

Pourquoi réformer la politique d'accueil de la petite enfance en France ? Comparaison avec les politiques d'autres pays de l'OCDE.

Olivier Thévenon*

Résumé : Les dépenses réalisées en faveur des familles sont particulièrement élevées en France en comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Ces dépenses sont assez également réparties entre un ensemble d'aides financières aux ménages et le financement de services d'accueil des enfants. Elles bénéficient, en outre, à l'ensemble des ménages, y compris ceux disposant de revenus élevés. La France se caractérise aussi par un système « dual » permettant de combiner travail et vie familiale grâce à des aides diversifiées pour la garde d'enfants, mais aussi favorisant le choix entre travail et interruption d'activité pour prendre en charge les enfants. Le « double libre choix » ainsi offert en théorie, s'exerce néanmoins de façon inégalitaire, ces inégalités étant liées au niveau de vie et au sexe. La France pourrait, comme les pays nordiques, envisager de se fixer comme objectif de promouvoir la continuité des aides avec un congé parental plus court (par exemple de 6 mois à un an maximum) et mieux rémunéré, relayé par une expansion de l'offre d'accueil des jeunes enfants. Un tel dispositif permettrait de mieux favoriser la conciliation entre travail et prise en charge des enfants. Il permettrait également de réduire les inégalités d'accès à l'emploi selon le niveau de vie et les inégalités de genre en matière de division et de rémunération du travail. Une évaluation des dépenses supplémentaires induites indique que le total des dépenses en direction de la petite enfance pourraient passer de 1,3 à 1.8% du PIB.

* Institut National d'Etudes Démographiques et OCDE.

Faut-il raccourcir le congé parental en France et revoir en conséquence la politique d'accueil de la petite enfance ? Cette question, posée depuis l'introduction même du droit à un congé parental d'éducation au début des années 1980s, est remise régulièrement dans le débat public. Dernier épisode en date au mois de février dernier : la proposition du chef de l'Etat de raccourcir la durée du congé parental et d'augmenter l'offre de garde de 200,000 places d'ici 2012 à destination des enfants de moins de trois ans. Reprenant ici une orientation déjà esquissée durant la campagne présidentielle, cette proposition est, pour autant, loin de faire l'unanimité pour plusieurs raisons. La première est qu'elle met en cause l'idéologie du « libre choix » qui porte la politique d'accueil développée en direction de la petite enfance depuis les années 1980s. Pourtant, l'étendard du « libre-choix » fait plutôt figure de « cache-sexe » d'une politique qui ne parvient à garantir une égale liberté de choix à tous les parents. Une deuxième raison tient au fait qu'une réforme allant dans ce sens implique que soit revu l'enchaînement des modes de garde durant la petite enfance. Or, cet enchaînement se trouve à la croisée de différents objectifs qui visent à garantir aux enfants les soins nécessaires à leur développement, les préparer à leur insertion sociale, favoriser leur succès scolaire, et permettre aux parents de concilier leur vies familiale et professionnelle. Dans ce contexte, l'entrée assez précoce des enfants en milieu préscolaire est une spécificité assez forte du dispositif français permettant de concilier ces différents objectifs, mais dont le rôle est mis en cause à la fois par le dynamisme démographique et les débats récurrents sur le bien-fondé de cet accès précoce. Enfin, dernier motif de résistance, le schéma proposé suppose un investissement qui, sans redéploiement du budget consacré aux familles, peut susciter un accroissement significatifs des dépenses réalisées en faveur de ces dernières. Cet accroissement est d'ailleurs d'autant plus probable que l'augmentation du nombre de places annoncé sous-estime largement l'effectif qui serait nécessaire pour garantir un accès universel aux modes de garde. Le contexte de crise économique n'est, de plus, certainement pas favorable à un tel accroissement, alors que les bénéfices qui en sont attendus demeurent incertains.

Cet article présente, en s'appuyant sur une comparaison des pays de l'OCDE, les raisons pour lesquelles il peut sembler opportun de raccourcir la durée du congé parental en octroyant une rémunération plus en lien avec le salaire, et d'accroître simultanément l'offre de garde. La première partie montre que la configuration française permet jusqu'à présent de concilier de façon relativement satisfaisante les différents objectifs liés aux « politiques familiales », mais que les évolutions futures sont incertaines. Dans une deuxième partie, nous rappelons certaines spécificités des politiques d'accueil de la petite enfance en soulignant les effets contrastés qui en résultent en matière de choix ou de conciliation entre travail et prise en charge des enfants. La dernière partie présente les effets positifs qui peuvent être attendus d'une réforme de l'accueil de la petite enfance et propose une estimation de son « coût ».

1. La conciliation entre travail et vie familiale : un enjeu pour la politique d'accueil des enfants

Les contraintes pesant sur la conciliation entre travail et vie familiale mettent en jeu plusieurs enjeux des vies professionnelle et familiale : le développement de l'emploi, de sa qualité et du bien-être au travail, la réalisation des aspirations en matière de fécondité, le bien-être et le développement des enfants, le niveau de vie des familles et leur risque de subir une situation de pauvreté, ou encore l'égalité entre hommes et femmes dans la répartition des tâches. Le rôle des politiques publiques est alors d'aider les familles à concilier au mieux ces différents enjeux.

1.1. Des objectifs partiellement conciliés...

Parmi l'ensemble des politiques mises en œuvre pour favoriser cette conciliation, celle élaborée en matière d'aides aux familles et d'accueil de la petite enfance est cruciale. Le tableau 1 ci-dessous montre que loin d'être incompatibles, les objectifs qui peuvent être associés à ces politiques sont compatibles. Qui plus est, les meilleures performances en matière de niveau de fécondité, de taux d'emploi des femmes et des parents isolés et de réduction du taux de pauvreté sont observées dans les pays où les familles bénéficient d'une combinaison d'aides assurant un soutien continu sur la période de l'enfance (OCDE, 2007 ; Thévenon, 2008).

Tableau 1 : Indicateurs clés sur les taux de natalité, l'emploi des femmes et la couverture des services de garde

	Taux de fécondité 2005*	Taux d'emploi des femmes âgées de 18 à 64 ans 2006**	Taux d'emploi des parents isolés 2005 ou dernière année disponible***	Taux d'accueil dans les services de garde des enfants de moins de 3 ans****	Pauvreté infantile autour de 2005*****	Écarts de salaires entre hommes et femmes 2004*****
Moyenne OCDE (intervalles)	1.63 (+/- 0.16)	56.8% (+/- 5.7)	70.6% (+/- 7.1)	22.9% (+/- 8.2)	12.4% (+/- 2.8)	18.5% (+/- 4.1)
Allemagne	●	●	●	●	●	●
Australie	●	●	●	●	●	●
Autriche	●	●	●	●	●	●
Belgique	●	●	●	●	●	●
Canada	●	●	●	●	●	●
Corée	●	●	●	●	●	●
Danemark	●	●	●	●	●	●
Espagne	●	●	●	●	●	●
États Unis	●	●	●	●	●	●
Finlande	●	●	●	●	●	●
France	●	●	●	●	●	●
Grèce	●	●	●	●	●	●
Hongrie	●	●	●	●	●	●
Irlande	●	●	●	●	●	●
Islande	●	●	●	●	●	●
Italie	●	●	●	●	●	●
Japon	●	●	●	●	●	●
Luxembourg	●	●	●	●	●	●
Mexique	●	●	●	●	●	●
Norvège	●	●	●	●	●	●
Nouvelle Zélande	●	●	●	●	●	●
Pays-Bas	●	●	●	●	●	●
Pologne	●	●	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●	●	●
Rep Slovaque	●	●	●	●	●	●
Rep. Tchèque	●	●	●	●	●	●
Royaume Uni	●	●	●	●	●	●
Suède	●	●	●	●	●	●
Suisse	●	●	●	●	●	●
Turquie	●	●	●	●	●	●

● Mieux que la moyenne OCDE ● Autour de la moyenne OCDE ● Moins que la moyenne OCDE

Les pays sont classés dans les catégories "mieux" ou "moins que la moyenne de l'OCDE" s'ils se situent à un demi écart-type au-dessus ou au-dessous de la moyenne de l'OCDE

*Année de référence pour les taux de fécondité conjoncturels - Canada: 2004

** Données 2005 pour le Luxembourg.

*** Données pour 2005 à l'exception du Danemark, (1999), Belgique, Canada, Allemagne, Grèce, Italie, Japon, Espagne (2001), Finlande et Portugal, (2002), Islande et Norvège (2003), Pays-Bas (2004), et 2006 2ème trimestre pour la Suisse.

****Données 2004 sauf pour Australie, Danemark, Corée et Etats-Unis (2005); Finlande, Grèce, Islande, Norvège et République Slovaque (2003); France (2002); Allemagne et Canada (2001) et Italie et Irlande (2000).

*****Le taux de pauvreté infantile est défini comme la part des enfants vivant dans des ménages dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 50% du revenu médian de toute la population.

***** Données 2004 sauf pour Belgique, Rep. Tchèque, Finlande, Grèce, Japon, Portugal, Suède, Suisse et Royaume-Uni (2003); France, Allemagne, Corée, Pologne et Espagne (2002) et Hongrie et Irlande (2000).

1.2... au sein d'évolutions incertaines

La France se positionne de manière assez favorable au regard de ces performances puisqu'elle affiche presque partout des scores au moins égaux et souvent plus élevés que la moyenne des pays de l'OCDE. Ces performances s'inscrivent toutefois au sein de tendances faisant peser certaines incertitudes sur la capacité de la France à préserver cette position.

