



Les aides apportées aux familles qui ont un enfant de moins de trois ans

SOMMAIRE

Introduction	5
CHAPITRE I - Les familles qui n'ont pas d'activité professionnelle ou qui travaillent à temps partiel	14
Section I - Les congés liés à la naissance : congé maternité et congé paternité	14
A) Le congé maternité et ses prolongements	14
1) Le congé de maternité	14
2) Le congé paternité	20
Section II - Le congé parental, le CLCA et le COLCA	22
A) Le congé parental d'éducation	22
1) Les salariés du secteur privé	22
2) Le congé parental dans la Fonction publique	23
B) Le système d'indemnisation : caractéristiques des prestations	24
1) Bref historique	24
2) Le dispositif actuel du CLCA	25
3) Les particularités du COLCA	29
C) L'analyse des familles bénéficiaires	29
1) Les effectifs	29
2) Le taux de recours au CLCA	30
3) La durée de service du CLCA	35
4) Les masses financières relatives au COLCA et au CLCA	37
D) Le profil des familles avec CLCA	38
1) Typologie selon le rang de l'enfant, le taux du CLCA et le genre	38
2) Profil socio-professionnel des parents qui s'arrêtent	39
3) Les revenus des ménages allocataires de CLCA et des mères de ces familles	40
4) Les motivations	44
E) Conséquences du CLCA sur la vie des parents qui y ont eu recours	49
F) L'action complémentaire des employeurs	54
1) Congés rémunérés prévus par des accords de branche	54
2) Les enjeux dans les entreprises et pour l'Etat employeur	55
Section III - Le CLCA et l'assurance vieillesse	56
1) Les règles de l'AVPF	56
2) Dépenses	57
3) Effectifs	58
Section IV - Eléments d'analyse sur les composantes d'un éventuel congé global fractionnable dans le temps	59
1) Ces congés sont très disparates	59
2) La connaissance de ces congés est très imparfaite et inégale	62

Section V - La situation dans les autres pays européens	63
1) Projets et débats autour de nouvelles directives sur le congé parental et le congé maternité	63
2) Les congés liés à la naissance et à l'éducation des jeunes enfants dans les pays européens.....	65
 CHAPITRE II - Les familles qui ont recours principalement a un mode d'accueil payant	
.....	71
 Section I - Les différents modes d'accueil	71
A) Une pluralité de modes d'accueil.....	71
1) L'accueil par les assistants maternels	71
2) Les employés à domicile.....	78
3) Les organismes habilités pour la garde individuelle des jeunes enfants.....	79
4) Les établissements et services d'accueil du jeune enfant (EAJE)	80
5) L'école préélémentaire (ou maternelle) et les accueils de loisirs maternels....	86
B) Le pilotage du système de garde	86
1) Le pilotage du déploiement du système de garde est assez « lâche ».....	86
2) Les acteurs en présence.....	87
3) La coordination des modes d'accueil.....	89
4) L'information des familles et l'accompagnement des professionnels	90
 Section II – La disponibilité de l'offre	93
A) La situation actuelle	93
1) Le potentiel d'accueil dans des modes de garde dits « formels ».....	93
2) L'emploi du potentiel de garde	94
3) De fortes disparités territoriales	96
B) L'évolution de l'offre d'accueil	101
1) L'évolution mesurée dans les conventions précitées	101
2) L'évolution du nombre d'heures de garde	102
C) Offre d'accueil, préférences et attentes des ménages.....	102
1) Une enquête menée par « TMO (Territoires Marchés Opinions) Régions » ..	102
2) L'enquête menée par l'Unaf auprès d'une soixantaine de parents attendant un second enfant.....	103
3) L'enquête menée en 2005 par le Credoc à la demande de la Cnaf auprès de bénéficiaires de la Paje	104
D) L'estimation du besoin d'accueil des jeunes enfants	104
 Section III - Les coûts et leur partage	105
A) L'estimation des coûts	106
1) Des estimations délicates pour les EAJE	106
2) Une approche par les coûts de fonctionnement théoriques.....	106
3) Des disparités importantes	108
4) L'évolution des coûts	114
B) Le partage des coûts	115
1) La prise en charge publique des coûts	115
2) Les taux de financements publics et leur évolution	124
3) La prise en charge par les familles.....	127

