. Toutefois, les sommes engagées sont beaucoup moins élevées qu'en France, qu'il s'agisse des dépenses totales ou des montants particuliers par famille, par mois et par an. Malgré une réforme bien intentionnée, le soutien financier apporté aux parents actifs par la prise en charge des coûts de garde reste donc superficiel en comparaison avec la France.

1.4. Imposition des revenus familiaux

L'Allemagne comme la France prennent en compte l'existence de la famille à travers l'imposition sur le revenu du ménage. Mais la compensation des charges familiales en la matière diffère de façon importante, comme l'expose le tableau n° 4.

En Allemagne, il existe un « quotient conjugal » (*Ehegattensplitting*), c'est-à-dire une imposition séparée des époux, sans prise en considération du nombre d'enfants et sans plafond de revenu. Les époux ont le choix entre une péréquation fiscale de leurs revenus et l'établissement global de l'imposition. Dans le cas de la taxation globale, choisie dans la plupart des cas, le revenu des deux conjoints est totalisé. Pour la liquidation de l'impôt commun, le revenu est partagé en deux (nombre de parts/*Splittingfaktor*: 2) et l'impôt résultant du revenu partagé est doublé. Ainsi, l'abattement de base inclus dans le barème d'imposition du revenu est doublé pour le couple conjugal, et la progression du tarif fiscal en est ralentie. Ce sont surtout les ménages à salaire unique qui profitent de ce système. Le quotient conjugal est, après l'allocation enfant, le deuxième instrument le plus coûteux de la politique familiale en Allemagne : selon le gouvernement fédéral, son montant s'élevait en 2005 à 19,1 milliards d'euros.

par l'AGED (allocation de garde d'enfants à domicile), car celui-ci prenait certes aussi en charge 50 % des cotisations sociales, mais pas la partie du salaire net.

²⁴ Le complément de libre choix du mode de garde est valable uniquement pour les enfants jusqu'à 6 ans. Néanmoins, depuis janvier 2006, il existe aussi la possibilité d'une déduction fiscale des frais de garde, qu'elle soit effectuée à domicile ou hors du domicile et quel que soit l'âge de l'enfant. Cette déduction est plafonnée et régulée dans le cadre du « service à la personne » : les parents peuvent rémunérer en chèque emploi service universel (CESU) l'assistante maternelle agréée, la structure agréée ou la personne qui garde à leur domicile les enfants. Ils reçoivent une attestation fiscale qui leur permet de bénéficier d'une réduction ou d'un crédit d'impôt de 50 % des dépenses effectuées (après déduction du complément du libre choix du mode de garde).

Tableau n° 4 : Imposition des revenus familiaux

	Allemagne	France
Imposition des familles	<i>Quotient conjugal (Ehegattensplitting)</i>	<i>Quotient familial</i>
	réduction non plafonnée	réduction plafonnée selon situation familiale
	nombre de parts (<i>Splittingfaktor</i>) : 2 pour un couple marié sans prise en compte d'enfants	nombre de parts : 2 pour un couple marié sans enfants plus 0,5 pour le premier enfant plus 0,5 pour le deuxième enfant puis une part supplémentaire par enfant en plus

Chiffres de janvier 2007 pour l'Allemagne et de mai 2007 pour la France.

Sources : BMFSFJ (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*) 2007, CNAF (*Caisse nationale d'allocations familiales*) données tous régimes 2007, MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*) 2006

En France, le « quotient familial »²⁵ prend en compte le nombre d'enfants jusqu'à l'âge de 18 ans, ce qui constitue une des différences majeures de la politique familiale entre les deux pays. Ce quotient s'applique sous condition d'un revenu plafonné qui varie selon la situation familiale. Mais le plafond étant très élevé, la plupart des familles françaises bénéficient du quotient familial²⁶. Courtioux, Laib, Le Minez et Mirouse (2005) estiment, à l'aide d'une micro-simulation, que l'économie d'impôt sur le revenu pour les familles s'élevait à 11 milliards d'euros en 2004.

Le barème fiscal étant progressif dans les deux pays, le quotient allemand comme le quotient français favorisent les couples à salaires uniques ou très disparates. Pour ces couples, les deux quotients ralentissent la progression du tarif fiscal et provoquent ainsi une augmentation de l'abattement fiscal. Il apparaît alors que le quotient conjugal (institué en Allemagne en 1958) et le quotient familial (institué en France en 1945) se fondent l'un comme l'autre sur le modèle des structures familiales traditionnelles, avec un pourvoyeur de revenus unique ou principal. De plus, les deux quotients impliquent une augmentation du gain fiscal avec le revenu total du couple.