Le niveau de fécondité apparaît particulièrement élevé, en raison d'une forte accélération des naissances aux âges élevés qui illustre le rattrapage réalisé par des générations ayant reporté l'arrivée des enfants. Toutefois, le nombre de naissances s'est accru plus rapidement que le nombre de places disponibles en matière de garde : de 1998 à 2006, 47,000 places supplémentaires ont été créées, alors que le nombre de naissances annuelles s'est accru de 61,000.

Le taux d'emploi des femmes se situe, en revanche, dans la moyenne OCDE et à la médiane des pays européens. Pour autant, la proportion de femmes travaillant à temps plein en présence d'un jeune enfant est assez élevée vis-à-vis des pays d'Europe continentale mais décroît fortement avec l'arrivée des enfants suivants : si près de 50% des mères d'un enfant travaillent à temps plein, tandis que moins de 20% sont inactives, moins de 25% des mères de trois enfants ou plus sont actives à temps plein tandis que 40% sont inactives.

Le taux d'emploi des parents seuls est également à un niveau assez moyen à 68 % en France, alors qu'il est supérieur à 80 % dans des pays aussi différents que le Danemark, la Suède, la Grèce,

l'Islande, le Luxembourg, le Japon, l'Espagne ou la Suisse. Ces parents font face à une plus grande précarité de leur statut au regard de l'emploi : plus souvent au chômage ou inactifs (surtout les pères), ils ne sont pas moins exposés aux horaires atypiques que les autres parents, et sont surtout plus concentrés dans des emplois du bas de la hiérarchie salariale (surtout les pères) (Eydoux et Letablier, 2007). Les contraintes liées à la garde des enfants dans les familles monoparentales sont plus importantes que pour les autres types de famille. Les mères isolées ont recours à des modes de garde moins onéreux que les solutions individualisées (comme, par exemple, les assistantes maternelles), mais dont les horaires sont moins souples (Eydoux *et al.*, 2006). Elles recourent aussi plus souvent à des aides informelles et combinent plusieurs modes de garde.

Enfin, la pauvreté des jeunes actifs, et celle, qui lui est liée, des enfants est une préoccupation croissante dans tous les pays de l'OCDE. En France, le taux de pauvreté infantile est plus faible qu'en moyenne dans l'OCDE (8 % au seuil de 50 % du revenu médian contre 12 % en moyenne vers le milieu des années 2000s) (OCDE, 2008). L'absence d'emploi est un facteur déterminant du « risque » de pauvreté quelle que soit la situation familiale. Au seuil de 60 % du revenu médian, le taux de pauvreté n'est en France que de 5 % pour les couples d'actifs avec deux enfants, alors qu'il est de plus de 20 % pour les couples d'inactifs (avec ou sans enfant).

Au final, le positionnement relatif de la France vis-à-vis des objectifs traditionnellement assignés aux politiques d'aide aux familles apparaît relativement bon, sur toutes les dimensions considérées. Néanmoins, les évolutions récentes liées, notamment, au rebond démographique fait peser certaines incertitudes sur la capacité de la France à préserver cette situation. Pour l'instant, le taux. Il est à craindre, notamment, que le taux d'accès aux services de garde formels, qui se situe aujourd'hui dans la moyenne OCDE, baisse dans les prochaines années du fait de la bonne santé démographique. Preuve d'une tendance déjà amorcée, on observe une forte baisse du taux de préscolarisation des enfants âgés de 2 ans, qui est passé de 37% en 2002 à environ 23% en 2006-2007.

Pour mieux comprendre l'équilibre jusqu'ici atteint, présentons brièvement les principales caractéristiques de l'aide aux familles.

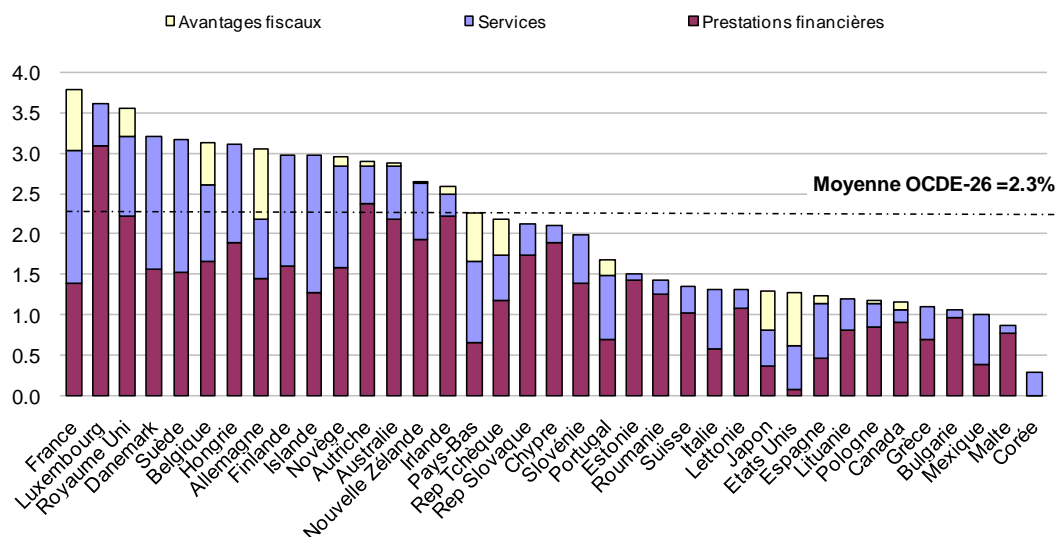
2. La spécificité française en matière d'accueil de la petite enfance

2.1 Une aide publique aux familles relativement ample et diversifiée en France

Dans la très grande majorité des pays de l'OCDE, y compris les pays européens, les dépenses en direction des familles ont augmenté de façon continue depuis le début des années 1980. Ainsi, les dépenses publiques brutes (avant impôts) ont globalement augmenté au sein de l'OCDE de 1,6 % du produit intérieur brut PIB en moyenne en 1980 à 2,5 % en 2005. En France, les dépenses relatives aux familles ont progressé bien au-delà de la moyenne, puisqu'elles sont passées d'un niveau approchant 1,9 % du PIB en 1980 à plus de 3 % en 2005 en termes de dépenses directes, et près de 3,8 % en tenant compte des avantages fiscaux dont bénéficient les ménages avec enfants (graphique 1). Le montant total des dépenses consacrées aux familles est alors plus élevé en France que dans les autres pays de l'OCDE.

Graphique 1: La France se positionne en tête des pays de l'OCDE en matière de dépenses en faveur des familles

Dépenses publiques en faveur des familles en prestations financières, services d'accueil et avantages fiscaux, en pourcentage du PIB, 2005



"Notes: Les aides publiques concernent ici les aides exclusivement versées aux familles (e.g. prestations et allocations pour enfants, revenu perçu durant les congés parentaux et les aides en matière de garde). Les dépenses enregistrées dans les autres secteurs de l'aide sociale comme la santé ou les aides en matière de logement ou d'assistance sociale ne sont pas incluses."

Source: Base de données sur les dépenses sociales (www.oecd.org/els/social/depense).

Ces dépenses correspondent à un ensemble d'aides relativement diversifiées sous forme de prestations financières, d'avantages fiscaux et de financement de services destinés à l'accueil et l'éducation des jeunes enfants. Comme dans les pays nordiques, une part importante des dépenses sert au financement de services d'accueil, contrairement à ce que l'on peut observer, par exemple, au Royaume-Uni ou en Allemagne qui ont pourtant des totaux de dépenses comparables. La performance de ces deux pays selon les critères retenus dans le tableau 1 sont pourtant moins bonnes qu'en France. Le montant des dépenses n'apparaît donc pas comme le déterminant principal des performances. Celles-ci dépendent également de leur répartition.

Les aides existant en matière de garde d'enfants sont un facteur déterminant de la conciliation entre travail et vie familiale. Les politiques d'accueil de la petite enfance se situent néanmoins à l'intersection de plusieurs objectifs avec lesquels les pays composent de façon variable : le développement de l'enfant, la conciliation entre travail et vie familiale, et l'égalité entre hommes et femmes en matière d'emploi et de partage des activités de *care*. Dans ce contexte, si les aides aux familles avec un enfant de plus de trois ans jouent clairement en faveur de la conciliation, celles dont bénéficient les ménages avec un plus jeune enfant sont plus ambiguës.