Section IV - La situation dans les pays étrangers.....	133
A) Orientations européennes, grandes évolutions au sein de l'OCDE et position de la France	133
1) Les orientations européennes	133
2) Des évolutions communes aux pays de l'OCDE	133
3) La situation de la France au regard de celles d'autres pays de l'OCDE : des résultats contestables ?	134
4) La proportion d'enfants accueillis dans des modes d'accueil réglementés ...	134
B) Les grandes caractéristiques de l'accueil des jeunes enfants selon les pays	136
1) Les grandes catégories de pays	136
2) Les acteurs des politiques d'accueil des jeunes enfants.....	136
3) L'encadrement des enfants en structure collective, la qualification du personnel et les spécificités des modes d'accueil.....	138
4) Les modalités de financement et la participation financière des familles.....	139
Annexe 1 - Les principaux rapports traitant de l'accueil des jeunes enfants depuis 1990	140
Annexe 2 - Les principales publications des Administrations sur l'accueil des jeunes enfants	142
Annexe 3 - L'étude de la CNAF	143
Annexe 4 - Les variations des modes de prise en charge des enfants selon les caractéristiques des ménages.....	155
Annexe 5 - L'étude DARES.....	159
Annexe 6 - Les congés liés à la naissance et à l'éducation des jeunes enfants dans quelques pays européens.....	165
Annexe 7 - L'accueil des jeunes enfants dans certains pays de l'OCDE	185

INTRODUCTION

On compte 2 475 300 enfants de moins de trois ans¹.

1) Dépenses publiques et dépenses pour les employeurs

a) Les dépenses publiques : 18,7 Md €

a1) les dépenses qui se réfèrent à l'accueil de l'enfant de moins de trois ans par ses parents ou en cas de recours à un mode de garde payant s'élèvent à 18,7Md €.

Elles comprennent pour l'essentiel :

- les prestations familiales et dépenses en action sociale de la branche famille : 12,4 Md €² ;
- les dépenses fiscales (dont les familles profitent directement ou indirectement via leur employeur) : un peu plus de 1Md€ ;
- l'apport des collectivités locales, notamment pour les crèches et autres établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) et la scolarisation en maternelle : 2,2Md€ ;
- l'apport de l'Etat pour la scolarisation en maternelle : 0,4Md€ ;
- les IJ maternité (2,5 Md €) et paternité (0,25Md€).

a2) les cotisations vieillesse versées pour certains des parents qui n'ont pas d'activité professionnelle et gardent directement leur enfant de moins de trois ans sont significatives : 2,6 Md €³.

a3) ces dépenses représentent plus de 20% du total des dépenses publiques engagées dans la politique familiale⁴. Elles « pèsent » donc de l'ordre de 1% du PIB.

a4) on ne traite pas ici des dépenses de RMI, d'API et de RSA des familles ayant un jeune enfant.

a5) comparaison avec les pays étrangers

L'effort public en France situe notre pays parmi ceux qui mettent en œuvre les moyens les plus importants avec un congé parental long, assorti sur cette durée⁵ d'une rémunération, il est vrai relativement modeste, d'une part et d'un système de large solvabilisation de la garde des enfants par un mode d'accueil payant, d'autre part.

b) Les dépenses des employeurs

On peut citer :

- l'indemnisation des congés qui suivent la naissance :
 - * le congé de maternité : avec le plus souvent un complément qui bénéficie surtout aux femmes dont le salaire est supérieur au plafond (moins de 10%) ;

¹ Insee – données de l'état civil au 1^{er} janvier 2009 – métropole et Dom. Pour le PQE famille, il est retenu.

² 3 368 507 enfants sur la base des données des recensements de la population – métropole (hors Dom).

³ 10,5 Md€ pour la Paje destinée aux enfants de moins de 3 ans et 1,9 Md € en action sociale – au 31/12/2007, Tous régimes, métropole et Dom.

⁴ 4,3 Md € pour 60% de bénéficiaires avec un enfant de moins de trois ans.

⁵ On retient à titre provisoire la dernière estimation du Ministère soit 4,8% du PIB.

⁶ Sauf pour les familles ayant un seul enfant.