2. Effets redistributifs de l'ensemble du soutien financier aux familles

Pour évaluer les effets redistributifs du système de soutien financier aux familles en France et en Allemagne, il faut en premier lieu comparer les dépenses totales dans chaque pays. Leur volume diffère selon les sources. En effet, les calculs prennent souvent en compte d'autres éléments que les quatre instruments principaux énumérés ci-dessus. Il s'agit principalement de dispositifs qui s'adressent aux personnes à faible revenu et qui varient selon la situation familiale, comme les dépenses pour le logement, le handicap, la précarité, ou l'assurance sociale. La plupart des données, provenant de l'OCDE, d'Eurostat ou de

²⁵ Le quotient familial est un procédé qui consiste à diviser le revenu imposable du foyer fiscal par le nombre de parts (qui augmente avec le nombre d'enfants). L'impôt sur le revenu est calculé en appliquant le barème à ce résultat et en multipliant la somme obtenue par le nombre de parts.

²⁶ Pour compléter l'analyse, précisons que les parents allemands peuvent choisir entre quotient conjugal et imposition individuelle, ce qui n'est pas possible pour les familles françaises. Pour bénéficier du quotient, les Allemands doivent être mariés. En France, les couples ayant souscrit un pacte civil de solidarité (PACS) en bénéficient aussi. En outre, le quotient familial s'applique également aux parents isolés (avec un calcul du nombre de parts différent), alors qu'en Allemagne il existe des exonérations fiscales pour parents isolés.

sources nationales, indiquent à l'unanimité que les dépenses se sont accrues de façon continue de 1990 à aujourd'hui dans les deux pays. En Allemagne, ces dépenses se trouvaient à un niveau plus bas qu'en France au début des années 1990 ; puis elles ont augmenté progressivement dans le cadre d'un rattrapage. Les dépenses familiales des deux pays ont convergé ces dernières années et s'élèvent à environ 3 % du PIB en 2005 (Eurostat). À ce niveau, elles se trouvent dans la moyenne des membres de l'UE²⁷. Les réductions d'impôt en faveur des familles occupent une grande partie du poste « dépenses familiales », et cela dans les deux pays. Elles atteignent environ 1 % du PIB en Allemagne et 0,8 % en France²⁸. Cela donne environ 30 milliards d'euros par an en Allemagne (dont 19 milliards pour le quotient conjugal). En France, le montant total des réductions d'impôt en faveur des familles se chiffre à environ 18 milliards d'euros par an (dont 11 milliards d'euros pour le quotient conjugal).

Cette conformité dans le volume des dépenses familiales en proportion du PIB n'implique pas que les politiques familiales poursuivent des objectifs identiques dans les deux pays. Une comparaison des montants relatifs attribués aux quatre principaux instruments de la politique familiale révèle des écarts persistants, qui reflètent des buts clairement différents. En Allemagne, les dépenses familiales ont augmenté depuis 1990 principalement à cause de la hausse des prestations forfaitaires, qui comprennent l'allocation enfant (*Kindergeld*), l'abattement fiscal pour enfants à charge (*Kinderfreibetrag*) et l'abattement pour charges éducatives (*Betreuungsfreibetrag*). Avec un montant de 36 milliards d'euros en 2005, ces prestations forfaitaires constituent l'instrument principal du soutien financier aux familles en Allemagne, avec pour but de préserver ces dernières de la pauvreté (redistribution verticale). En outre, les prestations forfaitaires élevées cherchent à compenser l'effet du quotient conjugal (*Ehegattensplitting*), qui favorise les ménages à fort revenu et affaiblit ainsi la redistribution verticale visée. Le quotient conjugal est, avec environ 19 milliards d'euros en 2005, le deuxième instrument le plus cher de la politique familiale en Allemagne. Les deux instruments principaux du soutien financier aux familles ont donc des effets redistributifs contraires. La tolérance à l'égard de cette contradiction suppose que la politique familiale favorise l'effet commun de ces deux instruments, c'est-à-dire le soutien aux familles ayant un seul ou un principal apporteur de revenu.

Certes, les réformes récentes de l'allocation parentale (*Elterngeld*) et de la déduction des frais de garde d'enfants (*Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten*) signalent une prise de distance vis-à-vis du modèle familial traditionnel. L'allocation parentale a, avec une substitution de salaire de 67 % plafonnée à un niveau assez élevé (1 800 euros par mois), un effet anti-redistributif. Les perdants de la réforme sont les parents sans ou à faible revenu, y compris les étudiants. Avant la réforme, ils recevaient 300 euros par mois pendant une durée de 24 mois. La réforme implique pour eux un raccourcissement de la durée à 12 mois (ou 14 mois selon les cas). En revanche, en soutenant plus qu'autrefois les couples bi-actifs et les parents mono-actifs, la nouvelle allocation parentale encourage une conciliation travail/famille. Toutefois, les dépenses liées à ces instruments, environ 4,2 milliards d'euros par an pour l'allocation parentale (prévision pour 2007) et 460 millions d'euros par an pour la prise en charge des frais de garde (prévision pour 2006), ne soutiennent pas la comparaison avec celles liées aux prestations forfaitaires et au quotient conjugal. Les réformes ne peuvent donc pas être interprétées comme un changement radical du principe dominant de la politique familiale. Elles représentent plutôt les premiers signes d'une ouverture d'esprit des acteurs politiques. Il est probable cependant que les réformes auront un effet à moyen terme sur le comportement des parents : leur recours à l'allocation parentale et à la prise en charge des frais de garde devrait s'accroître au cours des prochaines années et le volume financier de ces instruments augmentera en conséquence.