Plusieurs aspects de la politique développée en France en matière d'accueil de la petite enfance en font un cas assez spécifique vis-à-vis des autres pays de l'OCDE :

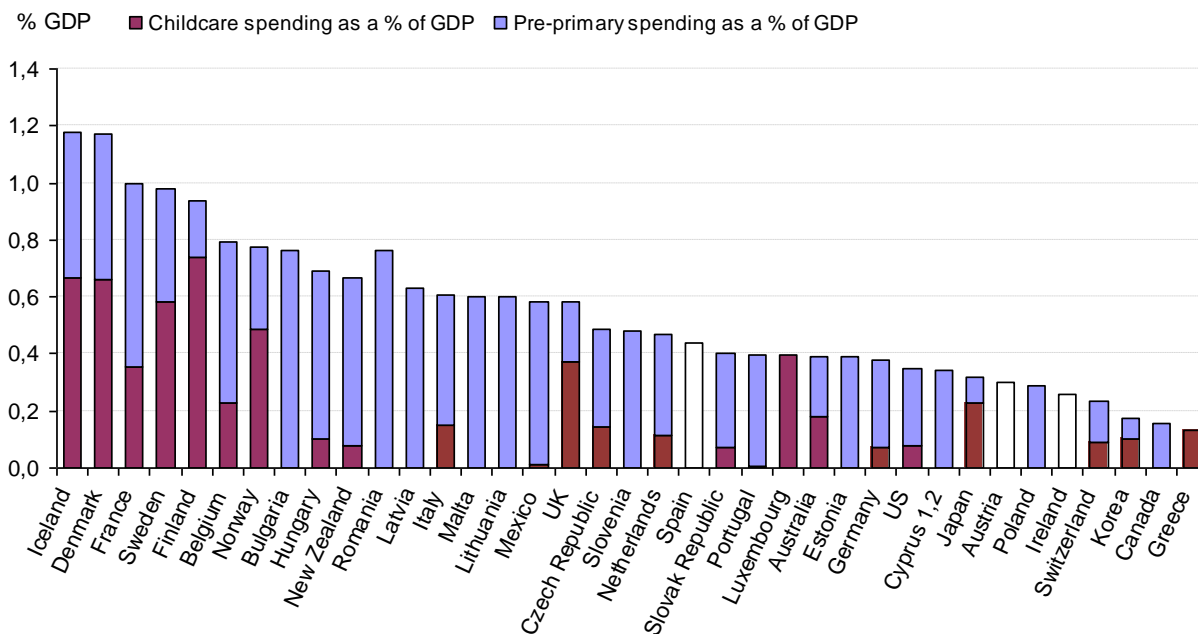
- L'accueil des tout petits enfants en crèche qui peut débuter à partir de l'âge de 3 mois, alors que l'accueil n'est, par exemple, ouvert qu'à partir de l'âge de 1 an ou 18 mois dans les pays nordiques.
- La mise en place d'une politique de « libre choix double » entre travail et *care* en présence d'enfants de moins de trois ans, d'une part, et du mode de garde, d'autre part.
- Le développement d'une offre de garde diversifiée et compatible avec l'emploi à *temps plein* des parents.
- L'accès précoce aux écoles maternelles, souvent avant l'âge de trois ans.

2.2. Un poids relativement important des services de garde dans le budget des aides aux familles...

Dans ce contexte général, on peut comparer plus précisément les dépenses réalisées en France en matière de congé et d'accueil de la petite enfance au regard des autres pays de l'OCDE. Les dépenses en matière de congé se situent, tout d'abord, à un niveau assez moyen avec un montant qui équivaut à 0.3% du PIB, c'est-à-dire la moyenne des pays de l'OCDE, alors que des pays comme la Suède, le Danemark, la Norvège mais aussi la Hongrie consacrent plus du double de leur richesse nationale à l'octroi d'indemnités aux personnes en congé maternité et/ou parental.

La situation en matière de dépenses en service d'accueil et d'éducation préscolaire est assez différente, puisque clairement la France fait partie du groupe de pays avec des dépenses de services plus élevées : une moyenne de 0.6% dans les pays de l'OCDE et un maximum de 1.17 en Islande et au Danemark (graphique 2). Les dépenses réservées à l'accueil des enfants de moins de 3 ans comptent pour près de 0.36% du PIB.

Graphique 2 : Des dépenses importantes en matière de services d'accueil, notamment préscolaire



Au total, ce sont près de 1.3% du PIB dépensés au titre du congé et de l'accueil des enfants de moins de 6 ans, comparés aux 1.77% danois ou 1.70% suédois. Par ailleurs, la décomposition illustrée par le graphique 2 montre que le poids l'accueil en services d'éducation préscolaire a un poids particulièrement élevé en France, comparé aux pays nordiques. Ces dépenses permettent à la France d'afficher des taux de couverture des services d'éducation préscolaire particulièrement élevés, puisque la prise en charge peut être considérée comme universelle dès l'âge de trois ans. Pour les enfants plus jeunes, le taux de couverture (43% des enfants de moins de trois ans, d'après les données de EU-SILC) est aussi comparativement élevé, même s'il nettement inférieur à celui que l'on observe par exemple au Danemark (70%). La durée moyenne de l'accueil est aussi relativement élevée (30 heures hebdomadaires).

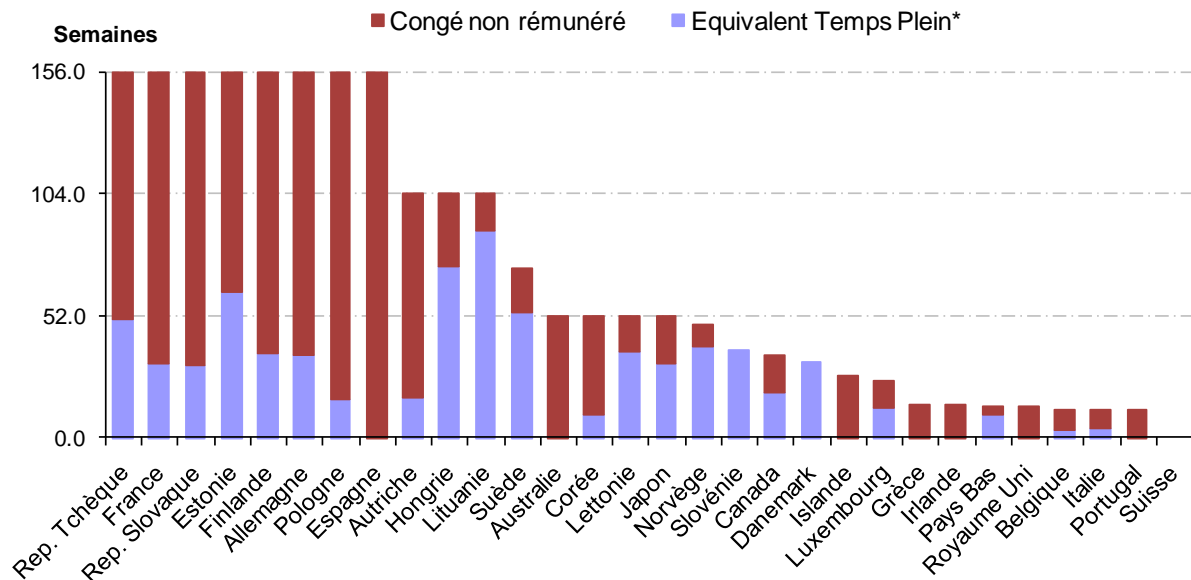
Au total, le développement d'une préscolarisation précoce des enfants, d'aides financières en cas de recours à des modes de garde privés ou collectifs, et de primes en cas de retour à l'emploi est clairement favorable à la conciliation entre travail et vie familiale en présence d'enfants de plus de trois ans. En revanche, pour les parents d'enfants plus jeunes, l'orientation des politiques est plus ambiguë, et les effets de la politique de « libre choix » très différenciés selon le niveau de vie des familles et le sexe (Adema et Thévenon, 2008).

2.3. Une aide ambivalente pour les familles avec un enfant de moins de trois ans

La réforme de la *Prestation d'Accueil du Jeune Enfant* (PAJE) adoptée en 2004 a fait la synthèse des aides existantes au sein d'un nouveau système intégré et a donné plus de lisibilité aux différentes formes d'aides aux éventuels bénéficiaires. La PAJE a confirmé l'orientation de « libre choix » entre travail et *care* d'une part, et entre modes de garde, d'autre part. Le *Complément de Libre Choix d'Activité* (CLCA) donne désormais droit à la perception d'une allocation en cas d'interruption d'activité suivant la naissance du premier enfant pour une durée maximale de 6 mois. Pour les naissances de rang 2 ou supérieur, l'allocation peut, elle, être perçue durant 36 mois. Par ailleurs, l'aide perçue par le biais du *Complément de Mode de Garde* (CMG) dans le cas d'un recours à une assistante maternelle ou un service à domicile a été accrue pour les ménages à faible revenu afin d'accroître leur capacité de recours à un mode de garde plus conforme à leurs souhaits ou leurs contraintes.

Bien qu'il n'y ait pas d'équivalent strict au CLCA dans les autres pays de l'OCDE, ce complément peut être comparé aux dispositifs de congés parentaux octroyés à la naissance des enfants. Le dispositif français du CLCA de rang 2 apparaît comme l'un des plus généreux du point de vue de son équivalent en durée d'emploi au salaire moyen à temps plein : une durée maximale de 156 semaines rémunérées selon un montant forfaitaire de 536 € mensuels en 2008 est ainsi équivalente à environ 31 semaines rémunérées au salaire moyen (graphique 3). Plus globalement, le graphique 4 montre la très forte hétérogénéité des dispositifs de congé existant au sein de l'OCDE, correspondant à une pluralité de logiques : une logique de congé minimal dans les pays anglo-saxons où ce congé est de durée très courte, non ou faiblement rémunéré ; une logique de congé de durée relativement limitée, mais très bien rémunéré dans les pays nordiques; une logique de congé pour une période beaucoup plus longue, selon des conditions de rémunération beaucoup moins favorables dans un certain nombre d'autres pays dont se rapproche la France.

Graphique 3 : La France est parmi le quart des pays de l'OCDE offrant un congé long et faiblement rémunéré



* L'équivalent temps plein correspond à la durée du congé rapportée à son équivalent en emploi rémunéré à temps plein pour un salarié moyen. ETP = durée du congé en semaines * rémunération (en% du salaire moyen), tel qu'au 1^{er} janvier 2007.