- * le maintien de tout ou partie du salaire au-delà du congé de maternité (pas de données disponibles).
- les dépenses éligibles au crédit impôt famille (CIF) après déduction du CIF (50%) ;
- les dépenses éligibles au CESA après déduction du CIF.

Il n'existe pas de compte qui consolide ces éléments.

2) Une évolution profonde du système de prise en charge

L'histoire des trente cinq dernières années (depuis la création de l'allocation de frais de garde et la réforme du salaire unique) est marquée par des tendances continues.

La structure de la dépense a été profondément remaniée avec la montée de l'activité professionnelle des femmes : on quitte à partir des années 70 le système du salaire unique (où on n'aide que les familles où la mère n'a pas d'activité professionnelle) pour un système plus équilibré où on aide la (quasi) totalité des familles quel que soit le statut d'activité des parents.

a) Les familles où un parent n'exerce pas d'activité professionnelle

A l'origine, le salaire unique est d'un montant élevé ; il est attribué aux familles ayant de jeunes enfants d'une part, aux familles nombreuses au-delà de la petite enfance d'autre part.

La prestation se dégrade par le jeu d'une indexation sur les prix, puis par la création et le durcissement du plafond de ressources. On procède à une relance en 1972 en concentrant le bénéfice sur les familles les plus modestes qui bénéficient d'une prestation d'un montant supérieur et assortie de paramètres d'indexation plus favorables⁶.

Avec la réforme du Complément Familial (CF) en 1978, on augmente à nouveau plafond et montant.

On change de paradigme à partir de 1985 avec la création de l'allocation parentale d'éducation. Au fil des années elle change de logique et connaît un fort développement :

- Dans sa première version, l'allocation, d'un montant forfaitaire substantiel (39% du SMIC net en 1986) s'analyse comme la prolongation du congé de maternité (compte tenu des conditions d'activité antérieure, elle est quasiment réservée aux femmes qui ont été actives avant la naissance), est accordée pour les naissances de rangs 3 et plus jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant.
- En 1986, on allonge la durée (jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant) ; on augmente le montant pour le porter à 62% du SMIC net ; mais surtout on distend les conditions d'activité antérieure, ce qui ouvre l'APE à des femmes inactives depuis de nombreuses années.
- On garde le même dispositif en 1994 mais en étendant l'APE aux naissances de rang 2.

b) On développe progressivement des règles de cumul APE à taux partiel/travail professionnel à temps partiel pour les familles où l'un des parents exerce une activité à temps partiel

c) On développe progressivement des systèmes puissants d'aide à la garde des enfants par des modes d'accueil payants

⁶ Pour les autres, on gèle montant et plafond de ressources ce qui met le salaire unique dans une perspective d'extinction.

Ce n'est qu'en 1972 qu'on crée une allocation de frais de garde et qu'on commence à afficher la thèse de la « neutralité ». Mais le dispositif échoue, notamment parce que l'offre éligible (pour l'essentiel les crèches) est très réduite.

Les déductions fiscales n'exercent pas un effet de levier suffisant.

La réforme du complément familial est originale dans la mesure où la prestation est accordée au même montant aux différentes catégories de familles d'une part, où elle est accordée sans qu'il y ait forcément une « garde déclarée » en face de l'aide financière d'autre part.

Sur ce socle, se sont développés des systèmes complémentaires d'aide :

- aux crèches et autres établissements d'accueil du jeune enfant ;
- aux assistants maternels (avec la prise en charge des cotisations sociales puis d'une part croissante du salaire) ;
- à la garde des enfants par un employé de maison.

On constate à l'inverse un net recul de la capacité d'accueil en école préélémentaire pour les enfants de moins de 3 ans depuis une dizaine d'années.

3) Des dépenses en augmentation

a) L'évolution de long terme

Les deux évolutions majeures décrites ci-dessus (la création d'un large congé rémunéré à partir de 1986 ; la solvabilisation de la garde « formelle » avec des dispositifs puissants qui viennent chapeauter la prestation de base – Allocation Pour le Jeune Enfant (APJE) puis Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) –.) mobilisent des dépenses croissantes.

b) Dans les quinze dernières années les dépenses ont augmenté

L'augmentation des dépenses résulte :

- *d'un effet volume*

Il provient d'une part, de l'augmentation de la natalité (le nombre d'enfants de moins de trois ans est ainsi passé de 2 223 000 en 1994 à 2 475 300 en 2008) et d'autre part, d'une politique volontariste d'aide aux familles avec :