²⁷ Eurostat (2006).

²⁸ OECD Social Expenditure Database (2003).

En France, si l'on raisonne en termes de volume financier, les deux instruments principaux du soutien aux familles sont le quotient familial et l'allocation familiale qui se chiffrent respectivement à environ 11 milliards et 12 milliards d'euros par an. Le quotient familial cherche à soulager les familles nombreuses en prenant en compte le nombre d'enfants et en attribuant une part entière supplémentaire à partir du troisième enfant. De même, le quotient familial favorise les familles à revenu élevé et les couples à salaires disparates. Par conséquent, il implique une redistribution horizontale, tout en encourageant le modèle familial traditionnel avec un seul ou un principal pourvoyeur de revenu. Certes, l'allocation familiale vise à prévenir la pauvreté des familles mais elle agit aussi de manière conforme à l'objectif de redistribution horizontale du quotient familial en ne faisant effet qu'à partir du deuxième enfant. Les dépenses attribuées aux instruments liés aux congés (environ 6,5 milliards d'euros en 2005) et à la prise en charge des frais de garde (environ 3 milliards en 2005), qui entendent favoriser la conciliation travail/famille, apparaissent moindres en comparaison avec les deux premiers instruments. Il n'en demeure pas moins que le montant absolu de l'investissement en faveur de la conciliation travail/famille est presque deux fois plus élevé en France qu'en Allemagne²⁹.

Une étude de Baclet, Dell et Wrohlich (2007) confirme, à l'aide d'une micro-simulation prenant en compte la distribution des revenus et la progression d'imposition dans les deux pays, que le système de soutien financier aux familles en Allemagne met l'accent sur une redistribution verticale. Le système français, quant à lui, est effectivement plus orienté vers une redistribution horizontale. Par conséquent, les familles qui augmentent leur revenu subissent davantage de pertes de soutien financier en Allemagne qu'en France. Ceci suppose que les deux systèmes diffèrent également en ce qui concerne l'incitation à l'offre de travail des femmes.

3. Effets du soutien financier aux familles sur l'offre de travail des femmes

En Allemagne comme en France, le système socio-fiscal, avec ses transferts et ses barèmes d'imposition, suscite une redistribution de revenu des ménages aisés vers les ménages plus pauvres. Ce fonctionnement implique que, lorsque les revenus bruts d'un ménage sont en hausse, le soutien financier stagne voire diminue, et que les prélèvements augmentent plus que proportionnellement. Comme la redistribution verticale est plus forte en Allemagne qu'en France, il est possible que l'ensemble du système socio-fiscal y soit également plus progressif. Ceci signifierait que le taux marginal d'imposition effectif par rapport à une augmentation de revenu avant impôt est supérieur en Allemagne.

Ces progressions différentes provoqueraient des incitations différentes concernant l'offre de travail dans les deux pays. Plus le système est progressif, moins forte est l'incitation à une augmentation de l'offre de travail. Plusieurs études empiriques comme celle de Hausman (1981) supposent que l'élasticité de l'offre de travail du deuxième apporteur de revenu par rapport au taux marginal d'imposition effectif est plus élevée que celle du premier apporteur de revenu du ménage. Dans la plupart des cas, une progressivité du système socio-fiscal est donc plus défavorable à l'emploi des femmes qu'à l'emploi des hommes vivant en couple.

Une étude de Math (2004) analyse la progressivité des systèmes socio-fiscaux en France et en Allemagne et l'incitation financière qui en découle sur l'offre de travail du deuxième apporteur de revenu – des femmes pour la plupart. Pour indiquer la progression du système socio-fiscal dans chaque pays, Math calcule un taux marginal d'imposition implicite effectif (TMAI), fondé sur des chiffres de 2001. Ce taux représente la part du supplément de salaire

²⁹ En France, les instruments liés au congé et à la prise en compte des frais de garde s'additionnent pour atteindre 9,5 milliards d'euros (6,5 milliards + 3 milliards). En Allemagne, ces instruments s'additionnent pour atteindre presque 5 milliards d'euros (4,2 milliards + 460 millions).

brut consécutif à l'augmentation de l'offre de travail qui ne se traduit pas en supplément de revenu net en raison des prélèvements et des pertes de soutien financier. Le TMAI prend en compte les impôts, les cotisations sociales, les éléments du soutien financier en faveur des familles ainsi que les aides au logement et les prestations qui réduisent les frais de santé et de scolarité. Le TMAI est calculé pour plusieurs types de ménages, qui sont différenciés selon leur taille (couples ou personnes isolées, nombre d'enfants) et selon leur niveau de revenu.