Une telle durée est-elle justifiée ? Du strict point de vue du marché du travail, une durée d'environ 1 an semble constituer un ordre de grandeur où convergent les intérêts exprimés par les employeurs et les employé(e)s. Les premiers sont nombreux à indiquer qu'une durée plus longue peut perturber le fonctionnement de l'entreprise, et une durée plus courte ne semble pas encourager un retour des mères

à l'emploi. Pour les employé(e)s, une durée de congé supérieure à quatre à six mois en équivalent temps plein semble jouer défavorablement sur les évolutions professionnelles, qu'elles soient mesurées par le taux de retour à l'emploi, le niveau de rémunération ou la progression de carrière (Jaumotte, 2003).

Le point de vue du développement de l'enfant est souvent mis en avant pour justifier une durée de congé supérieure à une année. En France, le terme même de « congé parental d'éducation » prouve la place prépondérante de ce motif dans l'octroi d'un tel congé. A cet égard, la littérature empirique semble converger sur le fait qu'un congé inférieur à six mois peut être défavorable au développement et au bien-être de l'enfant, notamment en cas d'allaitement. En revanche, les études étudiant l'effet de l'emploi des parents, et en particulier celui de la mère, sur le développement de l'enfant apporte des résultats contrastés qui ne permettent pas de justifier un maintien prolongé des parents hors de l'emploi¹. Ce dernier permet au contraire de préserver certaines familles de la pauvreté, notamment les familles de milieux sociaux défavorisés et les enfants de ménages monoparentaux (Whiteford and Adema, 2007). Par ailleurs, le bien-être des enfants et leur développement dépend davantage de l'accès à des services de garde de qualité qui peuvent être substitués à la garde parentale (Heckman et Masterov, 2007).

En présence d'enfants plus âgés, la conciliation entre travail et vie familiale et le recours à des modes de garde formels est généralement perçue comme non conflictuelle avec le bien-être des enfants. En particulier, l'accueil en milieu d'éducation préscolaire est très généralement considéré comme bénéfique pour le développement cognitif et social des enfants. Plusieurs études pointent particulièrement les effets positifs pour les enfants de milieux sociaux défavorisés de l'accès relativement précoce aux structures d'accueil collectives sur l'acquisition de vocabulaire, la lecture, la capacité de concentration et de compréhension. Pour la France, Caillé (2003) estime que les élèves des catégories sociales défavorisées bénéficient de la scolarisation précoce réalisée par les écoles maternelles, visible dès leur entrée en classe primaire, même si globalement l'avantage dû à l'entrée à l'école maternelle à l'âge de 2 ans semble relativement faible. Dans une étude plus récente, Goux et Maurin (2008) estime qu'un accès à deux ans à l'école maternelle a un effet significativement positif sur la probabilité d'accès à l'emploi des mères isolées, et n'exerce pas d'effet négatif sur le développement de l'enfant comparé au cas où l'enfant est pris en charge par un autre mode de garde au cours de sa deuxième année.

2.4. Une liberté de choix relativement inégale

Outre la qualité, le coût de revient des services de garde pour les parents est un déterminant important de leur accessibilité. En France, malgré la diversité des aides, le coût relatif des différents modes de garde varie avec le niveau de revenu. Pour les parents disposant d'un revenu équivalent à 6 SMICs, l'emploi d'une assistante maternelle est la solution de garde la moins onéreuse (Rapport de la Cour des Comptes, 2008). A l'inverse, l'accueil au sein un centre collectif est la situation la plus économique pour les ménages dotés d'un revenu équivalent au SMIC. Autrement dit, le choix entre le différent mode de garde est économiquement stratifié : 13% des enfants de ménages appartenant au dernier quintile de revenus sont gardés par une assistante maternelle, alors que la proportion correspondante n'est que de 3% pour les premiers et deuxième quintile (Bressé et Galtier, 2006).

Le recours au CLCA est lui aussi très fortement déterminé par les contraintes financières et la qualité de l'emploi occupé avant la naissance. Les ménages à revenus « modestes » sont particulièrement incités à y recourir puisque le montant de l'aide perçue par le biais du CLCA est équivalent à celui obtenu par le biais du CMG (Bechtel, 2005). 56% des enfants des ménages à faibles revenus sont alors gardés au moyen d'un mode formel, tandis que la proportion est de 91% pour les enfants de familles à hauts revenus (Bressé et Galtier, 2006).

Dans ce contexte, les femmes appartenant à des ménages au niveau de vie relativement modeste sont particulièrement incitées à bénéficier du CLCA et à se retirer du marché du travail de façon durable. Piketty (2005) a estimé qu'environ 110,000 femmes auraient été encouragées à interrompre leur activité par l'extension de l'APE au rang 2. Leur interruption d'activité est souvent longue et elles

¹ Voir notamment la revue de littérature proposée par Letablier et Thévenon (2009)

éprouvent souvent des difficultés à retrouver un emploi au terme de cette interruption. Autrement dit, la perception du CLCA sur une période relativement longue est de nature à renforcer les obstacles à la conciliation entre travail et vie familiale qui, pour certaines femmes, préexistaient avant leur interruption d'activité. Dans cette perspective, l'extension des droits à la première naissance est susceptible de renforcer ce type de difficulté en permettant aux femmes de cumuler des interruptions d'activité suivant les naissances successives des enfants et de rester ainsi longtemps éloignées du marché du travail, avec des difficultés accrues de réinsertion ultérieure.

De plus, le dispositif du CLCA n'est pas favorable au recours par les hommes, qui perçoivent souvent le revenu le plus élevé au sein du ménage. Le montant forfaitaire de l'allocation n'encourage pas le recours à ce Complément par le partenaire qui perçoit les revenus les plus élevés au sein du ménage, surtout lorsque le revenu salarial est élevé. Dans ce contexte, seul un homme sur cent éligibles avait recours à l'ancien dispositif d'APE, alors que la proportion était d'une sur trois pour les femmes (Boyer, 2004). L'existence d'un congé paternité, auquel près des 2/3 des pères ont recours, ne vient pas rééquilibrer cette répartition puisque sa durée de 11 jours, sans commune mesure avec les 156 semaines correspondant au cumul des durées du congé maternité et du congé parental.

3. Quelles perspectives pour mieux concilier vie familiale et vie professionnelle en France ?

L'existence d'un continuum d'aides durant les premières étapes du cycle de vie familial est un déterminant crucial de la capacité des ménages à concilier travail et vie familiale. Les aides facilitant cette conciliation peuvent alors être favorables à la fois à l'emploi des parents, à la réduction du taux de pauvreté des familles et au bien-être des enfants. La comparaison précédente de la situation en France vis-à-vis des autres pays de l'OCDE montre que la politique française en matière d'accueil du jeune enfant peut être renforcée dans cette direction.

Très généralement, une redistribution des aides visant à accroître la solvabilité des ménages à revenus modestes désireux d'avoir recours à une assistante maternelle ou à une garde à domicile pour faire garder leur enfant peut contribuer à améliorer leur capacité à concilier travail et vie familiale. Elle est aussi susceptible de réduire les inégalités qui existent en matière d'arbitrage entre travail et *care* en fonction du niveau de vie et du sexe².

De plus, le maintien d'un accès à une préscolarisation relativement précoce, vers l'âge de 2,5 ou 3 ans peut être considéré comme un atout de la France, malgré la baisse observée du nombre d'enfants au cours de dernières années. Cet accès précoce aux écoles maternelles semble ainsi avoir une incidence positive sur l'accès à l'emploi de certains parents (notamment les mères isolées) et sur l'apprentissage des enfants de milieux défavorisés. Ce mode d'accueil a de plus l'avantage d'être presque intégralement gratuit pour les parents, et de coûter moins cher à la collectivité qu'un accueil en crèche.

3.1. Raccourcir le congé et accroître l'offre de garde pour favoriser la conciliation emploi/famille

Par ailleurs, les expériences étrangères suggèrent qu'une réforme du congé parental peut permettre de réduire ces inégalités. Un congé plus court, rémunéré au prorata du salaire perçu par les employés et partiellement individualisé va ainsi dans le sens d'une durée d'interruption d'emploi plus courte après la naissance d'un enfant, avec des conséquences moins négatives sur le déroulement postérieur des carrières féminines. Il joue aussi en faveur d'un plus grand partage des activités de *care* entre les parents, de manière à réduire les écarts entre hommes et femmes, et à compenser la réduction du temps maternel par une plus grande participation des pères à la prise en charge et l'éducation des enfants.

Un tel schéma existe notamment dans les pays nordiques où il y a une vision intégrée entre la promotion de l'emploi, de l'égalité entre hommes et femmes et du partage de l'éducation des enfants

² A ce titre, un objectif d'équité peut viser à égaliser le montant qui reste à la charge des familles quel que soit le mode de garde utilisé. Le mouvement de réduction du taux d'effort des familles à bas revenu en cas de recours à une assistante maternelle amorcé par la réforme de 2004 va d'ailleurs dans ce sens et pourrait être amplifié de manière à réduire les écarts de taux qui subsistent selon le niveau de vie (Cour des Comptes, 2008).

par les parents. D'autres pays au modèle plus traditionnel comme l'Allemagne se sont également engagés dans une telle réforme du congé parental en 2007, alors qu'une aide comparable au CLCA existait auparavant. La durée du congé parental a été réduite à un an, avec un taux de rémunération égal au 2/3 du salaire perçu par les parents. Un bonus est accordé si le père prend au moins deux mois de congé. Dans ce contexte, le taux de recours des pères s'est accru depuis la mise en place du dispositif, de 3.5% des pères éligibles au dernier trimestre 2006 à 14.3% au premier trimestre 2008.

