

Politique familiale

LES ESSAIS

Jean Jaurès  
Fondation

# Politique familiale

*Quel enjeu pour la France  
et l'Allemagne?*

X<sup>e</sup> forum franco-allemand  
Quatre contributions

# Politique familiale

*Quel enjeu pour la France et l'Allemagne ?*

X<sup>e</sup> forum franco-allemand  
Quatre contributions

## SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	5
Ghislaine Toutain	
<b>La question de la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale en Allemagne</b> .....	11
Angelika Graf	
Une amélioration sensible des conditions de vie des familles .....	12
... mais une prise de conscience lente du monde économique et de la société .....	15
Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes .....	18
Repenser le système d'aides financières .....	23
<b>Les trois exigences d'une politique familiale de gauche en Allemagne</b> .....	27
Christine Bergmann	
Un retournement de la politique familiale dû au SPD .....	28
Une politique familiale en faveur des enfants, des femmes et des personnes âgées .....	31
Un long chemin reste à parcourir .....	36

Les textes d'Angelika Graf et de Christine Bergmann  
ont été traduits par Valérie Kunat.

<b>Paris : une politique de la petite enfance pour mieux concilier vie familiale et vie professionnelle</b> .....	39
Olga Trostiansky	
Quelle méthode de développement de l'accueil du jeune enfant à Paris ? .....	40
Comment favoriser la conciliation des temps ? .....	45
Peut-on évaluer l'impact de cette politique ? .....	47
<b>La famille dans la réalisation du projet démocratique</b> .....	51
Jacques Commaille	
Démocratisation de la vie personnelle et démocratie politique .....	52
D'une politique de la famille à une politique de la vie privée globalisée .....	56
L'exigence d'une vision politique .....	62
<b>Annexe</b> .....	64

## INTRODUCTION

**Ghislaine Toutain<sup>1</sup>**

Cet essai présente les contributions de quatre intervenants<sup>2</sup> – deux Allemandes et deux Français – à la dixième session du Forum franco-allemand<sup>3</sup>, qui s'est tenu à Berlin le 16 octobre 2008 autour du thème « Égalité entre les femmes et les hommes, politique familiale : quel enjeu pour les sociétés française et allemande ? »<sup>4</sup>.

Cette question est d'autant plus pertinente que la réponse qu'on lui apporte détermine en grande partie le type de société déjà en vigueur ou celui que l'on souhaite faire émerger. En effet, même si elle concerne encore essentiellement les femmes, la mise en œuvre par un pays de l'égalité entre

1. Directrice des relations extérieures de la Fondation Jean-Jaurès.

2. Angelika Graf, députée, membre de la commission Famille, Personnes âgées, Femmes et Jeunesse au Bundestag et porte-parole adjointe du groupe parlementaire du SPD pour la Famille, les Seniors, les Femmes et la Jeunesse au Bundestag ; Christine Bergmann, ancienne ministre de la Famille, des Seniors, des Femmes et de la Jeunesse ; Olga Trostiansky, adjointe au maire de Paris chargée de la Solidarité, de la Famille et de la Lutte contre l'exclusion ; Jacques Commaille, Professeur des universités à l'École normale supérieure de Cachan, chercheur à l'Institut des sciences sociales du politique, pôle Cachan.

3. Cf. l'annexe page 64.

4. Cf. l'annexe page 64.

les femmes et les hommes et la politique familiale qu'il conduit se situent au croisement d'enjeux plus larges – que la crise mondiale actuelle renforce encore – en termes de démographie, d'emploi, de croissance et de cohésion sociale. Autrement dit, en termes de *projet de société*.

Sur ce plan, la France et l'Allemagne présentaient jusqu'à présent – et présentent encore en partie – deux manières de répondre à la question posée. Il était donc particulièrement intéressant de confronter ces deux réalités, alors qu'un débat intense se développe en Allemagne sur ces thèmes, notamment sur celui, central, de l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale et sur le rôle que l'État doit jouer pour parvenir à la rendre possible pour toutes les formes de famille. Cet échange entre Français et Allemands est d'autant plus intéressant en outre que les deux pays constituent une très bonne illustration des différences d'approche et de culture qui perdurent sur ces sujets au sein de l'Union européenne, alors que depuis sa création elle a fait de l'égalité entre les femmes et les hommes un de ses principes fondateurs. En effet, au fil des années, l'Union européenne a élaboré un corpus juridique très important en matière d'égalité entre

les femmes et les hommes, et même si elle n'a pas de compétence directe dans le domaine de la politique familiale, elle a édicté des directives et des recommandations qui relèvent du champ de la politique familiale et qui toutes tendent à l'égalité entre les femmes et les hommes. Ainsi considère-t-elle que la conciliation entre vie privée et vie professionnelle est un élément central de cette égalité. La stratégie de Lisbonne, comme la Feuille de route 2006-2010, font de la conciliation un objectif permettant de développer l'emploi féminin. De même, l'Union émet des recommandations dans le domaine de l'impact de la parentalité et de la garde d'enfants sur l'emploi.

Les contributions d'Angelika Graf et de Christine Bergmann exposent, chacune à leur façon, la situation en Allemagne où, sous l'influence des sociaux-démocrates, mais aussi sous celle des jeunes générations, la Grande coalition au pouvoir est en train de poursuivre l'évolution – lente mais certaine – engagée sous le gouvernement « rouge-vert » pour changer les mentalités en Allemagne et en finir avec les « mères corbeaux ». Il s'agit à la fois de permettre aux jeunes couples de concilier activité professionnelle et famille, mais aussi de tenter de redresser

un taux de natalité dangereusement bas (1,4 %). Contrairement aux Françaises, les femmes allemandes ont longtemps été encouragées à se retirer du marché du travail après la naissance d'un enfant et à se consacrer à son éducation jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de fréquenter une structure d'accueil collective, le *Kindergarten*, entre trois et six ans. Les modes de garde sont, du moins dans les Länder de l'Ouest, très insuffisants pour les petits comme pour les plus grands. Au cours des dernières années, la politique familiale, largement inspirée par le SPD, que Christine Bergmann analyse en approfondissant ce que doit être une politique progressiste dans ce domaine, a connu une réorientation et une modernisation basée sur la remise en cause du schéma favorisant quasi exclusivement les couples mariés à un seul salaire ainsi que sur le développement des modes de garde et des congés parentaux permettant la conciliation. Cette réorientation n'est pas encore acceptée par l'ensemble de la société et le monde du travail. On ne sait d'ailleurs pas encore si elle s'imposera à long terme.

Aujourd'hui, la France allie un taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans très élevé (de plus de 82 %), un indicateur

de fécondité de près de deux enfants par femme (1,98 %) et un réseau de modes de garde relativement performant, même s'il est encore insuffisant. C'est ce dernier point que développe Olga Trostiansky dans sa contribution qui décrit l'action de la mairie de Paris, ville où la pénurie de places d'accueil était criante en 2001, en direction de la petite enfance, pour « favoriser la conciliation des temps ». En contrepoint et en conclusion, Jacques Commaille resitue la place de la famille dans la réalisation du projet démocratique et appelle la France à rompre définitivement avec sa conception familialiste pour concevoir la politique familiale « *comme une politique de réduction des inégalités sociales, de promotion des droits des femmes, du cadre de vie des individus, d'autonomisation des jeunes adultes* ».

Voilà de quoi faire réfléchir les responsables politiques (masculins notamment) français mais aussi allemands sur un sujet qui leur apparaît le plus souvent mineur mais qui est au cœur, avec leur vie professionnelle, des préoccupations majeures de la vie quotidienne de l'immense majorité des citoyens, et particulièrement des citoyennes !

## **LA QUESTION DE LA CONCILIATION ENTRE LA VIE PROFESSIONNELLE ET LA VIE FAMILIALE EN ALLEMAGNE**

**Angelika Graf**<sup>5</sup>

Depuis longtemps déjà, le nombre de jeunes Allemands qui décident de donner naissance à des enfants est faible, ce qui explique le médiocre taux de natalité que connaît notre pays, comparé notamment à celui de la France. De plus, lorsqu'ils se décident, les jeunes couples se contentent souvent d'un enfant, au mieux de deux. L'une des raisons de cette situation est certainement à rechercher dans la difficulté à articuler vie professionnelle et vie familiale. Or, les sondages montrent que presque tous les jeunes adultes souhaitent cette conciliation. Le plus souvent, cette aspiration ne peut se réaliser en raison du manque considérable de moyens en termes de garde

---

5. Députée au Bundestag, porte-parole adjointe du groupe parlementaire du SPD pour la Famille, les Seniors, les Femmes et la Jeunesse au Bundestag.

d'enfants. Les jeunes Allemands se voient donc obligés de choisir entre avoir des enfants ou mener une activité professionnelle. C'est ce choix qu'il faut leur épargner en leur offrant la possibilité à la fois d'avoir des enfants *et* de mener une activité professionnelle.