Le taux est calculé pour trois transitions pouvant survenir dans l'activité professionnelle des femmes en couple. Le calcul part du principe que l'homme, premier apporteur du revenu, exerce une activité à temps plein et qu'il est rémunéré au salaire moyen des hommes travaillant à temps plein.

La première transition est le passage, pour les femmes en couple, de l'inactivité à un travail à temps partiel. Le calcul part du principe que ce temps partiel est rémunéré par un salaire minimum temps plein en France, et par la moitié du salaire moyen des femmes travaillant à temps plein en Allemagne³⁰.

La deuxième transition est celle de l'inactivité à un travail à temps plein. Le calcul part du principe que le temps plein est rémunéré par le salaire moyen des femmes travaillant à temps plein dans chaque pays.

La troisième transition est celle d'un temps partiel à un temps plein. Le calcul part du principe que le salaire passe d'un salaire minimum temps plein en France, et de la moitié du salaire moyen des femmes travaillant à temps plein en Allemagne, à un salaire moyen des femmes travaillant à temps plein dans chaque pays.

Tableau n° 5 : Taux marginal d'imposition implicite effectif (TMAI) en pourcentage pour trois transitions dans l'activité professionnelle des femmes en couple

	Allemagne	France
Inactivité → temps partiel	50	33-40
Inactivité → temps plein	51	33-41
Temps partiel → temps plein	53	23-44

Source : Math (2004)

Les calculs donnent un TMAI qui est toujours indépendant du nombre d'enfants en Allemagne. En France, le TMAI varie selon le nombre d'enfants pour chaque transition. Il est bas pour les couples avec trois enfants et les couples sans enfant. Les couples avec un enfant en âge préscolaire sont défavorisés, à cause de l'augmentation des frais par rapport aux couples sans enfant. Le soutien financier est plus faible par rapport aux familles nombreuses (les couples avec un enfant ne reçoivent pas d'allocation familiale par exemple).

Le TMAI est plus élevé en Allemagne qu'en France pour les trois passages. Ceci confirme une progressivité du système socio-fiscal systématiquement plus forte en Allemagne. L'incitation financière à l'activité des femmes en couple y est toujours plus faible qu'en France et indépendante de la taille du ménage. En Allemagne, les personnes avec trois enfants et les personnes sans enfant qui veulent passer d'un travail à temps partiel à un travail à temps plein sont confrontées à un TMAI au moins deux fois plus élevé qu'en France. Pour toutes les tailles de ménage, le TMAI outre-Rhin est plus élevé pour un

³⁰ Cela est dû au fait qu'en Allemagne il n'existe pas de revenu minimum imposé par la loi.

passage au temps plein que pour un passage au temps partiel. Ce n'est pas toujours le cas en France. Le passage à temps plein se trouve ainsi défavorisé en Allemagne par rapport au passage à temps partiel. Ceci contribue au fait qu'en Allemagne l'emploi féminin se compose pour une bonne part de travail à temps partiel (à hauteur de 39 %, contre 24 % en France³¹).

Les cotisations sociales salariales et les barèmes fiscaux sont similaires dans les deux pays. Les différences de TMAI s'expliquent donc pour la plupart par les effets divergents des prestations et compensations fiscales pour les familles. Parmi eux, les effets d'incitation du quotient conjugal allemand (*Ehegattensplitting*) et du quotient familial français jouent un rôle particulier. Ces deux quotients tendant à favoriser les ménages à revenus individuels disparates, ils affaiblissent l'incitation financière du deuxième apporteur potentiel de revenu (des femmes pour la plupart) à l'activité professionnelle. La différence entre les deux quotients se fait sur la prise en compte du nombre d'enfants. En France, l'abattement fiscal lié au quotient familial augmente avec le nombre d'enfants : ceci explique pour une part non négligeable que le TMAI auquel se trouve confrontée une mère en cas de début ou d'extension d'activité professionnelle est moins élevé qu'en Allemagne. Cela confirme que le système socio-fiscal allemand, plus que le système français, incite les familles à suivre le modèle traditionnel avec un seul ou un principal pourvoyeur de revenu.

Reposant sur des chiffres de 2001, l'étude de Math (2004) ne prend pas en compte les réformes récentes concernant le congé parental et les frais de garde dans les deux pays, c'est-à-dire l'allocation parentale (*Elterngeld*) et la déduction des dépenses de garde (*Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten*) en Allemagne et la PAJE en France.

S'agissant des réformes de l'allocation parentale (*Elterngeld*), les travaux de Spiess et Wrohlich (2006) concluent que le raccourcissement de la durée de versement incite les mères à reprendre le travail plus tôt. Les auteurs estiment que l'activité des mères ayant des enfants âgés de 2 ans passera de 36 % en moyenne à environ 40 %. En outre, cette mesure encourage les pères à prendre un congé. Ceci décharge les mères des tâches domestiques et les incite à l'activité professionnelle. Au cours des neuf premiers mois de l'année 2007, 37 140 pères, soit 9,6 % des demandes d'allocation parentale, ont choisi de prendre un congé de paternité³². Parmi eux, 41,1 % ont choisi de s'arrêter entre trois et douze mois³³. Malgré cette tendance positive, ce sont d'abord les femmes qui continuent de réduire ou de cesser leur activité professionnelle après l'arrivée d'un enfant. L'allocation parentale n'en constitue pas moins un début de changement de paradigme.