Le succès d'une telle réforme dépend néanmoins de l'extension simultanée du nombre de places de garde disponibles pour accueillir les enfants à l'issue du congé parental raccourci. Pour illustrer ce point, il faut avoir à l'esprit que, par exemple au Danemark où la somme des congés maternel et parental n'est pas supérieure à 50 semaines, près de 85% des enfants sont en centre d'accueil dès leur deuxième année, alors qu'ils ne sont que 15 % dans leur première année, pour l'année 2005.

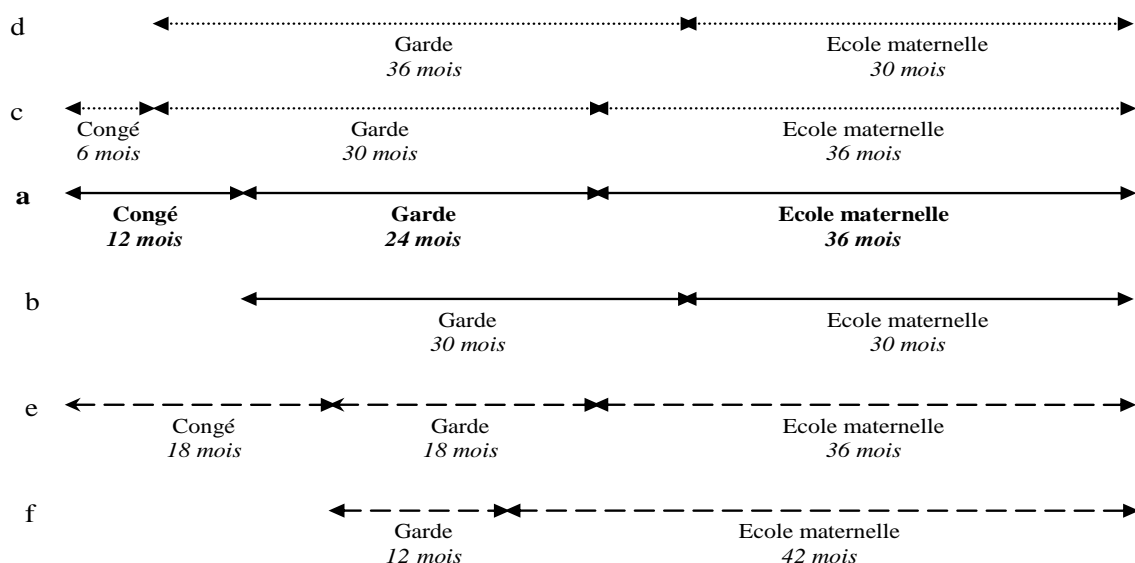
Une telle réforme du congé parental ne peut être pensée que si une expansion des capacités d'accueil a lieu simultanément pour couvrir le besoin de garde qui émergerait. La France étant l'un des pays où les dépenses en faveur des familles sont les plus élevées, un redéploiement des ressources budgétaires pourraient vraisemblablement permettre d'envisager une telle réforme. On peut en estimer, *a priori*, le coût.

3.2. Réformer l'accueil de la petite enfance : quel coût ?

Il n'est pas simple d'estimer le coût puis les bénéfices que pourraient engendrer une réforme visant à raccourcir le congé parental en octroyant une rémunération plus élevée, et à augmenter simultanément l'offre de services de garde. Pour réaliser cette estimation, l'idéal serait de modéliser les changements de comportements induits par une telle réforme en matière de recours aux dispositifs, d'une part, et en matière de conséquences sur les décisions de fécondité et d'offre de travail, d'autre part. A défaut d'un tel modèle, on peut raisonner par l'élaboration de scénarios impliquant différentes hypothèses sur la demande en matière d'accueil, dont les coûts peuvent être quantifiés. L'expérience des voisins européens, et notamment du Danemark, peut servir de point de référence.

Deux jeux d'hypothèses importants pour construire de tels scénarios. Le premier concerne l'enchaînement des différents mode de garde adopté tout au long du cycle de vie des enfants. Cet enchaînement varie avec la durée du congé parental, le choix du mode de garde adopté à son issue et de l'âge auquel s'effectue l'entrée en école maternelle. Plusieurs scénarios peuvent alors être envisagés selon le calendrier prévu pour chaque étape, avec un scénario « central » correspondant au cas où le congé parental est pris pendant la première année, suivie de deux années de prise en charge par un service d'accueil formel, et d'une entrée en école maternelle qui s'effectue à l'âge de trois ans. Le graphique 4 résume alors les 6 scénarios envisagés.

Graphique 4 : Six parcours de garde au cours de la petite enfance



Le deuxième jeu d'hypothèses nécessaires à notre estimation concerne le mode d'accueil qui sera privilégié à l'issue du congé et la combinaison possible qui peut être réalisée entre différents modes pour satisfaire les besoins. Le coût associé à l'expansion de l'offre de services de garde varie alors en fonction du mode d'accueil qui pourra être privilégié par cette hausse puisque le coût estimé pour chaque mode varie très fortement, comme la part de ce coût qui est effectivement prise en charge par l'Etat. Le tableau 2 rappelle l'évaluation faite par la Cour des Comptes du coût par enfant de chaque mode de garde.

Tableau 2 : Le coût des différents modes de garde et son partage

	Coût par enfant	part famille	part état	part CNAF	part gestionnaire collectivité locale ou autre	Coût pour l'ensemble de l'Etat
garde à domicile	25488	48%	26%	26%	:	13253.76
garde partagée entre 2 familles	12996	35%	35%	30%	:	8447.4
EAJE	10000	10%	10%	50%	30%	9000
Assistante maternelle	7518	10%	8%	82%	:	6766.2
Ecole maternelle	4660	6%	50%		44%	4380.4
Garde par parent CLCA	4359	:	:	:	:	4359

Dans ce contexte, le « coût » budgétaire d'une réforme de l'accueil de la petite enfance peut être estimé en deux étapes, en considérant d'abord les dépenses associées au congé parental, puis celles impliquées par l'expansion des structures de garde.

3.3. Un accroissement sensible des dépenses en matière de congé

Pour ce qui est du congé, sans hypothèse plus crédibles sur les comportements induits par une réforme, le cas danois peut servir de référence pour estimer ce que pourrait être le coût d'une année de congé rémunéré à un taux de 100% en France. On applique donc au cas français le coût unitaire du congé existant au Danemark, en supposant que ce coût reflète des comportements en matière de recours au congé vers lesquels convergeront les comportements français après la réforme. Le coût réel dépend toutefois de la structure des salaires de la population ayant recours au congé, qui diffère d'un pays à l'autre, et qui ne peuvent être ici parfaitement prise en compte. Néanmoins, pour tenir compte des différences de niveaux de salaires existant entre les deux pays, le coût unitaire du congé est pondéré par le rapport du salaire moyen France vis-à-vis du Danemark. Le coût par enfant estimé pour la France est alors estimé à 12,732 € pour l'année 2005 qui est obtenu comme le produit du coût unitaire danois (18,155€) pondéré par le rapport des salaires moyens de ces deux pays en 2005. Ce coût annuel estimé pour un congé d'une année représente une hausse unitaire de 4,963€ par enfant par rapport au dispositif actuel, le coût actuel par enfant étant estimé à 7,769€.

Le tableau 3 chiffre le montant de dépenses totales supplémentaires induites au titre du congé parental, en multipliant le coût unitaire par le nombre de naissances annuel³. Au total, le « nouveau » congé, s'il induit des comportements similaires à ce qui est observé au Danemark et en tenant compte des différences de salaire moyen représenteraient une dépense de plus de 10 Milliards d'Euros, contre une dépense actuelle d'un peu plus de 6 Milliards. D'un niveau initial équivalent à 0.37% du PIB, la dépense effectuée au titre du congé représenterait alors environ 0.60% du PIB (en supposant ce dernier est stable au niveau de 2005 et que le congé est pris à l'occasion de toutes les naissances).

³ On utilise ici obtenu par la moyenne du nombre de naissances enregistrées de 2005 à 2007, en supposant que le nombre de naissances sera relativement stable dans les années futures.

Tableau 3 : L'impact budgétaire d'une réforme de l'accueil pour les enfants de moins de trois ans

	Coût actuel	<i>en % du PIB</i>	Coût après réforme	<i>en % du PIB</i>	Coût « net » de la réforme	<i>en % du PIB</i>
Congés	6 355 271 198	0,37	10 415 234 000	0,60	4 059 962 802	0,24
Modes de garde	6 127 541 400	0,36	9 149 722 452	0,53	3 022 181 052	0,18
Total	12 482 812 598	0,72	19 564 956 453	1,13	7 082 143 855	0,41

3.4. L'expansion des services de garde : un coût variable selon le mode...

L'impact budgétaire de l'expansion de l'offre de services dépend, quant à lui, du nombre de places créées et du mode d'accueil privilégié pour répondre aux besoins induits. L'évaluation du nombre de places supplémentaires devant être créés dépend de la base de départ et, bien-sûr de l'effectif fixé comme horizon. Or ces deux références – points de départ et d'arrivée – ne sont pas données de façon directe, mais supposent certains calculs. La situation actuelle ne peut être appréhendée par le taux de couverture des services de garde puisque ce taux peut sous-estimer la capacité d'accueil existant réellement. Il faut alors estimer une capacité d'accueil « théorique » qui tient compte du fait que toute l'offre existante n'est pas utilisée de façon optimale. Cette capacité d'accueil est ainsi rapportée à un taux de couverture estimée à 44,3% des enfants en 2007, selon les chiffres publiés par l'Observatoire National de la Petite Enfance.