### ***Une amélioration sensible des conditions de vie des familles...***

Dans cette optique, nous, sociaux-démocrates, avons posé les jalons d'une orientation nouvelle en ce sens. Depuis 2005, dans le cadre de la loi sur le développement des modes de garde – qui prévoit de créer d'ici à 2010 quelque 230 000 places supplémentaires dans des structures d'accueil et des structures de garde des enfants de moins de trois ans –, nous avons alloué aux Länder 1,5 milliard d'euros par an. Cette loi affirme aussi la notion d'« éducation dès la petite enfance » (ce que nous appelons « éducation précoce ») dans les modes de garde, ce qui signifie qu'il faut développer les structures d'accueil de la petite enfance en termes quantitatifs, mais

aussi qualitatifs. Ainsi, à partir de 2013, un enfant de moins de trois ans sur trois pourra obtenir une place dans une structure d'accueil. Actuellement, seul un enfant de moins de trois ans sur dix (9,9 %) peut en bénéficier dans l'ouest de l'Allemagne, contre plus d'un tiers dans l'est du pays (41 %). De la même façon, également à partir de 2013, les enfants d'un an et plus disposeront du droit légal à l'éducation précoce. La mise en place de ce droit, auquel la ministre de la Famille, Ursula von der Leyen, voulait s'opposer, constitue une étape importante pour mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. L'État fédéral soutient le développement des structures de garde et d'accueil de la petite enfance en apportant un financement de 4 milliards d'euros et en s'engageant à participer par la suite à la prise en charge des frais d'exploitation de ces structures. Il s'agit là d'une contribution importante pour garantir la qualité de l'accueil et la dotation en personnel.

Grâce à notre programme en faveur des écoles ouvertes toute la journée, nous avons affecté dès 2003 – contre les résistances de certains Länder – un montant d'environ

4 milliards d'euros à leur développement. Ce sont quelque 7 000 établissements qui ont ainsi déjà bénéficié d'une aide dans le cadre de ce programme. En instaurant notre « Alliance pour la famille » ainsi que le programme « La famille comme facteur de réussite », visant à favoriser l'émergence d'un monde du travail plus respectueux de la vie familiale, ainsi que nos « Alliances locales pour la famille », destinées à promouvoir la dimension familiale dans la vie locale, nous avons amélioré de façon sensible les conditions générales de vie des familles ainsi que la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle dans notre société.

En introduisant le salaire parental, nous avons remplacé les anciennes allocations parentales d'éducation (APE) par des prestations versées en remplacement du salaire pendant une durée maximale de quatorze mois, ajoutant ainsi un élément essentiel dans le dispositif d'aide financière aux familles pour promouvoir l'articulation famille/travail. Ce salaire parental met fin à la situation qui prévalait jusqu'alors, où la naissance d'un enfant s'accompagnait dans de nombreux cas de la disparition d'un

salaire. D'autant que le salaire du conjoint était pris en compte dans le calcul des anciennes allocations parentales d'éducation et que nombre de familles ne percevaient de ce fait aucune allocation au titre de l'APE, ou seulement un montant réduit. En complément, la mise en place d'un salaire parental de base, d'un montant équivalent à l'ancienne APE, permet d'éviter une perte de revenus effective après la naissance d'un enfant.

### ***... mais une prise de conscience lente du monde économique et de la société***

Malgré tous les efforts engagés jusqu'à présent en faveur d'une meilleure conciliation entre vie familiale et la vie professionnelle, beaucoup de points restent à résoudre. Il faudra encore quelques années pour que tous les jeunes parents puissent avoir recours à une crèche locale. Et même dans ce cas, tous les problèmes ne seront pas réglés. En effet, la meilleure des crèches est de peu d'utilité si ses horaires d'accueil ne sont pas adaptés aux horaires de travail.

De plus, nous sommes encore loin d'un véritable changement de mentalité dans le monde économique comme au sein de la société. Aujourd'hui, avoir des enfants et les élever sont toujours considérés par de nombreuses entreprises comme une affaire privée, dont le travail ne doit pas pâtir. On craint toujours aussi que les jeunes femmes ne tombent enceintes et ne s'absentent de l'entreprise. Les femmes qui occupent des postes de cadres – lorsqu'elles y accèdent – sont souvent sans enfants. On compte tout juste 8 % de femmes dans les conseils d'administration des deux cents plus grandes sociétés allemandes, et 1 % seulement les dirigent.

L'idée selon laquelle une entreprise qui soutient les parents – en proposant notamment des jardins d'enfants dans ses locaux et des horaires de travail aménagés – en retire un bénéfice sur le plan économique, grâce à une plus forte motivation et un absentéisme moindre de ses salariés (notamment lorsque l'enfant est malade), n'en est encore qu'à ses balbutiements en Allemagne.

De même, ce n'est que très lentement que notre pays prend conscience du fait que des conditions de vie

favorables pour les familles, offrant un vaste éventail d'infrastructures familiales, constituent un important facteur de compétitivité pour une commune, notamment à une époque où le vieillissement de la population s'accompagne d'un début de pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Dans de nombreuses communes, les idées d'hier prévalent encore. Elles estiment trop souvent encore que la politique familiale est une obligation consistant à mettre en place une offre de base qui se limite à quelques heures d'accueil dans un jardin d'enfants, à des écoles fermant à la mi-journée, éventuellement à un service de conseil aux familles et à une aire de jeux. Il faut faire comprendre aux communes et aux entreprises que si des conditions plus adaptées aux familles sont mises en place, elles seront gagnantes sur le plan économique. À cet égard, les « Alliances locales pour la famille » sont essentielles pour faire émerger une nouvelle prise de conscience. Elles ont aussi l'avantage d'impliquer non seulement les familles vivant sur place, mais aussi les entreprises, le milieu associatif, les Églises et les structures d'accueil et de garde des enfants – dès la phase

d'élaboration – dans la mise en place d'un contexte plus adapté aux familles.

### ***Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes***

Permettre une meilleure articulation entre activité professionnelle et vie familiale, c'est également réaliser un pas vers plus d'égalités entre les sexes. L'Allemagne doit impérativement progresser sur la voie de l'égalité salariale. Actuellement, l'écart entre les salaires moyens des hommes et des femmes y est de 24 %. Seules l'Estonie et Chypre enregistrent des résultats plus médiocres. Ces bas salaires induisent ensuite de faibles retraites, de sorte que les femmes sont plus fortement touchées que les hommes par la pauvreté quand elles atteignent le troisième âge.

En l'absence de compatibilité entre famille et travail, ce sont généralement les femmes qui sont contraintes à des renoncements professionnels. Elles se retrouvent financièrement dépendantes de leur conjoint et voient leurs perspectives professionnelles s'amenuiser d'année en

année dès lors qu'elles ont cessé leur activité pour élever leurs enfants. C'est également pour ces raisons qu'il a été décidé de limiter le salaire parental à une période relativement brève. En effet, plus une mère demeure longtemps sans activité professionnelle, plus ses chances de réintégrer son ancien poste ou un poste comparable s'amenuisent. L'octroi d'aides de l'État pour une longue interruption de l'activité professionnelle afin de favoriser la prise en charge des enfants au sein de la famille – telles les allocations de garde revendiquées par la CDU/CSU à la suite du salaire parental – aurait pour effet de dégrader les perspectives des mères face à l'emploi et d'encourager la rupture dans leur parcours professionnel.

Il ne faut pas oublier qu'en Allemagne la politique familiale est particulièrement empreinte d'idéologie. Ce n'est pas un hasard si le terme de *Rabenmutter*<sup>6</sup>, par lequel on fait croire aux femmes qu'elles sont de mauvaises mères si elles veulent concilier famille et activité professionnelle, n'est employé nulle part ailleurs en Europe.

---

6. Littéralement « mère corbeau ».

En outre, la discussion n'est pas encore arrivée à son terme, comme le montre l'exemple des « allocations de garde parentale ». Selon la CDU/CSU, ces allocations devraient être versées à partir de 2013 aux parents qui ne placent pas leur enfant dans une structure d'accueil. Le SPD rejette ce projet, car il tend une fois de plus à insinuer que la mère au foyer – c'est d'elle qu'il s'agit la plupart du temps – garantit de manière générale la meilleure prise en charge de l'enfant en bas âge et qu'il est donc fondé d'octroyer une prestation de « reconnaissance » aux mères qui ne confient pas leur enfant à une structure d'accueil. Du point de vue de la CDU, l'allocation de garde parentale serait une récompense symbolique pour « la bonne mère ». Dans la pratique, ce sont avant tout les familles modestes qui seraient en fait obligées d'accepter cette allocation, parce qu'elles ne peuvent pas et ne veulent pas renoncer à cette ressource.