En France, le complément de libre choix d'activité rend plus attractif la réduction du travail qu'une cessation complète. Grâce à lui, les mères qui ont exercé une activité faiblement rémunérée avant l'arrivée de l'enfant disposent, après une réduction des heures de travail des trois quarts, quasiment du même revenu qu'auparavant. Une étude de Marical (2007) constate que la PAJE a ainsi provoqué une baisse de la cessation totale d'activité des mères au profit de la réduction d'activité en 2004. En revanche, il est possible que la longue durée du versement pour les mères ayant plus d'un enfant retarde leur retour au travail. Une étude de Ludsteck et Schönberg (2007) montre que c'était le cas en Allemagne avant 2007, où l'ancienne allocation d'éducation (*Erziehungsgeld*) versait des prestations forfaitaires pendant 24 mois. Pour compléter l'analyse, signalons qu'une étude de Marc (2004) montre que les conditions d'emploi des femmes (statut, type de contrat, temps de travail, rémunération, perspectives de carrière) jouent un rôle particulier sur leur décision de reprendre – ou non – leur activité professionnelle après un congé. Si on ne tient pas compte de ces conditions d'emploi, l'impact des prestations sur le retrait d'activité professionnelle des mères de famille risque d'être surestimé.

³¹ Eurostat (2003).

³² Statistisches Bundesamt (2007).

³³ BMFSFJ (2007).

Concernant les frais de garde, le complément de libre choix du mode de garde représente un soutien financier plus élevé qu'en Allemagne, où ce soutien s'effectue par une déduction fiscale. En France, la prise en compte de ces frais soutient donc plus l'activité à temps plein des mères qu'en Allemagne. En outre, seules les personnes actives à plein temps en bénéficient. Outre-Rhin, en cas d'une réduction ou d'une cessation de travail, les parents ne reçoivent pas seulement une substitution de salaire, mais ils peuvent en même temps profiter d'une prise en compte des frais de garde. Ce soutien financier élevé pendant une courte durée implique que, pour les femmes diplômées, la réduction comme l'arrêt de travail sont plus attractifs qu'en France. Pour des femmes peu qualifiées, la réduction et la cessation d'activité peuvent être plus attractives en France, à cause de la durée plus longue du soutien financier.

4. Réformes potentielles

Dans les deux pays, les réformes récentes cherchent à encourager l'activité professionnelle des femmes. Par ailleurs, en développant le secteur des services à la personne, la France incite les femmes à réduire leurs activités domestiques par l'emploi d'une personne à domicile. Dans ce cadre, les particuliers bénéficient d'une déduction fiscale pour les services effectués à leur domicile ainsi que pour tous les frais de garde d'enfants³⁴. D'autres réformes sont cependant nécessaires pour favoriser l'activité professionnelle des femmes en France. Méda et Périvier (2007) préconisent par exemple de rationaliser le congé parental pour l'orienter vers un congé plus court avec une intégration explicite du père de famille³⁵, congé qui serait rémunéré à 80 % du salaire sous plafond.

En Allemagne, la discussion autour des futures réformes illustre plutôt un retour aux anciennes normes. Une grande partie des décideurs conservateurs demande qu'une allocation de garde (*Betreuungsgeld*)³⁶ d'environ 150 euros par mois soit versée aux parents inactifs ayant de jeunes enfants. Cette proposition vise à offrir une compensation aux parents inactifs, qui gardent eux-mêmes leurs enfants, par rapport aux parents actifs, qui bénéficient quant à eux des investissements prévus par l'État en faveur des structures d'accueil pour enfants. Cette discussion empêche le développement des idées progressistes qui pourraient faire avancer l'émancipation des femmes.

Dans les deux pays, de nouvelles réformes sont nécessaires pour encourager l'égalité hommes/femmes dans la sphère privée comme dans la sphère professionnelle. Les sections suivantes présentent trois réformes qui augmenteraient de manière significative l'incitation à l'activité professionnelle des femmes. Il s'agit à chaque fois d'un changement profond du système d'imposition des familles.

4.1. Adoption du quotient familial français en Allemagne

Les grandes différences entre la France et l'Allemagne concernant l'incitation à l'offre de travail des femmes sont pour une part non négligeable dues aux différences entre les systèmes d'imposition familiale. L'Allemagne est un des seuls pays en Europe à ne pas prendre en compte le nombre d'enfants pour l'imposition des couples. Cela pose la question de l'effet de l'application du quotient familial en Allemagne. Cet effet a fait l'objet d'une étude par Beblo, Beninger et Laisney (2003). Comme le quotient familial français implique un taux marginal d'imposition effectif plus bas que le quotient conjugal allemand,

³⁴ Le règlement du service à la personne représente une prise en charge des frais de garde pour les enfants de tout âge et vient donc s'ajouter au complément de libre choix de mode de garde, qui est versé seulement pour les enfants entre 0 et 6 ans.