Pour ce qui est de la cible à atteindre, une offre de services permettant d'accueillir les 2/3 des enfants de moins de trois ans peut être considérée comme un objectif crédible puisqu'elle correspond à une situation où tous les enfants pourront être accueillis dans ces services, le tiers restant correspondant à la part des enfants pris en charge par leur parents durant la période de congé parental.

Le tableau 3 estime l'impact budgétaire d'un accroissement du nombre d'enfants couverts de l'ordre de 534,963 enfants, qui permettrait au taux d'accueil de passer de 44 à 66% des enfants de moins de trois ans. On suppose alors que la structure des coûts de l'accueil restera identique à celle existant en 2005, c'est-à-dire que les capacités d'accueil des différents modes de garde seront accrues de façon homothétique. Le coût induit par une expansion des services d'accueil est alors obtenu en pondérant le coût initial par l'accroissement du taux de couverture. Dans ce cas, les dépenses d'accueil des enfants de moins de 3 ans passe d'un montant actuel représentant 0.36% du PIB à une dépense théorique équivalente à 0.53% de la valeur du PIB de 2005.

Ce scénario suppose toutefois que les différentes formes d'accueils sont étendues en conservant la répartition actuelle des différents modes de garde. Pour autant, le type de services qui sera privilégié lors de l'expansion de l'offre est un facteur permettant de moduler l'impact budgétaire. Pour donner un ordre de grandeur des variations possibles, il faut d'abord estimer le nombre de places qui devraient être créées pour répondre à la demande potentielle, en considérant différentes options de garde.

Considérons d'abord le nombre de places en crèches nécessaires pour accueillir les 534,963 enfants supplémentaires faisant potentiellement face à un besoin de garde. Pour estimer ce nombre de places, il faut tenir compte de leur taux d'occupation, une place pouvant accueillir plusieurs enfants lorsque l'accueil est réalisé à temps partiel ou de façon alternée. Ce taux d'occupation varie selon le mode d'accueil. Pour le cas des établissements collectifs, on estime qu'une place en crèche permet d'accueil une moyenne de 1,33 enfants⁴. Le nombre de places nécessaires pour la demande potentielle oscille donc entre 402,089 (en tenant compte du taux d'occupation) et 534,963 si chaque enfant occupe une place entière. Le coût de cet effectif de places supplémentaires est alors compris entre 0.19 et 0.21%

⁴ l'enquête modes de garde permet d'estimer que 18% des enfants de moins de trois ans ont accès à ce mode de garde de façon principal ou secondaire, ce qui représente environ 441,712 enfants. Le nombre de places agréées en établissements collectifs étant d'environ 332,000 en 2007.

du PIB selon le nombre de places retenues. Ce coût néglige toutefois l'investissement initial qui peut alors être estimé entre 0.45 et 0.51% du PIB, qui lui sera amorti sur plusieurs années.

Le même raisonnement peut être tenu pour le cas où la demande d'accueil est satisfaite par un accroissement de l'effectif d'assistantes maternelles. Le taux d'occupation est ici très différent du cas précédent puisqu'on observe une sous-utilisation du potentiel offert par ces dernières : une place disponible permet en effet de couvrir en moyenne 0.86 enfants⁵. Si ce ratio est maintenu, le nombre de places nécessaires pour couvrir les 534,963 enfant non couverts actuellement est alors de de 620,462 places. Le coût induit par cette effectif supplémentaire est alors égal à 0.24% du PIB, mais pourrait être ramené à 0.21% si le ratio entre places et enfants couverts est ramené à 1. Autrement dit, on n'observe pas de différence très significative en termes de coût budgétaire entre les deux options considérées ici : le développement de l'accueil en établissement collectif ou la prise en charge par des assistantes maternelles.

3.5...Et selon le « parcours de garde » durant la petite enfance

Ce coût est, en revanche, plus sensible au parcours de garde suivi tout au long de l'enfance. Le mode de garde suivant la période de congé importe alors dans ce cas. Pour estimer ces différences, on évalue le coût de la prise en charge d'un enfant au cours de ses six premières années, en faisant référence aux six parcours esquissés précédemment (Tableau 4). Ces six scénarios sont évalués en tenant compte de la possibilité d'être accueilli en établissement collectif (cas A), ou d'être pris en charge par une assistante maternelle (cas B).

La comparaison de tous les scénarios montre que, globalement, ce sont les options qui combinent la prise en charge réalisée par une assistante maternelle, et un accueil en école maternelle assez précoce qui ont un moindre poids budgétaire. Le scénario « le moins cher » pour l'Etat est celui qui voit succéder à une année de congé parental, une année de prise en charge par une assistante maternelle, suivi d'une entrée en école maternelle s'effectuant à 2 ans. L'accueil généralisé en crèches dès l'âge de 1 ans jusqu'à 3 ans est quant à lui le scénario le plus coûteux. Enfin, le scénario qui viserait à augmenter la durée du congé parental au-delà d'une année serait plus coûteux, quel que soit le mode d'accueil faisant suite.

Tableau 4 : Un coût variable de la prise en charge variable selon le parcours

Cas A : congé suivi d'un accueil en établissement collectif

	Conge			Accueil dans un Etablissement collectif					École maternelle			Total par enfant	Coût annuel par enfant	Total annuel pour tous les enfants (en % du PIB 2005)	Total de dépenses pour une génération sur 6 ans (en % du PIB de 2005)
	6 mois	12 mois	18 mois	12 mois	18 mois	24 mois	30 mois	36 mois	30 mois	36 mois	42 mois				
Scenaric a		12,733				18,000				20,299		51,031	8,505	0.40	2.42
Scenaric b		12,733					22,500		16,916			52,148	8,691	0.41	2.47
Scenaric c	6,366						22,500			20,299		49,165	8,194	0.39	2.33
Scenaric d	6,366							27,000	16,916			50,282	8,380	0.40	2.38
Scenaric e			19,099		13,500					20,299		52,898	8,816	0.42	2.51
Scenaric f			19,099	9,000							23,682	51,781	8,630	0.41	2.45

⁵ Les assistantes maternelles couvrent aujourd'hui 26% des enfants, qui leur sont confiés en mode de garde principal ou secondaire, alors que le nombre de places disponibles est évalué à 710,000. Le décalage entre la localisation de l'offre et celle de la demande doit permettre d'expliquer en partie cette situation.

Cas B : congé suivi d'une prise en charge par une assistante maternelle

	congé			garde par une assistante maternelle					école maternelle			Total par enfant	Coût annuel par enfant	Total annuel pour tous les enfants (en % du PIB)	Total de dépenses pour une génération sur 6 ans (en % du PIB de 2005)
	6 mois	12 mois	18 mois	12 mois	18 mois	24 mois	30 mois	36 mois	30 mois	36 mois	42 mois				
Scenarior a		12,733				13,532				20,299		46,564	7,761	0.37	2.21
Scenarior b		12,733					16,916		16,916			46,564	7,761	0.37	2.21
Scenarior c	6,366						16,916			20,299		43,580	7,263	0.34	2.07
Scenarior d	6,366							20,299	16,916			43,580	7,263	0.34	2.07
Scenarior e			19,099		10,149					20,299		49,547	8,258	0.39	2.35
Scenarior f			19,099	6,766							23,682	49,547	8,258	0.39	2.35

Conclusion : un investissement de long terme

Pour différents motifs, un raccourcissement du congé parental, accompagné d'une amélioration des conditions de sa rémunération et d'une expansion de l'offre d'accueil peut être jugée souhaitable : elle pourrait faciliter, pour les femmes, la conciliation d'une activité avec la présence de jeunes enfants, leur garantirait une plus grande égalité dans la progression des carrières, et pourrait encourager un plus grand partage des tâches de soin entre hommes et femmes. L'accroissement massif de l'offre de est, quant à lui, nécessaire pour permettre un accès universel pour tous les enfants à des services de qualité, pour favoriser l'égalité des chances. Au total au moins 400,000 places supplémentaires seraient, par exemple, nécessaires en crèche pour permettre à l'ensemble des enfants d'y être accueillis, ce qui est bien supérieur au Plan récemment proposés⁶. Sans cette expansion massive des capacités de garde, il est douteux de prétendre vouloir instaurer un droit à la garde opposable.

Une telle réforme impliquerait donc sans conteste un accroissement significatif des dépenses réalisées au titre de la petite enfance : les dépenses en matière de congé seraient accrues d'un quart de point de PIB, tandis que les dépenses relatives aux services pourraient être accrues d'1/5 à 1/4 de point. Au total, c'est donc environ 0.5% de PIB supplémentaires consacrées à la prise en charge des enfants de moins de trois ans qui seraient probablement nécessaires pour répondre à la demande que pourrait susciter cette réforme. D'une dépense actuelle correspondant à environ 0.70% du PIB, on passerait à 1.20% (et 1.80% lorsqu'on étend l'estimation à tous les enfants de moins de 6 ans), La France étant le pays de l'OCDE dépensant le plus en direction des familles, il paraît tout à fait envisageable que ce « sur-coût » soit financé par un redéploiement budgétaire.

Qui plus est, ce serait faire preuve d'une vision très étroite si ce budget était conçu non comme un investissement mais comme une charge, sans apercevoir les bénéfices économiques et sociaux qui pourraient en découler (Méda et Périvier, 2007). En raison, tout d'abord, d'une fréquence de l'emploi qui pourrait accru pour les mères, connaissant de moins grandes périodes d'inactivité et un accès facilité à l'emploi à temps plein. En supposant, *ad minima*, que l'ensemble des mères parviennent, à plus ou moins long terme, à un niveau d'emploi à celui des femmes de 15 à 64 ans sans enfant, c'est près de 160,000 femmes qui pourraient venir renforcer l'effectif de population active. Rapporté à la production par actif, ce surcroît de population active pourrait engendrer une hausse de 0.6% PIB. Le gain engendré par ce biais pourrait donc être d'un montant au moins équivalent aux supplément de dépenses consenti.