Cette tendance est déjà apparue en Thuringe, où l'allocation parentale d'éducation versée par le Land a été transformée en une allocation régionale de garde parentale. En contrepartie de ces prestations financières, les familles

concernées devraient renoncer à l'éducation précoce de leurs enfants. Or ce sont les enfants pour qui cette éducation pourrait se révéler particulièrement utile qui en seraient exclus. Une telle allocation aurait un effet négatif sur l'égalité des chances en matière d'éducation et donc sur les perspectives d'avenir professionnel. L'acquisition des bases de la réussite scolaire se fera en effet de plus en plus dès la petite enfance dans les structures d'accueil, notamment pour les enfants issus de l'immigration.

Il est certes aujourd'hui admis par l'ensemble de la société (même par la CDU/CSU) que l'accueil dans un jardin d'enfants à partir de la troisième année aide les parents, mais est également positif pour les enfants. Aujourd'hui, en Allemagne, presque tous les enfants âgés de trois à six ans fréquentent un jardin d'enfants. Outre l'aspect éducatif et l'éveil précoce, le jardin d'enfants offre également la possibilité d'apprendre la coexistence sociale avec des enfants du même âge, ce qui est important pour les enfants uniques, nombreux aujourd'hui. Cependant, le débat de principe sur la question de savoir s'il est bon pour les enfants d'être pris en charge

partiellement par des personnes autres que la mère se poursuit en sourdine. Par ailleurs, le rôle des hommes, dont le désir d'enfant est en Allemagne plus faible que celui des femmes, n'a pas encore été suffisamment abordé et pris en considération. On ne s'est guère penché sur la façon d'améliorer la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle des hommes. À cet égard, le SPD a fait un premier pas en introduisant les mois de congé paternel pour l'octroi du salaire parental.

Autre question : à une époque où le marché du travail offre de moins en moins de sécurité et exige une flexibilité croissante, les hommes sont-ils encore prêts à subvenir seuls aux besoins de leur famille ? La répartition traditionnelle des rôles ne représente-t-elle pas une charge trop lourde pour eux ? Si c'est le cas, repenser ces rôles pourrait aider à rendre la paternité de nouveau attractive. Il est nécessaire de répartir la responsabilité de la charge de la famille sur les deux conjoints, ce qui implique de pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle. Par ailleurs, il faut permettre aux hommes de passer plus de temps avec leurs enfants sans que cela entraîne pour eux des désavantages professionnels.

### *Repenser le système d'aides financières*

Outre la question fondamentale de la durée et du moment de la prise en charge des enfants dans des structures d'accueil, la politique familiale allemande doit également prendre position sur une autre question essentielle : dans quelle mesure l'État souhaite-t-il favoriser les couples mariés et les naissances ? Traditionnellement, le dispositif allemand d'aide aux familles s'appuie pour une très large part sur l'aide aux couples mariés. Or, un enfant sur trois naît aujourd'hui hors mariage. C'est pourquoi l'un des projets importants de la grande coalition visait à réaménager le dispositif pour une aide financière plus efficace aux familles. Ce projet a malheureusement échoué à cause du manque de courage de la ministre de la Famille sur cette question. Là aussi, l'idéologie occupe une place importante, symbolisée notamment par le régime fiscal de l'imposition conjointe des revenus conjugués, qui perdure depuis une cinquantaine d'années et qui favorise le modèle familial où un seul parent travaille. Aujourd'hui, ce modèle familial ne correspond plus que

dans une moindre mesure à la réalité de la vie et aux conceptions des jeunes familles. Toutefois, quiconque le critique doit s'attendre à être présenté, dans le discours politique, comme hostile à la famille<sup>7</sup>. D'autant plus que de nombreux couples d'un certain âge, dont les enfants ont quitté la maison depuis longtemps, continuent à bénéficier du régime fiscal conjoint. Cependant, pour permettre de concilier vie familiale et professionnelle, il est clair qu'il ne suffit pas de créer des infrastructures. Il faut également les accompagner par un appui financier. En la matière, nous en sommes encore au tout début. Actuellement, il y a un débat sur la gratuité de l'accueil des enfants, qui a déjà été instaurée dans certains Länder. Cette gratuité est d'autant plus importante que les droits à payer pour la garde des enfants ont un effet dissuasif sur les familles dont les enfants en retireraient le plus grand bénéfice – même si le barème est progressif en fonction de la catégorie sociale. Nous, sociaux-démocrates, estimons que chaque forme d'éducation pour les enfants

---

<sup>7</sup>. Cf. plus haut notre remarque sur le terme *Rabenmutter*.

et les jeunes – de la crèche au premier cursus d'étude – doit être gratuite, et nous voulons imposer cette gratuité dans l'ensemble du pays. Cela permet non seulement d'aider les familles, mais aussi de garantir l'égalité des chances, notamment en ce qui concerne les diplômes de l'enseignement secondaire et supérieur. En complément, il importe de réorienter les aspects financiers de la politique familiale, de façon à accorder moins d'importance à la situation familiale des parents et à les concentrer davantage sur les enfants.

Pour conclure, l'Allemagne a encore beaucoup de retard à rattraper pour concilier vie familiale et vie professionnelle. Cependant, au cours des dernières années, nous avons commencé à nous engager sur cette voie, même s'il subsiste encore des mouvements opposés à cette évolution, aussi bien au niveau politique que dans la société. Globalement, il reste encore beaucoup à faire car, parallèlement au développement des offres de garde, il faudra disposer d'un nombre suffisant d'éducatrices et d'éducateurs bien formés. En outre, il faut accélérer le changement des mentalités qui est en train de s'amorcer

dans le monde économique et dans les communes, en soulignant le bénéfice que représente l'existence d'un contexte favorable aux familles permettant notamment de concilier famille et profession. Enfin, il faut réaménager le dispositif d'aides financières à la famille de façon que les mesures prises n'émettent pas des signaux contradictoires – par le fait par exemple de proposer une nouvelle crèche, puis de pénaliser financièrement les parents qui y ont recours.

## **LES TROIS EXIGENCES D'UNE POLITIQUE FAMILIALE DE GAUCHE EN ALLEMAGNE**

**Christine Bergmann**<sup>8</sup>

À quelles exigences une politique familiale de gauche, moderne et émancipatrice doit-elle répondre ? Selon moi, il lui faut répondre à trois impératifs. Elle doit d'abord s'appuyer sur la réalité sociétale, c'est-à-dire prendre en compte la pluralité des formes de familles, et orienter son action vers les approches permettant de garantir l'égalité des chances. Une politique familiale émancipatrice à l'égard des femmes doit ensuite rendre compte de l'évolution de la définition des rôles entre hommes, femmes et enfants et contribuer à mettre en œuvre l'égalité des chances ainsi que les droits des enfants. Enfin, au-delà de sa dimension de politique sociale et d'assistance, la politique familiale est également une politique sociétale.

---

8. Ancienne ministre de la Famille, des Seniors, des Femmes et de la Jeunesse.

## *Un retournement de la politique familiale dû au SPD*

Dans cet objectif, la social-démocratie allemande a posé des jalons importants au cours des dernières années, même s'il reste encore beaucoup à faire. Pendant des décennies, jusqu'au gouvernement de coalition « rouge-vert », l'action politique était dominée en Allemagne par une représentation conservatrice de la famille. Les mesures favorisant directement et indirectement le mariage ainsi que la famille traditionnelle à un seul revenu étaient absolument prioritaires. Cette situation est loin d'être dépassée. Aujourd'hui encore, des pans entiers des différents dispositifs d'aide aux familles confortent cette représentation.

Il en va ainsi, par exemple, du droit fiscal, qui est fondé sur un système d'imposition conjointe des revenus sur la base d'un revenu conjugal. Ce système consiste à additionner les revenus des époux (et seulement des époux !), à les répartir par moitié et à calculer les impôts respectifs sur ces montants. Sur la base d'une imposition progressive, il est clair que ce système avantage les couples mariés dans lesquels un

seul époux perçoit des revenus ainsi que les couples mariés dans lesquels un conjoint, généralement l'épouse, a des revenus faibles. Sur les quelque 20 milliards d'euros dépensés à ce titre, 43 % profitent à des ménages sans enfants. Les couples non mariés ne bénéficient pas de cet avantage fiscal. L'articulation entre vie professionnelle et vie familiale ne comptait pas parmi les objectifs prioritaires. La responsabilité publique de l'éducation des enfants n'était pas une idée communément acceptée, ce qui s'est traduit par d'importants déficits en matière d'offre de structures d'accueil des enfants, particulièrement celles destinées aux enfants de moins de trois ans. Font également défaut les places à la journée complète pour les enfants de trois à six ans, ainsi que les écoles accueillant les élèves toute la journée dans la partie ouest de l'Allemagne. Dans les Länder de l'est du pays, la situation est nettement meilleure.