³⁵ Durée du congé : six mois pour la mère et six mois pour le père.

³⁶ Des critiques ont qualifié cette allocation de « prime au fourneau » (*Herdprämie*).

l'étude suppose que l'adoption du quotient familial en Allemagne augmenterait l'incitation à l'offre de travail des mères.

Les économistes basent leurs calculs sur un modèle de micro-simulation. En principe, ce modèle calcule le revenu potentiel de la femme en cas d'une application du quotient familial français en Allemagne et estime alors le changement potentiel de l'offre de travail de la femme. Le modèle conserve la définition existante du revenu imposable en Allemagne. L'analyse se fonde sur les résultats du GSOEP (German Socio Economic Household Panel) de 1998, qui comprend des données individuelles comme le statut sur le marché du travail, la source et le niveau de revenu des mères. Le modèle prend en compte des préférences individuelles³⁷ en estimant les paramètres de préférence de l'homme et de la femme pour déterminer leur fonction d'offre de travail.

L'étude montre qu'une application du quotient familial augmenterait le revenu potentiel de la femme comme second apporteur de revenu. Pourtant, l'offre totale de travail des mères en termes d'heures ne varierait pas. Les changements potentiels s'observent plutôt lorsqu'on différencie le nombre d'enfants et le niveau de qualification des mères. L'incitation à augmenter l'offre de travail serait la plus élevée pour les mères ayant plusieurs enfants et disposant d'une formation qualifiante. L'adoption du quotient familial encouragerait donc les mères hautement qualifiées à mener de front vie de famille et travail. On s'attaquerait ainsi au fond du problème. En effet, on constate aujourd'hui en Allemagne une offre de travail des femmes diplômées avec enfants qui n'est pas plus élevée que celle des mères moins qualifiées ; par ailleurs, les femmes diplômées sont celles qui ont le taux de fécondité le plus faible (environ 40 % des femmes diplômées entre 35 et 40 ans n'ont pas d'enfant, contre 24 % en France³⁸).

4.2. Imposition individuelle

Bien qu'il encourage plus le travail des mères que le quotient conjugal allemand, le quotient familial français a néanmoins une influence négative sur l'offre de travail d'une grande partie des femmes. C'est pourquoi une étude de Goldman Sachs (2007) recommande l'introduction d'une imposition individuelle, qui égalise les taux marginaux d'imposition effectifs entre hommes et femmes, non seulement pour l'Allemagne mais aussi pour la France.

Une étude de Callan, Dex, Smith et Vlasblom (2003) analyse l'effet potentiel d'une imposition individuelle sur l'offre de travail des femmes mariées en Allemagne. Ce système s'inspire de celui en vigueur en Grande-Bretagne³⁹. L'étude estime la fonction d'offre de travail des femmes en Allemagne, puis simule les taux de participation hypothétique des femmes à plein temps et à mi-temps, sous un régime d'imposition individuelle. À l'aide d'un modèle de « probité bivariate » basé sur les fonctions d'utilité des femmes, les économistes estiment la probabilité de participation des femmes au marché de travail (choix entre non-participation et participation à mi-temps ou plein temps), ainsi que la probabilité de travail à temps plein (choix entre travail à mi-temps et à plein temps). Le modèle prend en compte d'autres variables exogènes comme le salaire, la formation et l'expérience professionnelle ainsi que la présence d'enfants et leur âge. Le choix de travail des femmes est déterminé par le revenu disponible après imposition.

L'étude conclut que l'application d'un système d'imposition individuelle en Allemagne changerait peu le taux de travail à mi-temps des femmes mariées. Cependant, il réduirait leur taux de non-participation et augmenterait leur taux de participation à plein temps. En

³⁷ Approche collective du ménage (*deterministic collective labour supply model*), basée sur Chiappori (1988) et sur Apps et Rees (1988).

³⁸ Statistisches Bundesamt (2003).

³⁹ Les données individuelles sont basées sur le GSOEP (1991) et sur des données Eurostat (1996).

Allemagne de l'Ouest, le taux de non-participation des femmes baisserait de 44,33 % à 33,6 %, et le taux de travail à plein temps passerait de 28,9 % à 40,3 %. En Allemagne de l'Est, le taux de non-participation baisserait encore plus, de 16,1 % à 2,3 %, tandis que le taux de travail à plein temps passerait de 73,3 % à 85,7 %. Ces effets significatifs plaident en faveur d'une imposition individuelle en Allemagne et suggèrent que ce système aurait les mêmes effets positifs en France. Toutefois, l'application d'une imposition individuelle impliquerait une forte réduction de la redistribution horizontale et verticale ainsi qu'un renoncement au caractère familial du système d'imposition, comme souligné par l'étude de Hugounenq, Périer et Sterdyniak (2002).