- * l'extension de l'APE aux familles de deux enfants puis, sur un mode plus limité, du CLCA pour le rang 1. Ces éléments l'emportent – et de loin - sur le très léger durcissement de la condition d'activité antérieure intervenue en 2004 ;
- * l'extension du parc de crèches et autres Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant (EAJE), avec notamment la diffusion des contrats liant les CAF aux communes (contrat crèche en 1982 puis diverses modalités de contrat enfance et contrat enfance-jeunesse) ;
- * un très fort développement de la garde par les assistants maternels à partir des années où on complète l'exonération totale des charges sociales par une aide directe aux familles qui prend en compte une large partie du salaire direct ;
- * la croissance de la garde par les employés de maison liée au régime social et fiscal des emplois à domicile ;
- * la forte augmentation de la PAJE en 2004 (avec une augmentation des plafonds de 37%) ;

* par contre, on a une forte baisse de la capacité d'accueil en école préélémentaire (ou maternelle) sur la tranche des 2/3 ans.

- *d'un effet prix complexe*

* le coût des modes de garde a progressé plus vite non seulement que l'indice des prix mais aussi que le Salaire Moyen Temps Plein (SMTP). C'est le cas pour les crèches et plus nettement encore pour les assistants maternels, notamment à la suite de la loi de 2005 ;

* par contre, la plupart des prestations rattachées à la base mensuelle – et notamment la PAJE de base et le CLCA à taux plein – n'ont progressé que comme les prix ;

* le CLCA à temps partiel a été revalorisé de 15 % avec la PAJE.

- *d'une amélioration du taux de prise en charge par les dépenses publiques pour les modes de garde les plus fréquents (EAJE et assistants maternels), si bien que le taux d'effort des ménages a sensiblement diminué.*

c) La dépense publique a augmenté ainsi plus vite que le nombre des prises en charge

4) Le taux de couverture

a) Environ 95% des familles perçoivent un financement public au titre de leur enfant⁷

Une très faible minorité de familles ne sont bénéficiaires d'aucune dépense publique. Ce sont les familles dont le revenu dépasse le plafond d'exclusion de la PAJE :

- pour autant qu'elles ne bénéficient pas du CLCA ;
- ou qu'elles n'aient pas recours à une garde « formelle » ;
- ou que leur enfant ne soit pas scolarisé en maternelle.

b) Pour ces 95% de familles, la dépense publique varie de façon sensible

b1) à titre principal en fonction de l'organisation de vie de la famille

- Des familles ne perçoivent que l'allocation de base de la PAJE (178€). Ce sont :

* les familles où un des parents est inactif. Mais elles sont exclues du CLCA (par la condition d'activité antérieure⁸ /ou parce que la durée de service de cette prestation est limitée, ce qui est le cas pour les familles de un enfant) et elles n'ont pas recours à un mode de garde rémunéré. Une partie bénéficient du RSA.

* les familles où l'enfant est dans un ménage de parent(s) actif(s) qui ne font pas appel à une garde formelle ;

* les familles dont l'enfant est accueilli en EAJE ou à l'école maternelle (mais une aide publique leur est attribuée⁹, de façon indirecte : leur participation est très inférieure au coût de l'EAJE - dont l'essentiel est couvert par des financements de la branche famille et des communes - ou à celui de l'école).

⁷ Le secrétariat du HCF ne dispose pas à ce jour d'éléments permettant de consolider ce chiffre.

⁸ Donnée inconnue.

⁹ 1 160 € pour une famille avec 3 Smic et un enfant pour 9h de garde par jour et 18 jours par mois.

- Des familles perçoivent le CLCA. Leurs prestations sont, en 2009, de :
 - * 552€ pour le CLCA à taux plein¹⁰ (soit au titre du CLCA stricto sensu, soit par le cumul de l'allocation de base de la PAJE et du CLCA) ;
 - * 421€ ou 318€ pour les CLCA pour temps partiel (jusqu'à 50% ou entre 50% et 80% du temps de travail), sommes auxquelles il faut ajouter le cas échéant un complément mode de garde (la plupart du temps pour un assistant maternel) ;
 - * 793€ pour les bénéficiaires du COLCA.