Au même moment, les pays voisins avaient forgé depuis longtemps une représentation plus moderne de la famille, dans laquelle les mères exercent une activité professionnelle et où une infrastructure de garde adaptée existe dans une large mesure. Il n'y a qu'en Allemagne de

l'Ouest où j'ai assisté, sous cette forme, au débat sur les *Rabenmütter* (mères corbeaux).

La réalité avait pourtant évolué en République fédérale d'Allemagne, mais ce n'est que très lentement que le monde politique l'a prise en compte. Un nombre croissant de femmes et de mères ayant un bon niveau de qualification exercent une activité professionnelle dont la société ne peut plus se passer et qui est de plus en plus nécessaire à la subsistance matérielle des familles. Cette situation requiert des structures de garde adaptées et un changement d'état d'esprit dans la société. Mais ce n'est que lorsqu'on a enfin véritablement compris les conséquences sur le long terme d'une évolution démographique due à un taux de natalité extrêmement faible que l'on a pris conscience du retard considérable à rattraper, notamment en termes d'infrastructures.

Pour nécessaire qu'il soit, nous savons qu'un tel retournement de la politique familiale est un processus difficile. Toute transformation de la politique sociétale nécessite un large consensus, ce qui prend du temps. La social-démocratie elle-même n'a pas toujours fait avancer ce processus à plein

régime. Quoi qu'il en soit, les progrès réalisés actuellement dans l'accueil et l'éducation des enfants – comme l'institution du salaire parental – ont été ébauchés dans les bureaux des sociaux-démocrates ou ont été imposés par le SPD au gouvernement et au Bundestag, comme le droit juridique à une place d'accueil pour les enfants de moins de trois ans, droit qui sera applicable à partir de 2013.

Comme je l'ai déjà évoqué, la réalité était différente en Allemagne de l'Est. L'activité professionnelle à plein temps des mères et des pères était une nécessité. Acceptée par la société, elle s'appuyait sur une infrastructure adaptée aux besoins. Cela n'a que peu changé : dans l'est de l'Allemagne, 60 % des mères de famille travaillent à plein temps quand leur enfant entre à l'école primaire. En Allemagne de l'Ouest, elles ne sont que 16 %.

### ***Une politique familiale en faveur des enfants, des femmes et des personnes âgées***

Les priorités que la politique familiale doit définir sont claires. L'Allemagne a besoin de se doter d'une offre de

qualité et adaptée aux besoins en matière de structures d'accueil et d'éducation des enfants. Il s'agit d'une part de permettre aux pères et aux mères d'exercer une activité professionnelle, d'autre part de soutenir les enfants issus de milieux modestes pour leur offrir des perspectives de développement favorables.

*Une politique familiale de gauche tournée vers l'avenir doit intégrer dans ses exigences la prévention de la pauvreté des enfants*, « l'éducation précoce » de tous les enfants et l'assistance aux parents dans leur responsabilité éducative quand elle est nécessaire. Les enfants ont droit à l'éducation, à la santé et à une vie sans violence et hors de la pauvreté. Ces droits de l'enfant doivent être au centre de l'action d'une politique familiale moderne. Il existe bel et bien une responsabilité publique envers les enfants. Compte tenu de la diversité des configurations familiales et de la nécessité de permettre aux enfants de développer au mieux leurs aptitudes, l'aide financière aux familles doit être orientée vers les enfants.

L'Allemagne dépense des montants considérables pour l'aide aux familles, de 100 milliards à 240 milliards d'euros.

Pourtant, plus de 2,5 millions d'enfants sont touchés par la pauvreté, vivent dans des ménages où les parents bénéficient des allocations chômage ou de l'aide sociale quand ils perçoivent de bas salaires. En raison du régime fiscal de l'imposition conjointe des revenus conjugaux, ne partie trop importante des montants dépensés favorise les couples mariés, qu'ils aient des enfants à élever ou non. Les fonds débloqués doivent être déployés de façon ciblée en faveur des enfants. Telle est l'une des revendications d'une politique de gauche, qui s'inscrit en contradiction totale avec la politique familiale conservatrice.

*La politique familiale doit aussi refléter l'évolution des rôles des femmes et des hommes*. Les clichés traditionnels des rôles tels que les évoque Friedrich Schiller – « Il faut que l'homme s'élançe au dehors dans les luttes de la vie, qu'il travaille et s'efforce, qu'il plante et crée. Et au-dedans règne la chaste ménagère, la mère des enfants : elle gouverne sagement dans le cercle domestique<sup>9</sup> » – sont enfin en train d'évoluer. D'ailleurs, à l'époque de Schiller, et

---

9. Poème de Friedrich Schiller, « La Chanson de la cloche / Das Lied von der Glocke ».

même avant, des femmes travaillaient, à l'étable ou dans les champs. Il existe une belle phrase d'Iris Radisch que je souhaite citer : « Ce n'est que le morne XIX<sup>e</sup> siècle qui eut cette idée que la femme de la classe moyenne ferait belle apparence tout le jour aux côtés du buffet du salon, et affirma que cet arrangement était dans l'ordre naturel des choses. » En Allemagne, cet arrangement s'est maintenu particulièrement longtemps. Aujourd'hui encore, non seulement des hommes, mais aussi des femmes, continuent à prôner haut et fort un tel modèle – à la plus grande joie notamment des chansonniers !

Encourager l'activité professionnelle des mères de famille va de pair avec des mesures visant à inciter les pères à assumer davantage les tâches familiales. Dans ce contexte, le congé parental, le salaire parental et les mois de congé paternel ainsi que le renforcement des réseaux de garde ont permis de jeter des bases importantes.

Toutes ces mesures sont positives, justifiées et importantes, mais elles demeurent insuffisantes. D'une part, il reste encore beaucoup à faire pour parvenir à une répartition à peu près paritaire de l'activité professionnelle et

des tâches familiales entre les sexes. D'autre part, la répartition traditionnelle du travail ne constitue que l'un des fondements sur lesquels repose l'inégalité entre les sexes. Indépendamment de ces tâches qu'elles assument pour le bien-être de tous, les femmes sont confrontées à des discriminations en matière de revenus ou d'avancement professionnel. Cependant, une activité professionnelle décentement rémunérée est à la base d'une vie autonome, avec ou sans famille. Mener une politique axée sur l'égalité des sexes à tous les niveaux constitue également un élément majeur pour une politique familiale d'émancipation, pour une politique familiale de gauche. À l'heure actuelle, on observe que la politique ciblée sur l'égalité des sexes est reléguée à l'arrière-plan à mesure que la politique familiale réalise des avancées. Je trouve cet état de fait désastreux.

Un autre élément doit trouver sa place dans une politique familiale de gauche : l'évolution de la culture du travail vers une meilleure adéquation avec la vie de famille de chacun. Une telle adéquation est incompatible avec une disponibilité pleine et entière des salariés, hommes ou femmes.

### *Un long chemin reste à parcourir*

Il est important d'apporter une aide matérielle à toutes les configurations familiales. Il faut disposer de bonnes structures d'accueil pour les enfants, il faut soutenir les jeunes parents des deux sexes en leur garantissant un droit au congé parental. Au cours des dernières années, la politique a fait évoluer la situation. Désormais, les mondes économique et scientifique doivent, eux aussi, apporter leur contribution pour mettre un terme à une situation dans laquelle avoir une famille, et vivre en famille, signifie renoncer à la progression professionnelle, et vice-versa. Le désir de faire carrière ne doit pas impliquer de renoncer à avoir des enfants.

La flexibilité ne doit pas être considérée uniquement du point de vue de l'employeur, mais aussi du point de vue des intérêts des salariés dans des phases particulières de leur vie. Nous vivons plus longtemps, nous travaillons plus longtemps. Pourquoi les conditions favorisant une carrière professionnelle devraient-elles être réalisées dès l'âge de trente ans ? Il devrait être possible d'échelonner

dans le temps les différentes phases du parcours professionnel et les obligations familiales. Une telle approche s'inscrit dans une démarche d'humanisation du monde du travail, thème auquel les sociaux-démocrates sont très attachés. Nombre d'études ont démontré que l'aménagement d'un contexte favorable aux familles a un effet positif sur les entreprises. Dans la pratique, sa mise en œuvre progresse cependant de façon hésitante.