4.3. Imposition spécifique à chacun des sexes

Une étude d'Alesina et Ichino (2007) va encore plus loin en suggérant une imposition plus basse pour les femmes que pour les hommes. L'idée, inspirée d'Akerlof (1978), suppose que l'imposition sur le revenu doit dépendre des caractéristiques des personnes qui sont non modifiables mais influencent la capacité de revenu, comme l'âge ou le sexe. La proposition d'imposer moins les femmes est dérivée de la théorie de l'imposition optimale qui implique une taxation réduite pour les personnes dont l'offre de travail a une élasticité plus élevée⁴⁰. Alesina et Ichino (2007) préconisent ainsi de baisser l'impôt sur le revenu pour les femmes et de l'accroître dans une moindre proportion pour les hommes, tout en abaissant les taux moyens d'imposition. Avec un taux d'imposition optimal, l'offre de travail des hommes baisserait moins que n'augmenterait celle des femmes. Ainsi, l'offre globale serait accrue et le revenu fiscal de l'État ne serait pas amputé.

Une imposition liée au sexe accroîtrait le revenu net des femmes. Par conséquent, ce système d'imposition diminuerait non seulement les distorsions de comportement mais rendrait plus coûteuse pour les employeurs la discrimination envers les femmes. En outre, l'imposition compenserait le poids de la maternité des femmes (l'interruption de la carrière professionnelle, entre autres). Les auteurs soulignent qu'un traitement fiscal différent selon le sexe ne serait pas injuste mais pourrait au contraire encourager l'égalité entre hommes et femmes, notamment en ce qui concerne l'accès au marché du travail et la répartition des tâches familiales. Il est possible qu'avec un taux d'imposition plus bas, l'élasticité de l'offre de travail des femmes baissera tandis que celle des hommes augmentera. Cette situation permettra d'obtenir sur la durée des taux d'imposition marginaux identiques pour chaque sexe. À long terme, il serait alors possible d'introduire une imposition identique pour les hommes et les femmes.

Conclusion

Plusieurs études soulignent que si l'activité professionnelle et le taux de fécondité des femmes sont plus bas en Allemagne qu'en France, cela tient au déficit des lieux de garde pour enfants outre-Rhin. Cet article montre que les normes différentes relatives à l'éducation des enfants dans les deux pays se reflètent aussi bien dans les prestations familiales que dans la compensation des charges familiales en matière d'imposition sur le revenu. Les effets produits par les différences entre les systèmes du soutien financier aux familles ne doivent donc pas être sous-estimés.

Avec ses prestations forfaitaires élevées, l'Allemagne cherche à éviter la pauvreté des familles en mettant l'accent sur une redistribution verticale. Cependant, la forte progressivité impliquée par le système de soutien financier aux familles a des effets négatifs sur l'offre de travail du deuxième apporteur de revenu (principalement les mères). En France, le système

⁴⁰ Des études comme celle de Hausman (1981) ont montré que l'élasticité de l'offre de travail des femmes dans le rôle de deuxième pourvoyeur de revenu au sein du ménage est plus élevée que celle des hommes, dont l'offre de travail est quasiment inélastique.

de soutien financier favorise les familles nombreuses (redistribution horizontale) plus indépendamment du revenu du ménage qu'en Allemagne. Cela contribue à encourager les femmes diplômées à travailler et à élever des enfants en même temps. Récemment, l'Allemagne s'est aperçue du défaut d'incitation sur l'offre de travail des femmes diplômées. Avec l'allocation parentale (*Elterngeld*) et l'abattement pour frais de garde (*Absetzbarkeit Kinderbetreuungskosten*), elle soulage depuis peu les parents à revenus élevés, ce qui incite les mères à exercer une activité professionnelle.

Le quotient familial français et le quotient conjugal allemand ont toutefois un effet négatif sur l'offre de travail des femmes comme deuxième apporteur de revenu. En France, comme en Allemagne, il est donc utile de se pencher sur des réformes potentielles de la fiscalité familiale, l'une des pistes étant l'imposition individuelle. Une suppression complète du quotient familial et du quotient conjugal entraînerait certainement une aggravation immédiate de la situation financière de nombreuses familles. Il est évident que des dispositifs pour concilier vie professionnelle et vie familiale ne doivent pas être appliqués s'ils nuisent au bien-être des enfants. Pourtant, la suppression libérerait des moyens énormes pour venir en aide aux familles à bas revenu et aux familles nombreuses.

En France, une telle mesure pourrait être mise en œuvre pour assurer une meilleure compensation du coût du premier enfant. Plusieurs associations familiales estiment que le manque et la faiblesse des aides attribuées aux familles ayant un seul enfant sont une des grandes insuffisances de la politique familiale. Une meilleure compensation du coût du premier enfant pourrait partiellement contribuer à réduire la pauvreté des enfants qui se constate de plus en plus en France⁴¹. En outre, des moyens doivent être libérés pour l'amélioration de l'offre de garde des jeunes enfants entre 0 et 3 ans. Cet investissement est nécessaire pour permettre le libre choix de l'activité et du mode de garde qui est envisagé par les dispositifs de la PAJE⁴².