- Des familles perçoivent – très souvent en plus de l'allocation de base de la PAJE – des aides publiques (sociales et fiscales) pour la garde de leur enfant par un assistant maternel ou un employé à domicile. L'investissement public va dépendre de la durée de la garde, de son coût horaire et des revenus des parents. La dépense publique varie ainsi de plus de 50% à près de 95% du coût de la garde.

- 149 500 enfants de moins de 3 ans sont scolarisés en préélémentaire (ou maternelle), ce qui allège le coût de la garde en dehors des heures scolaires (la dépense publique est alors le coût de la place en préélémentaire majoré des aides sociales et fiscales au titre de cette garde en dehors des heures scolaires).

b2) à titre secondaire en fonction du revenu de la famille

- La dépense publique varie peu ou pas pour :
 - * le CLCA ;
 - * l'école maternelle ;
 - * la garde par les salariés au domicile des parents.
- La modulation de la dépense publique est modérée pour les modes de garde « formels » :
 - * pour les crèches, la charge qui leur incombe (la participation payée à la crèche) est, pour la plupart des familles, proportionnelle à leur revenu ;
 - * pour l'assistant maternel, la charge qui incombe au ménage augmente légèrement avec le revenu.

Conclusion :

- la dépense publique s'étage entre zéro et plusieurs centaines d'euros par mois, ce qui traduit le fait que l'on ne s'est jamais inscrit dans le schéma d'une prestation universelle de montant unique donnée à toutes les familles.

5) Un système complexe

a) C'est le fruit d'une évolution historique faite d'ajouts successifs

Il en ressort un emboîtement pas toujours lisible et qu'on peine à retoucher lorsqu'on veut le simplifier.

C'est le cas notamment avec :

- l'articulation entre la PAJE et le CLCA ;
- la complexité des plafonds et conditions d'activité pour l'AVPF ;

¹⁰ Pour la majorité de ces familles, la CNAF verse une cotisation vieillesse (AVPF) de près de 3000 €/an

- des logiques différentes dans le reste à charge des familles ayant recours à une garde par un tiers rémunéré, qu'il s'agisse de son niveau ou de sa variation avec le revenu ;
- la superposition complexe d'avantages fiscaux, sociaux et de contributions des entreprises pour la garde rémunérée des enfants.

b) Une pluralité d'acteurs pour la garde « formelle » par des modes d'accueil payants

- l'Etat qui définit les prestations légales et les dépenses fiscales et définit la politique de scolarisation en maternelle ;
- la CNAF et les CAF ainsi que la CCMSA et les Caisses de MSA qui déploient d'importantes actions, sur leur fonds d'action sociale, notamment sur les EAJE ;
- les communes qui sont largement engagées sur le financement des EAJE par un système complexe de contrats avec les CAF et contribuent pour moitié au financement de l'école maternelle. En outre, les communes ou les intercommunalités peuvent créer et développer des relais assistantes maternelles (RAM) ;
- les départements qui agréent les assistants maternels et les établissements d'accueil du jeune enfant et ont des responsabilités organisationnelles (Schémas de développement de l'accueil du jeune enfant - SDAJE).

6) ce système puissant et complexe « couvre » des modes d'accueil des jeunes enfants très diversifiés.

a) Evolution de long terme

La garde « à temps plein » au domicile par un des parents (généralement la mère) ou un proche régresse ; les situations intermédiaires de travail à temps partiel et de garde « formelle »¹¹ se multiplient ; la garde formelle comme mode de garde principal se développe.

b) La situation actuelle

b1) le mode de garde principal

Le « mode de garde principal » est le mode de garde le plus important en durée pendant la semaine entre 8 heures du matin et 19h.

- En 2007, la famille (parents et grands-parents) constitue le mode de garde principal pour 67% des enfants de moins de 3 ans.

- Lorsque leurs deux parents travaillent à temps complet, le mode de garde principal est :

* pour 64% des enfants une prise en charge à l'extérieur de leur famille ;

* pour 27%, leurs parents eux-mêmes. Ce mode de garde recouvre différentes situations : parents avec des horaires atypiques (67% de ces enfants ont un père ou une mère qui travaille le week-end), parents travaillant à domicile (22% d'entre eux ont un père ou une mère travaillant une partie du temps à domicile), parents qui se partagent la garde de l'enfant grâce à l'aménagement de leur temps de travail ou ont recours à temps réduit à un autre mode d'accueil. Cette réponse peut également couvrir de la garde non déclarée mais dans une proportion désormais très marginale.