Les différents aspects que je viens d'évoquer ne suffisent pas à décrire la totalité d'une politique familiale de gauche. Quand nous nous penchons sur ce sujet, nous n'avons généralement qu'une seule préoccupation en tête, celle de la prise en charge des enfants par les parents. Il en existe cependant une seconde, à laquelle nous devons également nous consacrer en raison du vieillissement croissant de notre société : il s'agit de l'aide aux familles pour la prise en charge des personnes âgées, en créant la possibilité de se mettre en disponibilité, sans rémunération, pour prendre soin de proches. Des avancées dans ce domaine ont certes été réalisées mais elles sont loin d'être suffisantes du point de vue social-démocrate. Il importe donc

d'élaborer aussi des mesures pour les soins aux personnes âgées dans le contexte de la politique familiale.

Depuis quelques années, la politique familiale fait l'objet de nombreux débats en Allemagne. Des évolutions sensibles y sont à l'œuvre. Les différentes mesures que nous avons engagées au sein de la social-démocratie suivent les thèses que j'ai formulées en introduction. Pour autant, il reste encore un long chemin à parcourir dans la refonte de notre politique familiale. Pour y parvenir, nous tournons nos regards vers nos voisins. Dès lors qu'il est question d'une représentation moderne de la famille, nous ne manquons pas de citer la France comme exemple positif.

## **PARIS : UNE POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE POUR MIEUX CONCILIER VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE**

**Olga Trostiansky**<sup>10</sup>

La petite enfance est un moment décisif dans la manière dont les temps sociaux s'articulent au sein des familles. Durant les premières années de l'enfant, les parents figent l'organisation de leur vie familiale. Nous avons dressé un ensemble de constats à Paris, qui peuvent, pour tout ou partie, s'appliquer à d'autres collectivités publiques, en France comme en Allemagne où une révolution est en route en la matière depuis quelques années.

Les femmes assument à la naissance de leur enfant un ensemble de tâches ménagères et familiales ; elles se sentent également investies de la responsabilité du bon déroulement de la vie quotidienne de leur enfant. Parallèlement, la plupart souhaitent et doivent continuer à exercer une activité professionnelle : à Paris, 80 % d'entre elles travaillent. Autre

---

10. Adjointe au maire de Paris chargée de la Solidarité, de la Famille et de la Lutte contre l'exclusion.

donnée, 73 % des couples avec enfants sont dits « biactifs » et, dans les foyers monoparentaux, qui représentent le quart des familles parisiennes, le taux d'activité de la personne à la tête du foyer, des femmes dans l'immense majorité des cas, est de 89 %. La nécessité de concilier sans trop de difficulté vie familiale et vie professionnelle implique une demande très forte d'accueil des jeunes enfants, accueil qui permet de soutenir les choix de vie des familles. Permettre la conciliation des temps sociaux, c'est d'abord promouvoir l'accueil du jeune enfant. Pour autant, le développement des modes d'accueil n'est qu'une composante d'une politique familiale innovante. Des éléments qualitatifs tels que l'accompagnement des parents, l'information sur les services aux familles ou les politiques temporelles contribuent à faciliter la vie des familles parisiennes.

### ***Quelle méthode de développement de l'accueil du jeune enfant à Paris ?***

À Paris, où la pénurie de places d'accueil était criante en 2001, toute la palette des modes d'accueil a été mise à contribution :

- soutien à la garde à domicile par le biais d'une allocation complémentaire de l'aide de la Caisse d'allocations familiales (CAF), « Papado » (Paris Petit à Domicile). Cette allocation est accessible à un grand nombre de familles grâce à un plafond élevé (7 000 euros pour une famille de trois enfants) ;

- amélioration de l'accueil chez les assistantes maternelles par la création de 2001 à 2007 de dix « relais assistantes maternelles ». Il s'agit d'espaces ressources de proximité où les assistantes maternelles travaillent avec des formateurs à l'amélioration de leurs pratiques professionnelles ;

- création de 5 800 places de crèche et de halte-garderie, soit une augmentation de 25 % de la capacité d'accueil collectif. Pas moins de 130 nouveaux établissements ont été créés en sept ans.

Les quartiers où les besoins d'accueil n'étaient pas couverts ont été privilégiés dans une logique de proximité, pour favoriser la diversité de l'offre, notamment sur le plan pédagogique, en faisant appel aux associations, lesquelles ont été à l'initiative de l'ouverture d'un tiers des 5 800 places.

Un travail tout particulier a été conduit pour développer

un accueil souple, au plus près des besoins des parents, besoins qui sont eux-mêmes fluctuants dans le temps. Les haltes-garderies municipales ont ainsi initié un accueil modulé, le « multiaccueil » qui permet d'adapter la durée et la fréquence de l'accueil à l'évolution de la situation professionnelle des parents : l'entrée en stage ou en formation, l'embauche ne doivent pas être gênées par des difficultés d'accès à un mode de garde pour son enfant ou par sa rigidité. Le multiaccueil permet ainsi de passer d'un accueil deux jours par semaine à un accueil du lundi au vendredi, ce qui facilite le passage d'un emploi à temps partiel, subi la plupart du temps, à un emploi à plein temps. Cette souplesse dans l'accueil est tout particulièrement utile aux foyers monoparentaux – des femmes élevant seules leur(s) enfant(s) pour la plupart –, beaucoup plus touchés par le chômage et la précarité.

Ce développement considérable de l'accueil collectif a mobilisé l'ensemble des services municipaux et la Caisse d'allocations familiales. Le contrat enfance 2002-2006 a en effet permis de financer en partie l'effort consenti pour le fonctionnement des nouveaux lieux d'accueil. Un

programme d'investissement de 239 millions d'euros pour la période 2004-2007 et la prise en compte de cette priorité par de nombreux adjoints et leur direction (urbanisme, logement, solidarité, égalité hommes-femmes, environnement, affaires scolaires...) ont donné l'impulsion nécessaire.

Un travail important a été réalisé pour permettre le recrutement des professionnels qui accueillent chaque jour les enfants. Cela faisait partie des étapes importantes pour la réussite du programme de création de places de crèche et de halte-garderie à Paris. Le quart des recrutements opérés par la Ville depuis 2001 l'a ainsi été dans le secteur de la petite enfance. Une formation interne a été mise en place : les agents de service peuvent aujourd'hui devenir auxiliaires de puériculture. La Ville a également accueilli les premiers apprentis auxiliaires de puériculture, qui viennent renforcer les équipes en place pendant leur période de stage, sans pour autant être comptabilisés dans l'effectif. Les écoles sont en outre régulièrement démarchées pour informer les élèves des opportunités que la Ville de Paris leur propose. Parallèlement à l'ouverture de nouveaux établissements, l'entretien des établissements existants a dû faire l'objet d'une

veille attentive. En effet, dans un parc ancien et mal entretenu, les risques de fermeture dans le secteur municipal et associatif étaient importants. De plus, les établissements vétustes nuisent à l'attractivité de la Ville aux yeux des agents. Enfin, la création rapide de nouvelles structures a été permise grâce à des innovations : crèches en appartement, achat de places dans des crèches d'entreprise et implantation d'équipements petite enfance dans tous les grands programmes de logement.

Deux données permettront de conclure cette partie.

- 52 % des enfants de moins de trois ans bénéficiaient d'un mode d'accueil collectif à Paris fin 2007, soit un taux exceptionnellement élevé par rapport à la moyenne nationale (30 %) ;
- 84,3 % des Parisiennes ayant un enfant de moins de trois ans travaillent, soit un taux d'activité de quatre points supérieur à la moyenne nationale, et, pour les femmes ayant deux enfants dont au moins un de moins de trois ans, le taux est de 77,5 % à Paris, mais chute à 61,3 % en moyenne nationale.

Nul doute qu'il existe une corrélation très forte entre ces deux données, et que le développement de l'accueil

collectif des jeunes enfants est un outil majeur pour favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, surtout s'agissant des femmes, et plus particulièrement encore lorsqu'elles élèvent seules leurs enfants.

### ***Comment favoriser la conciliation des temps ?***

Les rythmes de travail des Parisiens tendant à se décaler vers le soir, cette spécificité a dû être prise en compte. Par ailleurs, Paris compte 26 % de foyers monoparentaux, ce qui nécessite également un traitement spécifique pour l'accueil des tout-petits.

Une enquête menée en novembre-décembre 2002 par l'institut BVA sur cinq arrondissements faisait apparaître les éléments suivants :

- 84 % des parents n'étaient pas satisfaits des forfaits 4 ou 5 jours en crèche municipale,
- 69 % de parents étaient satisfaits des horaires actuels,
- la demande entre 18 h 30 et 19 heures est importante, environ 40 % des parents déclarant un besoin pour cet horaire,
- après 19 h 30, le nombre d'enfants dans les établissements

diminue notablement, les rythmes réellement atypiques demeurant rares,

- pour les foyers monoparentaux, le service rendu conditionne l'activité professionnelle.