En Allemagne, les moyens libérés devraient être utilisés en priorité pour faciliter la conciliation entre travail et famille, notamment en améliorant les services sociaux comme les infrastructures de garde pour les enfants de tout âge.

Finalement, pour faire avancer l'égalité entre hommes et femmes tant dans la sphère privée que dans la sphère professionnelle, la France comme l'Allemagne ne doivent pas s'appuyer uniquement sur le soutien financier aux familles et sur les infrastructures de garde d'enfants. L'encouragement à l'émancipation des femmes nécessite une politique active en leur faveur, qui ne se limite pas à la politique familiale. Selon Jaumotte (2003), les meilleures politiques sont celles qui non seulement aident les femmes à concilier vie professionnelle et vie familiale, mais aussi libèrent leurs ambitions professionnelles.

⁴¹ Cf. Damon (2007).

⁴² Cf. Méda et Périvier (2007).

Bibliographie

Akerlof G. (1978), « The Economics of “Tagging” as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning », *American Economic Review*, LXVIII, p. 8-19.

Alesina A. et Ichino A. (2007), *Gender Based Taxation*, Harvard University, University of Bologna.

Apps P. et Rees R. (1988), « Taxation and the Household », *Journal of Public Economics*, 35, p. 355-369.

Baclet A., Dell F. et Wrohlich K. (2007), « Composantes familiales des impôts sur le revenu en Allemagne et en France : les différences pertinentes », *Économie et Statistique*, n° 401.

Beblo M., Beninger D. et Laisney F. (2003), « Family Tax Splitting: A Microsimulation of its Potential Labour Supply and Intra-household Welfare Effects in Germany », ZEW, *Discussion Paper*, n° 03-32, mai.

Callan T., Dex S., Smith N. et Vlasblom J. D. (2003), « The Effects of Taxation on Married Women’s Labour Supply Across Four Countries », *Oxford Economic Papers*, 55(2003), p. 417-439.

Chiappori P.-A. (1988), « Rational Household Labor Supply », *Econometrica*, 56, p. 63-89.

Courtioux P., Laib N., Le Minez S. et Mirouse B. (2005), « L’incidence du système de prélèvements et de transferts sociaux sur le niveau de vie des familles en 2004 : une approche par microsimulation », DREES, *Études et Résultats*, n° 408, juin.

Damon J. (2007), « De l’allocation au premier enfant à l’allocation par enfant : la forfaitisation des allocations familiales », *Droit social*, n° 12, décembre.

Fagnani J. (2001), « Les Françaises font toujours plus d’enfants que les Allemandes de l’Ouest. Une esquisse d’interprétation », CNAF, *Recherches et Prévisions*, n° 64.

Hausman J. A. (1981), « Labor Supply. How Taxes Affect Economic Behavior », in Henry J. Aaron and Joseph A. Pechman (eds) *Tax and the Economy*, Washington D.C., The Brookings Institution, p. 27-72.

Hugounenq R., Périver H. et Sterdyniak H. (2002), « Faut-il individualiser l’impôt sur le revenu ? », *Lettre de l’OFCE*, n° 216, février.

Jaumotte F. (2003), « Les femmes sur le marché du travail : Évidence empirique sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l’OCDE », *Revue économique de l’OCDE*, n° 37, 2003/2.

L’Hommeau B. et Paupy L. (2001), « Les effets redistributifs de la politique familiale. Un éclairage à l’aide de quelques cas-types », DREES, *Études et Résultats*, n° 100, février.

Ludsteck J. et Schönberg U. (2007), « Maternity Leave Legislation, Female Labor Supply, and the Female Wage Gap », *IZA DP*, n° 2699, mars.

Marc C. (2004), « L’influence des conditions d’emploi sur le recours à l’APE », *Recherches et Prévisions*, n° 75, mars.

Marical F. (2007), « Réduire son activité pour garder son enfant : les effets de la PAJE », *Recherches et Prévisions*, n° 88, juin.

Math A. (2004), *Transferts monétaires sociaux et fiscaux et incitation financière sur l'offre de travail du second apporteur de ressource au sein du couple*, IRES, décembre.

Méda D. et Périvier H. (2007), *Le Deuxième âge de l'émancipation. La société, les femmes et l'emploi*, Paris, Seuil, 2007.

Rosenschon A. (2006), « Finanzpolitische Maßnahmen zugunsten von Familien – Eine Bestandsaufnahme für Deutschland », Institut für Weltwirtschaft Kiel, *Kieler Arbeitspapier*, n° 1273, avril.

Spiess K. et Wrohlich K. (2006), « Elterngeld : kürzere Erwerbspausen von Müttern erwartet », *Wochenbericht des DIW Berlin*, 48/2006, p. 689-693.