⁶ Le Plan Petite Enfance adopté en 2006 prévoyait quant à lui la création d'environ 60,000 places en crèches sur 5 ans, ajoutées aux 160,000 places que devraient offrir l'augmentation de 60,000 de l'effectifs d'assistantes maternelles (si le ratio actuel est maintenu).

Par ailleurs, ce sont aussi les enfants qui pourraient bénéficier d'une stratégie d'expansion des services d'accueil, à condition d'articuler cette expansion à une politique de soin et d'éducation. L'augmentation du budget réserver à la petite enfance peut alors être conçu comme un « investissement social » favorable à l'égalité des chances entre enfants et au développement des enfants vivant dans des milieux défavorisé (Heckman et Masterov, 2007 ; Esping-Andersen, 2008).

Pour autant, il est vrai que cette réforme conduirait à restreindre la possibilité pour les parents de bénéficier d'aides en cas de garde qui se prolonge au-delà d'une année, et donc à limiter l'éventail de choix. Bien que restreint d'un côté, cet éventail pourrait toutefois s'en trouver élargi, d'un autre côté, par la plus grande capacité des parents à partager la prise en charge des enfants. Dès lors, il s'agit bien de donner, par une réforme ambitieuse, plus de poids à l'égalité pour permettre aux parents pouvoir mieux exercer leur liberté.

Références

Adema W., Thévenon O. (2008), « Les politiques de conciliation du travail et de la vie familiale en France au regard des autres pays de l'OCDE », *Recherches et Prévisions*, 933, pp. 51-72.

Bechtel J., Caussat L., Courtioux P., Laïb N., Le Minez S. et Mirouse B. (2005), *La politique familiale française : coûts et bénéficiaires*, Complément J, in Godet M. et Sullerot E., in *La Famille, une affaire publique*, CAE, rapport n° 57, Paris, La Documentation française.

Berger E. (2008), « Les prestations familiales et de logement en 2007. Une redistribution en faveur des familles nombreuses et des personnes isolées », *Études et Résultats*, 674, décembre.

Boyer D. (2004), « Les pères bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation : révélateurs de nouvelles pratiques paternelles ? », *Recherches et Prévisions*, n° 76:53-62.

Bressé S. et Galtier B. (2006), « La conciliation entre vie professionnelle et vie familiale selon le niveau de vie des familles », *Études et Résultats*, n° 465.

Caillé J.-P. (2003), « Faut-il développer la scolarisation à deux ans ? », *Éducation et formations*, n° 66, pp.7-11.

Cour des Comptes (2008), *La Sécurité Sociale*, Rapport annuel.

Courtioux P., Laïb 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 », *Études et Résultats*, n° 408.

Esping-Andersen G. (2008), *Trois leçons sur l'Etat Providence*, Seuil, coll. La république des Idées, Paris.

Eydoux A. et Letablier M.-T. (2007) « Les familles monoparentales », Document de recherche n° 36, CEE.

Eydoux A., Letablier M.-T. et Sylla Samba (2006), *La conciliation vie professionnelle et vie familiale des familles pauvres ou précaires*, in *Les travaux de l'Observatoire 2005-2006*, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Paris, La Documentation française :161-198.

Goux D., Maurin E. (2009), "Preschool enrolment, Mothers participation in the labour market and children's subsequent outcomes", PSE working paper.

Heckman J., Masterov (2007), « The productivity argument for investing in young children », *NBER Working Paper series*, n°13016, National Bureau of Economic Research.

Letablier M.-Th., Thévenon O. (2009), “The effectiveness of policies on families and children’s well-being”, in Letablier M.Th., Luci A., Math A., Thévenon O, *The costs of raising children and the effectiveness of supporting parenthood policies in European countries: a Literature review*, Rapport pour la Commission Européenne, INED.

Jaumotte F. (2003), « Female labor force participation: past trends and main determinants in OECD countries », OECD ECO Working Paper, 375.

Leprince F. (2003), *L'accueil des jeunes enfants en France. État des lieux et pistes d'amélioration*, janvier.

Math A. et Meilland C. (2007), « Comparaison du soutien financier apporté aux familles dans douze pays européens », *Recherches et Prévisions*, n° 90, pp. 55-68.

Méda D., Périvier H. (2007), *Le deuxième âge de l'émancipation*, La République des Idées, Le Seuil.

Observatoire National de la Petite Enfance (2008), *L'accueil de la Petite Enfance en 2007*, CNAF.

OCDE, *Base de données sur les familles*, www.oecd.org/els/social/famille/basededonnees

OCDE (2008), « Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans le pays de l'OCDE », Paris, OCDE.

OCDE (2007a), *Benefits and Wages*, Paris, OCDE.

OCDE (2007b), « Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille, une synthèse des résultats », Paris, OCDE.

OCDE (2005), « Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille, vol. 4 : Canada, Finlande, Suède et Royaume-Uni », Paris, OCDE.

Piketty Th. (2005), « L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité en France, 1982-2002 », in *Histoires de familles, histoires familiales*, Les cahiers de l'INED. N°156, p. 79-109.

Tabarot M. (2008), *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Tabarot.pdf

Thévenon O. (2008), “Les politiques familiales dans les pays développés: des modèles contrastés”, *Population et Sociétés*, 448, Septembre, INED.

Whiteford P. et Adema W. (2007), « What works best in reducing child poverty: a benefit or work strategy? », OECD Social, Employment, and Migration, Working Paper 51, OCDE, Paris.

Annexe I : Le congé parental et la participation des pères à la prise en charge des enfants

La plupart des pays de l'OCDE octroie aux femmes donnant naissance à un enfant un congé maternité rémunéré qui varie de 12 à 48 semaines. Seuls les États-Unis octroient un congé non rémunéré de 12 semaines, certains États (comme la Californie) pouvant verser un revenu compensatoire.

La durée totale d'interruption de l'emploi due à l'addition des congés maternité et parentaux est un paramètre à considérer du point de vue de l'égalité entre les sexes vis-à-vis de l'emploi et des tâches familiales. La durée maximum totale pendant laquelle les femmes peuvent interrompre leur activité en présence de jeune enfant varie selon les pays de 12 semaines (aux États-Unis) à 170 semaines (en Estonie) (Tableau 1). Au sein de l'OCDE, la Suisse et les États-Unis sont les seuls pays à ne pas garantir statutairement un droit au congé parental.

De façon très schématique, 3 « modèles » peuvent être distingués pour les autres pays :

- Les pays offrant un congé court (au plus 1 an) et non rémunéré : Il s'agit du Royaume-Uni, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Grèce, de Malte, de l'Australie.
- Les pays autorisant un congé long (deux ou trois ans) et faiblement rémunéré: l'Autriche, la Slovaquie, la République Tchèque, la Pologne, la Roumanie, la Hongrie, la Lituanie, l'Estonie, l'Allemagne (jusqu'à la réforme de 2007). La France fait partie de ce groupe, à partir du 2^{ème} enfant.
- Un troisième groupe de pays avec des congés relativement courts, d'environ une année, et assez bien rémunérés sous la forme d'une compensation proportionnelle au salaire : la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Islande, la Slovaquie, et désormais l'Allemagne.

Tableau 1 : Les congés dans les pays de l'OCDE et de l'Union Européenne
Nombre de semaines

	Congé maternité	Congé maternité en équivalent temps plein*	Congé paternité	Congé paternité en équivalent temps plein	Congé parental	Congé parental non rémunéré	Durée maximale de congé pour les femmes
Australie	6	0	x(10)	..	52	52	52
Autriche	16	16.0	0.4	0.4	104	..	112
Belgique	15	11.3	2	1.2	12	..	27
Bulgarie	63	56.7	..	..	..	..	63
Canada	15	8.3	..	..	35	..	50
République Tchèque	28	13.7	..	..	156	..	164
Danemark	18	18.0	2	2	32	8**	50
Estonie	28	28.0	2	2	156	..	180
Finlande	17.5	16.9	8	5.7	156	..	173.5
France	16	16.0	2	2	156	..	159
Allemagne	14	14.0	..	..	52	..	162
Grèce	17	17.0	0.4	0.4	..	14	28
Hongrie	24	16.8	1	1	104	..	108
Islande	13	10.4	13	10.4	26	26	26
Irlande	48	18.2	14	0	..	14	62
Italie	21	16.0	..	..	12	..	33
Japon	14	8.4	..	..	52	..	58
Corée	15	15.0	..	..	52	..	67
Lettonie	19	19.0	2	1.6	..	..	19
Lituanie	21	21.0	4	4	104	..	125
Luxembourg	16	16.0	0.4	0.4	24	..	40
Malte	13	5.9	..	..	..	..	13
Mexique	12	12.0	..	..	..	..	12
Pays-Bas	16	16.0	0.4	0.4	..	13	29
Nouvelle Zélande	12	6.0	..	..	..	..	12
Norvège	9	9.0	8	6	48	52**	57
Pologne	18	18.0	4	4	156	..	174
Portugal	17	17.0	3	2	..	12	29
Roumanie	21	15.8	..	..	..	..	21
République Slovaque	28	15.4	..	..	156	..	156
Slovénie	15	15.0	13	2.8	37	..	52
Espagne	16	16.0	2	2	..	156	162
Suède	12	9.6	11.7	9.3	72	..	84
Suisse	16	12.8	..	..	..	..	16
Turquie	12	7.9	..	..	..	..	12
Royaume Uni	39	9.3	2	0.3	..	13	52
Etats Unis	12	0.0	..	..	..	..	12

(*) L'équivalent temps plein correspond à la durée du congé rapportée à son équivalent en emploi rémunéré à temps plein pour un travailleur moyen. ETP = durée du congé en semaine*rémunération (en % du salaire moyen), telle qu'au 1^{er} janvier 2006.