Les besoins prioritaires étaient donc l'accueil à temps partiel, à des horaires décalés ou atypiques, le samedi, ou encore en urgence. Pour favoriser l'accueil à temps partiel, nous avons développé les berceaux partagés dans les crèches municipales. Aujourd'hui, un tiers des enfants accueillis à Paris profitent de ce système.

En 2001, un peu plus de 300 places d'accueil du jeune enfant fonctionnaient à des horaires atypiques ; cette capacité d'accueil a été multipliée par quatre. Les crèches associatives fournissent la plus grande part de ces places. Cependant, en déléguant la gestion d'établissements municipaux à des associations ou des entreprises et en achetant des places dans les crèches hospitalières, une offre à horaires décalés a pu être proposée.

L'accueil collectif ne peut cependant être une réponse exclusive aux familles. La Ville de Paris donc choisi de subventionner l'accueil à domicile pour les parents

employeurs, et de créer un service d'accueil à domicile en complément du mode de garde principal pour les parents dont les revenus sont faibles et qui élèvent seuls leurs enfants. Cette prestation est accessible aux foyers monoparentaux dont les revenus sont inférieurs à 1 500 euros par mois ou aux couples dont les revenus sont inférieurs à 3 000 euros.

L'accueil du samedi est proposé dans les crèches associatives ou les crèches des hôpitaux. Si les besoins sont quantitativement faibles, cet accueil est nécessaire pour la poursuite de certaines carrières professionnelles, notamment dans les métiers du tourisme et du commerce. 360 places sont ouvertes le samedi à Paris.

### ***Peut-on évaluer l'impact de cette politique ?***

Faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle a un coût pour les collectivités. La création de places d'accueil pour le jeune enfant dans des structures collectives a un coût qui reste difficile à évaluer car il diffère sensiblement selon les établissements – notamment en

raison du loyer et des économies d'échelle réalisées dans les grands établissements – et le régime d'aide de la CAF – places intégrées ou non au contrat enfance signé avec elle –. Sur les horaires atypiques, cette évaluation est encore plus complexe, car les niveaux de présence des enfants varient. On peut néanmoins donner quelques montants à titre d'exemple : le coût moyen d'une journée de crèche municipale est de 50 euros par jour et par enfant ; à l'hôpital des Quinze-Vingts (6h30-20h30) ce coût est de 78 euros par jour et par enfant, et de 75 euros par jour et par enfant dans les crèches municipales dont la gestion est déléguée à une association ou une entreprise (ouvertes de 7h30 à 19h).

L'extension de l'accueil à des horaires élargis pose également la question de l'impact sur la vie familiale. On peut s'inquiéter de l'absence des parents à des moments clés de la relation entre enfants et parents : l'heure du repas ou du coucher, par exemple. Les crèches qui pratiquent ces accueils mettent en œuvre des liens très forts avec les parents, mais posent également des limites à leur capacité d'accueil. L'ensemble des professionnels s'accordent à

souligner que les enfants ne doivent pas être accueillis plus de dix heures par jour. Pour ne donner qu'un exemple de liens forts entre parents et professionnels autour de l'enfant, d'un travail auprès des parents, il existe à Paris une crèche associative pratiquant des horaires décalés et l'accueil le samedi, où une partie du personnel est bilingue français-chinois. Cela permet aux parents d'origine chinoise, qui sont nombreux dans ce quartier, d'avoir des échanges complets et rassurants sur la journée de leur enfant.

Les progrès accomplis dans les services à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle encouragent la municipalité parisienne à continuer dans cette voie. Pour cette nouvelle mandature, Bertrand Delanoë s'est engagé à ouvrir 4 500 places d'accueil supplémentaires, et ce, alors que le partenariat qui lie Paris et la Caisse d'allocations familiales est beaucoup moins favorable depuis 2007 du fait de la baisse des financements de l'État.

Pour autant, nous connaissons les limites de l'intervention de la collectivité parisienne : la conciliation des temps n'est possible que si la prise en charge des enfants et l'ensemble

des tâches domestiques sont partagées dans le couple parental. Donner aux hommes une place, au quotidien, auprès des enfants est un préalable à la réussite de cette politique. C'est le sens du travail que nous avons conduit autour de la promotion et de la reconnaissance de l'investissement des pères dans l'éducation de leurs enfants. Nous avons notamment initié auprès des agents de la Ville qui sont au contact du public, un vaste travail de sensibilisation à la meilleure prise en compte de l'engagement des pères, notamment dans le secteur de la petite enfance. L'objectif était que les mères ne soient plus considérées comme les seules interlocutrices pour toutes les questions éducatives.

Il faut également être conscient des limites du champ investi : le domaine de la petite enfance, à Paris comme ailleurs, s'est montré très innovant sur le chantier de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle ; mais, une fois que l'enfant a dépassé l'âge de trois ans, les rythmes des familles ne sont plus pris en compte. Trop d'enfants encore jeunes restent seuls après l'école. Il y a là un grand chantier à ouvrir.

## **LA FAMILLE DANS LA RÉALISATION DU PROJET DÉMOCRATIQUE**

**Jacques Commaille<sup>11</sup>**

Le traitement politique de la famille reste influencé en France par ce que l'on a pu appeler le « familialisme ». Il s'agit d'un courant doctrinal visant à promouvoir l'idée d'une famille traditionnelle fondée sur le mariage, accueillant des enfants (si possible nombreux) et contribuant ainsi à la préservation et à la perpétuation de l'ordre social et politique. La vision de la famille est ici plus volontiers associée à une conception conservatrice de la société et du pouvoir politique.

Est-il possible de considérer la question de la famille dans une autre perspective, associant celle-ci notamment à des principes fondateurs de la démocratie : le principe d'égalité et celui de liberté ?

---

11. Professeur des universités à l'École normale supérieure de Cachan, chercheur à l'Institut des sciences sociales du politique, pôle Cachan.

## ***Démocratisation de la vie personnelle et démocratie politique***

Dans un de ses ouvrages, le sociologue anglais Anthony Giddens se penche sur les transformations de la famille dans le cadre de ce qui va être appelé l'avènement de la famille de la « seconde modernité »<sup>12</sup> ou de la « modernité tardive »<sup>13</sup>. Anthony Giddens évoque l'émergence d'une « démocratisation de la vie personnelle »<sup>14</sup> qui se caractériserait principalement par l'autonomisation croissante des partenaires de la sphère familiale, leur aptitude à l'autoréflexivité et à l'autodétermination de leurs actes. Pour lui, comme pour d'autres analystes, une telle « démocratisation de la vie personnelle » est susceptible d'entrer dans un processus de réciprocité positive avec la démocratie politique, puisque les vertus des individus ainsi déployées dans leur univers privé font positivement écho à celles que l'on peut attendre des citoyens dans une démocratie.

12. Ulrich Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, Paris, 2001.

13. Anthony Giddens, *La Transformation de l'intimité. Sexualité, amour et érotisme dans les sociétés modernes*, Le Rouergue/Chambon, 2004.

14. *Ibid.*

## **L'obstacle des inégalités**

Dans une perspective progressiste, il est tout à fait possible de souscrire à une telle conception des choses. Mais sans doute convient-il alors de se fixer celle-ci comme un idéal à atteindre et non comme une réalité déjà universellement présente. Une réciprocité positive entre démocratie de la vie personnelle et démocratie politique ne peut en effet se concevoir sans que l'on se soit confronté à la question des inégalités : sociales, entre les hommes et les femmes. Dans une étude sur les rapports entre famille et chômage<sup>15</sup>, nous avons fait le constat que la situation de chômage (dont on sait qu'elle n'est pas marginale mais fréquente si l'on observe les familles susceptibles de connaître l'épreuve du chômage par le biais d'au moins un de leurs membres, non pas à un « moment t » mais sur une période de plusieurs années) réduisait la possibilité pour un jeune de constituer un ménage, qu'une telle situation pouvait dissuader d'avoir des enfants, exposait plus volontiers au risque de

15. Haut Conseil de la population et de la famille, *Famille et Chômage*, rapport du groupe présidé par Jacques Commaille, juillet 1999.

la séparation, incitait à restreindre son cercle de sociabilité, y compris dans son propre réseau de parenté, ou encore exposait les parents au risque d'une « disqualification parentale » vis-à-vis de leurs propres enfants (la condition de chômeur étant susceptible de bouleverser chez les enfants l'image qu'ils ont de leurs parents et de menacer l'autorité que ceux-ci détiennent en même temps que leur capacité à assumer leur fonction d'éducation et de socialisation).