* pour 9% les grands parents ou un membre de la famille.

¹¹ Garde par un mode d'accueil payant et déclaré : Assistant maternel, établissement d'accueil du jeune enfant, garde à domicile et, bien que ce ne soit pas un mode de garde en tant que tel, école préélémentaire.

Le mode de garde principal des enfants de moins de 3 ans

Mode de garde principal	Ensemble des enfants Drees - enquête modes de garde (2)	Couple où les deux parents ont un emploi à temps complet Drees- enquête modes de garde (2)	Couple où les deux personnes ont un emploi Insee - enquête emploi (1)
Services de garde rémunérés	30	59	61
garde collective (crèche, garderie, centre d'accueil...)	10	18	20
assistante maternelle	18	37	41
garde à domicile	2	4	
autres modes de garde	70	41	39
grands-parents - famille	4	9	21
autre mode de garde	3	5	
père	63	27	6
mère			12
Ensemble	100	100	100

(1) Source : Enquête emploi et module ad hoc sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, 2005, Insee.

(2) Source : Drees, Enquête modes de garde 2007 - mode de garde principal de 8h à 19h

b2) la combinaison des modes de garde principal et secondaire¹²

Les pratiques des parents concernant l'accueil de leurs jeunes enfants sont diversifiées et combinent un mode de garde principal avec un – et exceptionnellement plusieurs – modes de garde secondaires.

- au cours de la semaine :

* pour un tiers des enfants, il n'y a qu'un intervenant ;

* pour deux tiers des enfants, il y a au moins deux intervenants, dont un n'occasionnant généralement pas de dépense publique : 33% ont leurs parents comme mode de garde secondaire ; 11% leurs grands-parents ; 8% un assistant maternel ; 8% une crèche ou halte garderie ; 4% l'école ; 2% un autre mode de garde et 1% un employé à domicile.

* seuls 0,5% des enfants de moins de 3 ans sont confiés à deux intervenants rémunérés pendant la semaine.

- la moitié des enfants gardés à titre principal par leurs parents ont recours à un mode de garde secondaire, en moyenne 15h45 par semaine : les grands-parents ou d'autres membres de la famille (14% de l'ensemble des enfants gardés principalement par leurs parents), la crèche ou la halte garderie (13%), l'assistant maternel (12%), l'école (6%) un autre mode de garde (3%) ou un employé à domicile (1%).

¹² Drees, Etudes et résultats N°678 – février 2009.

- lorsqu'ils sont gardés à titre principal par un mode de garde extérieur à la famille, le mode de garde secondaire est massivement assuré par les parents. Les grands-parents viennent en seconde position.

- lorsque l'école est le « mode d'accueil » principal, les enfants y sont accueillis en moyenne 30 h par semaine¹³ et ont recours à un mode de garde secondaire à raison de 14h45 par semaine.

Temps moyen pendant lequel les enfants de moins de 3 ans sont gardés à titre principal et secondaire sur une semaine*

Mode de garde principal	Temps dans le mode de garde	
	principal	secondaire
Parents	40:23	13:04
Avec, comme mode de garde secondaire :		
Grands-parents ou autres membres de la famille	44:05	9:38
Assistante maternelle	35:25	18:08
Crèche	41:34	12:05
Ecole	37:27	14:55
Garde à domicile ou autre mode d'accueil	42:55	10:10
Grands-parents ou autres membres de la famille	37:14	15:33
Avec, comme mode de garde secondaire : Parents	38:19	15:31
Assistante maternelle	36:52	15:58
Avec, comme mode de garde secondaire : Parents	37:08	16:21
Crèche	38:11	15:01
Avec, comme mode de garde secondaire : Parents	38:26	15:12
Ecole	29:57	17:36
Avec, comme mode de garde secondaire : Parents	29:58	18:16
Garde à domicile ou autre mode d'accueil	41:09	11:30
Avec, comme mode de garde secondaire : Parents	41:28	11:45

* Du lundi au vendredi entre 8 heures et 19 heures.