Les conditions de rémunération, et la flexibilité relative à l'usage qui peut être faite des congés est néanmoins variable selon les pays, y compris dans ce troisième groupe de pays. Par « flexibilité » du congé, on entend ici la possibilité de fractionner la période de congé en plusieurs blocs, de prendre le congé à temps partiel ou simultanément par les deux parents. Le taux de rémunération et le degré de flexibilité du congé sont des paramètres importants de l'encouragement à la prise par les pères d'une partie du congé parental et du partage réalisé entre les parents des activités de *care* et d'éducation.

Dans la plupart des pays, y compris les pays nordiques, les contributions d'assurance versées par les employeurs représentent une part importante du financement des congés.

Ces différences peuvent être illustrées par l'exemple de quelques pays :

Au **Danemark**, une cinquantaine de semaines de congé sont octroyées au total (32 semaines de congé parental qui s'ajoutent aux 18 semaines de congé maternité), rémunérées à 100% du salaire en deçà d'un certain plancher. En moyenne, près de 55% des allocations de congés sont financées par l'impôt, tandis que les employeurs couvrent les 45% restant. Les 32 semaines sont un droit familial puisque la durée totale de congé pris par les deux parents ne doit pas excéder 32 semaines. Ces 32 semaines peuvent néanmoins être utilisées par un seul parent.

Il existe, par ailleurs, 2 semaines de congé paternité pleinement rémunérées. Chaque parent peut aussi bénéficier de 8 semaines supplémentaires non rémunérées. Il n'existe en revanche aucun supplément de congé accordé au cas où le congé est partagé par les deux parents.

Pratiquement, les 32 semaines de congé parental doivent être prises durant les 48 semaines de l'enfant. Mais 8 à 13 semaines peuvent être prises plus tard, tant que l'enfant a un âge inférieur à 9 ans. Le congé peut donc être pris en plusieurs séquences, avec l'accord de l'employeur si la période de congé prise après les 48 premières semaines dépassent les 13 semaines autorisées. De plus, la période de congé peut être étendue à 40 semaines, restant néanmoins payées sur la base de 32 semaines. Le congé peut aussi être utilisé à temps partiel et combiné à une activité, la rémunération perçue au titre du congé étant alors proportionnellement réduite.

Dans ce contexte, 94% des mères font usage du congé parental, tandis que la proportion est de 26% pour les pères. 89% de ces derniers utilisent néanmoins leur droit au congé paternité (SFI, 2007).

En **Suède**, 480 jours de congé (parental) sont disponibles, dont 390 sont payés à 80% du salaire, la période restante étant rémunérée de façon forfaitaire ; les employeurs complètent souvent cette rémunération jusqu'à un taux plein pour une période qui varie généralement de 3 à 6 mois. Sur ces 480 jours, chaque parent se voit réserver 60 jours qui sont perdus s'ils n'en font pas usage, le reste étant un droit familial dont le partage peut être librement décidé. Par ailleurs, chaque parent peut prolonger cette période de congé par une période non rémunérée tant que l'enfant a un âge inférieur à 18 mois.

La flexibilité du dispositif est assez grande puisque d'abord le congé est calculé en nombre de jours, et non de semaines impliquant un nombre de jours non séparables. De plus, le congé rémunéré peut être fractionné en plusieurs périodes tant que l'enfant n'a pas atteint son huitième anniversaire. Les parents peuvent être en congé simultanément, et l'utiliser à temps partiel (à mi-temps, voire même à un huitième de temps), la période de congé étant alors prolongée en proportion. Les parents peuvent aussi fractionner le congé en plusieurs séquences, dans la limite de 3 périodes par an.

Dans ce contexte, 90% des pères ont recours au congé parental mais le total de jours pris par les mères et les pères demeure très inégal : les pères utilisaient, en 2003, 17 % du total des jours de congé parental. Ces jours sont généralement pris dans la période comprise entre les sixième et dix-huitième mois de l'enfant. Les pères sont aussi plus nombreux à prendre un congé « partiel », 1 jour par semaine par exemple.

En **Islande**, chaque parent a droit à un congé individuel de 13 semaines, rémunéré à 80% du salaire. Un congé parental supplémentaire de 13 semaines est octroyé avec les mêmes conditions de rémunération, les parents étant libres de choisir sa répartition. L'ensemble des congés doivent être pris dans les 18 mois suivant la naissance de l'enfant. A l'expiration de cette date, 13 semaines de congé supplémentaires non rémunérées peuvent être prises tant que l'enfant n'a pas atteint sa huitième

année. Les congés peuvent être pris en une ou plusieurs périodes.

Dans ce contexte, environ 90% des mères utilisent leur droit individuel, mais la proportion n'est que de 19.7% parmi les pères (Eydal and Gislason, 2008). La durée moyenne du congé est de 99 jours pour ces derniers (i.e. la durée de leur droit individuel), tandis que les mères en utilisent 185 jours. En dépit de ce déséquilibre persistant, la réforme de 2004 qui a introduit ce droit individuel a eu un effet perceptible : la part des jours de congé utilisés par les pères est passée de 3,3 % à près de 35 % en 2006.

Enfin, **en Allemagne**, la réforme de 2007 s'est orientée vers l'octroi d'un congé relativement court, de 52 semaines rémunérées à 67% du revenu salarial. Il est néanmoins possible de l'utiliser sur 24 mois avec une rémunération à taux réduit. Par ailleurs, un bonus de 2 mois est octroyé si le congé est partagé entre les parents.

L'usage du congé est aussi relativement flexible : d'abord les parents peuvent prendre un congé partiel et continuer à percevoir une allocation compensatrice si leur activité ne dépasse pas 30 heures par semaines. Par ailleurs, la dernière année du congé peut être prise tant que l'enfant n'a pas atteint son huitième anniversaire. Enfin, les parents peuvent bénéficier du congé simultanément, et prendre le congé en deux périodes au maximum.

Dans ce contexte, le taux de recours au congé parental s'est sensiblement accru parmi les pères, passant de 3.5% avant la réforme à 14.3% au premier trimestre 2008.

Annexe II : Le financement des services d'accueil de la petite enfance

Les informations permettant de comparer le financement des politiques d'accueil en Europe et dans les pays de l'OCDE sont assez limitées et demeurent parcellaires. L'une des raisons est que, si les nomenclatures internationales permettent d'identifier assez clairement les dépenses en faveur des familles au sein des dépenses sociales ventilées par « risque », les ressources ne sont quant à elles pas réparties par « risque ».

Néanmoins, les études *Bébés et Employeurs* montrent que l'investissement en matière de services de garde pour la petite enfance peut s'avérer relativement coûteux. Ainsi, au Danemark, Finlande ou en Suède, les dépenses publiques en matière de services de garde représentent au moins 40% de l'ensemble des dépenses en direction des familles. En contraste, la proportion correspondante n'est que de 25% en Allemagne. L'un des objectifs de la politique allemande est alors d'accroître la capacité de garde pour que le taux d'accueil passe de 13,5% en 2006 à 35% in 2013. Le coût total de cet investissement est estimé à 12 milliards d'euros, dont 4 milliards seront pris en charge par le gouvernement fédéral. Les Länder et les municipalités vont couvrir une large proportion du montant restant à financer (le gouvernement fédéral ayant mis à disposition des Länder et municipalités un fond spécial additionnel de 2,2 milliards d'euros).

Par ailleurs, il existe des disparités assez grandes concernant la part des dépenses publiques dans le financement des services de garde, et la part induite pour les parents. En Suède, l'ensemble des contributions des parents représentent en moyenne 11% des coûts induits par les services de garde, la même part étant de 16% en Finlande et 19% au Québec. En contraste, la part du financement revenant aux parents varie de 45 à 75% au Royaume-Uni selon le mode d'accueil. A titre de comparaison, le rapport Tabarot (2008) fait état pour le France d'une prise en charge par les familles qui représente de 10% pour le cas d'une garde en crèche ou réalisée par une assistante maternelle à 48% pour une garde à domicile.

La répartition du financement entre le budget national et les municipalités est elle aussi variable selon les pays de l'OCDE, bien que l'on ne dispose pas de données strictement comparables. Cette répartition peut être un facteur important de l'investissement réalisé en matière de garde, malgré l'obligation qui est parfois faite aux municipalités de répondre à la demande d'accueil, notamment dans les pays nordiques. Toutefois, les limites budgétaires peuvent inciter certaines municipalités à contourner cette obligation. C'est par exemple le cas en Finlande où les parents ont le choix entre une place en service de garde et la perception d'une allocation de garde parentale. Le gouvernement central finance cette allocation à hauteur de 30% tout comme il participe au financement des places en service de garde. La première option ayant un coût total moindre, les municipalités sont incitées à la privilégier, en complétant l'allocation du gouvernement central par un complément municipal pour inciter les parents à ne pas recourir à un service de garde. Le résultat de cette orientation est que le taux d'emploi des mères de jeunes enfants est légèrement supérieur à 50% en Finlande, alors qu'il est de 70% en Suède. Parallèlement, la proportion des enfants de 2 ans accueillis en services de garde n'est que de 44%, alors qu'il est de 85% en Suède.