De la même façon, les femmes sont exposées à un cumul d'inégalités : les inégalités sur le marché de l'emploi, qui s'ajoutent ou se croisent avec l'obligation dans laquelle elles se trouvent de devoir rester à titre principal les « gardiennes de la famille », y compris et surtout en cas de séparation. Les familles dites « monoparentales » sont ainsi d'abord des femmes seules en charge d'enfants. Et ce sont elles que l'on va retrouver en nombre dans les familles considérées comme pauvres.

### **La prise en compte des inégalités**

Parler de la famille, promouvoir en soi l'idée de famille comme cela est fait dans la tradition « familialiste », exalter

les nouvelles formes de famille comme des expressions universelles et exemplaires de la modernité, ainsi que le font les médias, c'est occulter cette persistance des inégalités, plus encore leur réactivation dans le cadre de ce que l'on a appelé le retour de la question sociale et que la crise économique actuelle ne fait que confirmer et accentuer. C'est aussi s'interdire de penser la famille en relation avec la réalisation du projet démocratique en lui appliquant les principes d'égalité et de liberté qui en sont la condition. L'universalisation de la famille constitue alors une mystification. Celle-ci en effet, en imposant l'idée d'une unicité de la « Famille », occulte le traitement diversifié dont elle est susceptible de faire l'objet. Le risque est en effet celui de la mise en œuvre plus ou moins masquée d'une politique duale. Aux familles des classes moyennes et supérieures, une mobilisation du droit et des politiques publiques qui accompagne leur entrée dans une nouvelle modernité ; le droit civil consacrant la libéralisation de leurs comportements dans la sphère privée. Aux familles populaires, le retour de ce que Michel Foucault appelait un « gouvernement des

populations »<sup>16</sup>, qui vise à contrôler leurs comportements, à sanctionner leur incapacité à assumer leur fonction de parents en restaurant le principe de la responsabilité individuelle.

### ***D'une politique de la famille à une politique de la vie privée globalisée***

Pour rendre conforme tout volontarisme politique en matière de vie privée des individus (n'est-ce pas ce terme de « vie privée » qu'il conviendrait de substituer à celui de « famille », tellement connoté idéologiquement ?), c'est une *despécification* de la politique dite « de la famille » qu'il conviendrait d'entreprendre. Pour intégrer le traitement des inégalités dans celui de la famille, toute action politique devrait prendre en compte, de façon indissociable avec la question de la famille, celle du social et celle du genre. Une politique de la vie privée, fondée sur cette

16. Michel Foucault, « La gouvernementalité. Leçon au Collège de France (février 1978) », *Actes*, 5, 1986.

idée promue par les mouvements féministes suivant laquelle « le privé est politique » – en ce sens qu'il contient virtuellement les valeurs s'appliquant à la démocratie –, suppose que les individus puissent disposer des ressources leur permettant de mettre effectivement en œuvre ces valeurs. La politique de la famille est alors aussi une politique de réduction des inégalités sociales, de promotion des droits des femmes, du cadre de vie des individus, d'autonomisation des jeunes adultes, etc. La France doit alors entreprendre une rupture avec ce qui motive toute action politique en la matière et qui reste inspiré par le familialisme.

Mais la poursuite d'un tel objectif implique que soient redéfinis le rôle de l'État et celui des institutions concernées, les modes de gouvernance politique de la famille, les usages de la représentation sociale de la famille par les partis politiques et son instrumentalisation idéologique. Essayons de préciser successivement ces différents points.

Si au terme de « politique publique » s'est substitué celui d'« action publique », cela signifie d'abord l'impossibilité croissante pour l'État de prétendre imposer, instituer,

contrôler les comportements des individus dans leur sphère privée dans le cadre d'une régulation *top down* et de modes tutélaires de gouvernement. Ce qui doit être envisagé, c'est précisément une co-construction de l'action publique avec la société civile et le marché. Mais cela suppose deux conditions : que la représentation de la société civile soit réexaminée et qu'en la matière le monopole des associations familiales soit remis en cause pour permettre à d'autres formes organisées de participer à la conception de l'action publique (associations mobilisées dans l'action sociale, mouvements féministes...) ; que les entreprises soient incitées à contribuer à rendre compatibles l'engagement dans le travail et la réalisation d'une vie privée conformes aux idéaux démocratiques. L'État doit aussi permettre l'établissement de synergies avec le niveau local. Les collectivités territoriales occupent une place importante dans la gestion et l'accompagnement de la vie privée des individus. Il reste encore à coordonner ce rôle avec celui de l'État, et il s'agit de trouver un compromis entre la richesse plurielle du local et l'universalisme républicain du national.

De la même façon, il serait opportun de redéfinir les découpages et les spécialisations des administrations ou des institutions concernées. Là aussi, la division du travail des instances d'État ou des organismes de gestion de la famille est encore marquée par la tradition familialiste. Le familial est bien souvent traité de façon autonome par rapport au social. Les problèmes rencontrés par les agents des caisses d'allocations familiales sont de ce point de vue tout à fait significatifs. Leur pratique a pour genèse ce qui a justifié la création de leur organisme : la gestion universaliste de la famille telle qu'elle est incarnée par les prestations familiales. Mais, sans que sa vocation initiale soit redéfinie, cet organisme est de plus en plus sollicité pour gérer des problèmes sociaux. De plus, les agents concernés sont écartelés entre la référence à des catégories d'intervention marquées par la généralité, et la confrontation avec des situations sociales d'urgence fortement caractérisées par leur singularité. C'est cette même segmentation de l'intervention que l'on retrouve au niveau des instances gouvernementales, avec des cloisonnements consacrés entre le familial, le social

et les droits des femmes. Par exemple, alors qu'au Québec il est admis par les instances gouvernementales comme par les mouvements sociaux concernés que la question des droits des femmes et celle de la famille constituent un même problème public<sup>17</sup>, ces questions restent traitées en France de façon totalement distincte, ce qui autorise ces « injonctions contradictoires », ce *double bind* que nous avons observé dans les politiques publiques et qui a des conséquences sur la situation des femmes<sup>18</sup>.

De même, une politique de la vie privée ainsi globalisée devrait assumer de façon plus maîtrisée des interactions avec le niveau supranational que constitue le niveau communautaire. L'« Europe sociale » et les perspectives de politiques d'égalité hommes-femmes au niveau communautaire, inscrites dans le *gender mainstreaming*,

17. Anne Revillard, « Le droit de la famille : outil d'une justice de genre ? Les défenseurs de la cause des femmes face au règlement juridique des conséquences financières du divorce en France et au Québec (1975-2000) », *L'Année sociologique*, 2009, 1.

18. Jacques Commaille, « Les injonctions contradictoires des politiques publiques à l'égard des femmes », in Jacqueline Laufer et al., *Masculin-Féminin : questions pour les sciences de l'homme*, PUF, 2001.

la tendance dominante à l'affirmation de politiques de modes de vie (tout à la fois du genre, de l'emploi, de la vie privée, des âges, du social, du *care*<sup>19</sup>...) peuvent être des paramètres stratégiques d'une politique nationale.

Enfin, il conviendrait que les partis politiques rompent définitivement avec des usages des représentation de la famille visant plus à la réaffirmation de leur identité spécifique qu'à la définition d'une politique qui prendrait en compte objectivement les transformations et les nouveaux besoins de la famille. Dans une société comme la société française où la famille est construite comme une valeur centrale dans le débat public, inscrite dans des traditions, la rhétorique politique témoigne fréquemment d'une instrumentalisation idéologique de la famille ayant plus pour fonction de réaffirmer des appartenances les unes contre les autres que de traiter concrètement des problèmes à régler.

19. Jacques Commaille, Pierre Strobel, Michel Villac, *La Politique de la famille*, La Découverte, coll. « Repères », 2002.

### *L'exigence d'une vision politique*

Certes, l'enjeu est bien finalement de ne pas réduire la question de la famille à l'élaboration d'un programme de mesures techniques, mais de la resituer dans un cadre plus large né d'une vision politique. Il est de concevoir un projet d'action politique inspiré par le vif souci de rendre compatibles, et même source de réciprocité positive, un individualisme positif auquel les citoyens aspirent de plus en plus, la quête hédoniste d'une vie privée réussie, l'accomplissement harmonieux de la fonction de socialisation si nécessaire à la satisfaction de l'exigence de « faire société » et la réalisation effective du projet démocratique. Une politique de la vie privée porteuse d'une telle ambition suppose bien un bouleversement des cadres institutionnels et gouvernementaux susceptibles de la promouvoir. Elle oblige à l'obsession du traitement des inégalités et implique une rupture avec les vieilles doctrines.

## ANNEXE



F o r u m

**franco-allemand***Deutsch-französisches Forum*

Initié en 1998 par les gouvernements allemand et français au sommet de Potsdam, le forum franco-allemand avait pour objectif de relancer le dialogue entre les sociétés civiles des deux pays. Sa réalisation a été confiée à des fondations politiques des deux pays, particulièrement la Fondation Jean-Jaurès et la Fondation Friedrich Ebert. Depuis dix ans désormais, chaque année, alternativement à Paris et à Berlin, des thèmes décisifs pour l'avenir des deux pays et de l'Union européenne ont été abordés par des intervenants de haut niveau, dans un climat d'échange à la fois studieux et chaleureux. Ont été ainsi abordées au fil des années les questions de la société de l'information et de la place de la science dans la société européenne, la question énergétique, les valeurs qui fondent la construction européenne, la place et le rôle de l'Union européenne dans le monde incertain d'aujourd'hui. En 2007, les débats ont eu une dimension plus franco-allemande puisqu'ils ont porté sur l'évolution de l'organisation administrative des deux pays, à l'opposé l'une de l'autre, l'Allemagne étant un Etat fédéral et la France une République « une et indivisible », où la démarche décentralisatrice a eu bien du mal à s'imposer !

La mission qui a été confiée aux fondations politiques a été largement remplie. Un bilan très positif peut être tiré de ces dix années de coopération entre les deux fondations, qui témoigne aussi de la permanence et du rôle central de la relation franco-allemande au sein de l'Union européenne, même élargie et malgré les vicissitudes de l'Histoire ou celles de l'actualité brûlante, comme vient de le démontrer une fois encore la crise bancaire et financière qui ébranle le monde.

## *Egalité entre les femmes et les hommes, politique familiale*

*Quel enjeu pour les sociétés française et allemande ?*

Berlin, 16 octobre 2008

### 9h30 : ouverture

- Ghislaine Toutain, directrice des relations extérieures de la Fondation Jean-Jaurès ;
- Ernst Hillebrand, directeur du bureau parisien de la Fondation Friedrich-Ebert.

### 10h-12h30 : travail des ateliers

- Atelier I : *Comment concilier vie professionnelle et vie familiale ?*

#### *Interventions préliminaires*

- Angelika Graf, députée au Bundestag, membre de la commission Famille, Personnes âgées, Femmes et Jeunesse ;
- Jeanne Fagnani, directrice de recherches au CNRS.

#### *Avec :*

- Nina Bessing, directrice du département Gender mainstreaming and managing diversity à l'Académie pour les femmes dans la politique et l'économie ;

- Gesa Brincker, chercheuse, Institut d'études sur la politique européenne ;
- Ulla Brunkhorst, chercheuse, DGAP (Institut allemand pour la politique étrangère) ;
- Jeanne Fagnani, directrice de recherches au CNRS ;
- Françoise Fillon, déléguée générale de l'union nationale Retravailler ;
- Karl-Peter Forch, directeur de DKB Immobilier SA Potsdam ;
- Alina Fuchs, chargée de mission à la Fondation Friedrich-Ebert ;
- Anne-Marie Gerzer-Saas, Institut allemand de la jeunesse ;
- Elena de Graat, directrice de Work & Life ;
- Angelika Graf, députée au Bundestag, membre de la commission Famille, Personnes âgées, Femmes et Jeunesse ;
- Anne-Marie Grozelier, secrétaire générale du laboratoire social Lasaire ;
- Monique Halpern, ex-présidente de la Coordination du lobby européen des femmes (CLEF), experte de l'unité Égalité des chances de la Commission européenne ;
- Maria Kathmann, directrice du département Conciliation travail/famille, DGB (fédération allemande des syndicats) ;
- Marianne Lévy, responsable Études et développement à la fédération des associations Relais, membre de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) ;
- Hanna Steidle, Centre de compétences pour les prestations familiales, Prognos SA ;

- Ghislaine Toutain, directrice des relations extérieures de la Fondation Jean-Jaurès ;
- Olga Trostiansky, présidente de la CLEF, adjointe au maire de Paris chargée de la Solidarité, de la Famille et de la Lutte contre l'exclusion ;
- Cornelia Upmeier, chargée de mission au réseau d'entreprises Facteur de succès famille ;
- Mechthild Veil, fondatrice du Bureau politique social et genre en Europe.

*Modératrice* : Alina Fuchs

*Rapporteuse* : Monique Halpern

• Atelier II : *Quelle politique familiale pour la gauche ?*

*Interventions préliminaires*

- Christine Bergmann, ancienne ministre de la Famille, des Seniors, des Femmes et de la Jeunesse, membre du directoire de la Fondation Friedrich-Ebert ;
- Jean-Luc Chagnon, délégué du Parti socialiste à la Petite Enfance, France.

*Avec* :

- Maïté Albagly, juriste et économiste, ex-secrétaire générale du Mouvement français pour le Planning familial ;

- Sigrid Bachler, directrice du département Politique sociale et questions fondamentales, DGB (fédération des syndicats allemands) ;
- Christine Bergmann, ancienne ministre de la Famille, des Seniors, des Femmes et de la Jeunesse, membre du directoire de la Fondation Friedrich-Ebert ;
- Jean-Luc Chagnon, médecin, délégué du Parti socialiste à la Petite Enfance ;
- Jacques Commaille, sociologue de la famille, Professeur des universités à l'École normale supérieure de Cachan, chercheur à l'Institut des sciences sociales du politique, pôle Cachan ;
- Kerstin Freudiger-Utke, chargée de mission pour la politique familiale au SPD ;
- Monika Griefahn, députée au Bundestag ;
- Ernst Hillebrand, directeur du bureau parisien de la Fondation Friedrich-Ebert ;
- Marie-Thérèse Letablier, sociologue, directrice de recherche au CNRS ;
- Matthias Lindner, directeur du département *Politique de genre* au syndicat ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerk schaft – Fédération unifiée des services).
- Gisela Notz, ancienne chercheuse au département de recherches de la Fondation Friedrich-Ebert ;
- Peter Ruhenstroth-Bauer, ancien secrétaire d'État ;
- Regine Schefels, déléguée du Centre de compétences pour les prestations familiales, Prognos SA ;

- Nora Schmidt, directrice du Conseil berlinois pour les questions familiales ;
- Angelica Schwall-Düren, députée, vice-présidente du groupe parlementaire du SPD au Bundestag ;
- Anne Seyfferth, directrice du département Forum politique et société de la Fondation Friedrich-Ebert ;
- Olivier Thévenon, chargé de recherche à l'Institut national d'études démographiques (INED).

*Modérateur* : Olivier Thévenon

*Rapporteuse* : Angelica Schwall-Düren

### 12h30-13h : rapport des deux ateliers en séance plénière

- Monique Halpern pour l'atelier I
- Angelica Schwall-Düren pour l'atelier II

### 14h-16h : séance ouverte au public

La question familiale en France et en Allemagne :  
quelle action publique ?

*Avec* :

- Jacques Commaille, sociologue de la famille, professeur des universités à l'École normale supérieure de Cachan ;
- Kerstin Griese, députée, présidente de la commission Famille, Personnes âgées, Femmes et Jeunesse ;

- Karin Jurczyk, directrice du département Famille et politique familiale à l'Institut allemand de la jeunesse ;
- Olga Trostiansky, présidente de la Coordination du lobby européen des femmes (CLEF), adjointe au maire de Paris chargée de la Solidarité, de la Famille et de la Lutte contre l'exclusion.

*Modérateur* : Ernst Hillebrand.

LES ESSAIS DE LA FONDATION JEAN-JAURÈS  
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : GILLES FINCHELSTEIN  
RÉDACTEUR EN CHEF : LAURENT COHEN

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW  
RÉALISATION : REFLETS GRAPHICS

FONDATION JEAN-JAURÈS  
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS  
TÉLÉPHONE : 01 40 23 24 00  
TÉLÉCOPIE : 01 40 23 24 01  
COURRIEL : [fondation@jean-jaures.org](mailto:fondation@jean-jaures.org)  
SITE INTERNET : [www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

X<sup>e</sup> forum franco-allemand

## Politique familiale

Cet essai présente les regards croisés de deux Allemandes et de deux Français, à travers leur contribution au dernier forum franco-allemand qui s'est tenu à Berlin le 16 octobre 2008, sur le thème *Egalité entre les femmes et les hommes, politique familiale : quel enjeu pour les sociétés française et allemande ?*.

Cette question est d'autant plus pertinente que la réponse qu'on lui apporte détermine en grande partie le type de société déjà en vigueur ou celui que l'on souhaite faire émerger. En effet, si les femmes semblent à première vue essentiellement concernées, la mise en œuvre par un pays de l'égalité femmes/hommes et la politique familiale qu'il conduit se situent en fait au croisement d'enjeux plus larges – que la crise mondiale actuelle renforce encore – en termes de démographie, d'emploi, de croissance et de cohésion sociale.

C'est donc bien d'un *projet de société* qu'il s'agit.

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

ISBN : 2-910461-73-4

4 €