Lecture : Les enfants gardés principalement par leurs grands-parents au cours de la semaine, mais aussi par leurs parents à titre secondaire, passent en moyenne 38 heures 19 avec les grands-parents du lundi au vendredi sur la plage horaire 8 heures-19 heures, et 15 heures 31 avec leurs parents.

Champ : France métropolitaine. Enfants de moins de 3 ans gardés par au moins deux intervenants (y compris les parents).

Sources : Enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, DREES, 2007.

b3) des pratiques différentes selon les ménages

Les ménages font des choix (entre activité, arrêt ou diminution du travail professionnel, entre modes de garde) qui varient sensiblement selon leurs caractéristiques.

L'annexe 1 donne quelques indications sur ces choix.

¹³ D'après les réponses données par les parents, sachant que le temps scolaire est de 24 heures par semaine.

c) L'évolution des modes de prise en charge

D'après les enquêtes modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, entre 2002 et 2007, la répartition des enfants entre les différents modes d'accueil a évolué :

- la proportion des enfants gardés par leurs parents a diminué (de 70 à 64%) ainsi que celle des enfants gardés par un assistant maternel non agréé (1,5 à 0,5%)
- la proportion d'enfants accueillis par des assistants maternels a augmenté (de 13,5 à 18%) ainsi que, de façon plus modérée, la proportion des enfants accueillis en crèche (de 9 à 11%) et en garde partagée (de 0,5% à 1%).

Evolution de la répartition des enfants entre les modes de garde à titre principal

	2002	2007
Parents	70	64
Assistante maternelle agréée	13,5	18
Crèche	9	11
Grands-parents, famille	4	4
Garde à domicile	1	1
Assistante maternelle non agréée	1,5	0,5
Garde à domicile partagée	0,5	1
Autres	0,5	0,5
Ensemble	100	100

Source : Drees, enquêtes modes de garde et d'accueil in ER N°69, juin 2009

Ces évolutions ont surtout concerné les ménages des 4^{ème} et 5^{ème} quintiles de revenus.

Evolution du mode de garde principal en fonction du niveau de vie des ménages entre 2002 et 2007

Niveau de vie des ménages	parents	Grands parents, famille	Assistante maternelle agréée	Crèche	Ecole	Garde à domicile	Autre mode de garde
1 ^{er} quintile	- 1,1	-1,0	0,7	0,4	1,1	0,0	-0,1
2 ^{ème} quintile	0,5	-2,8	2,4	-0,9	0,9	-0,2	0,2
3 ^{ème} quintile	0,3	1,6	5,3	-0,2	1,1	-0,3	-1,2
4 ^{ème} quintile	-15,4	1,5	7,2	5,3	1,6	0,2	-0,5
5 ^{ème} quintile	-12,8	2, 2	6,4	2,2	2,3	2,6	-3,0

Source : Drees, enquêtes modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, 2002 et 2007

*

* *

Bien que les problématiques soient fortement liées, on a choisi par commodité de les analyser dans deux chapitres distincts. Le premier est centré sur les familles qui n'ont pas d'activité professionnelle ou qui travaillent à temps partiel ; le second analyse les formules de garde rémunérée auxquelles les parents peuvent avoir recours pendant leur temps d'activité professionnelle.

CHAPITRE I - LES FAMILLES QUI N'ONT PAS D'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE OU QUI TRAVAILLENT À TEMPS PARTIEL

Ces familles bénéficient de congés et, pour une grande majorité d'entre elles, de prestations sociales qui viennent compléter les revenus d'activité des parents.

Section I - Les congés liés à la naissance : congé maternité et congé paternité

A) Le congé maternité et ses prolongements

1) Le congé de maternité

a) La situation des femmes salariées du secteur privé

Le congé de maternité suspend le contrat de travail ; il est assorti d'un système d'indemnisation et de droits connexes.

a1) les conditions d'éligibilité au congé de maternité

a2) la durée

- les droits ouverts

Le congé maternité comprend un congé prénatal (avant la date présumée de l'accouchement) et un congé postnatal (après l'accouchement). Sa durée varie selon le nombre d'enfants attendus et le nombre d'enfants déjà à charge.

La durée légale du congé maternité, fixée par le code du travail (article L 122-26) est de 16 semaines dont, en principe, un congé prénatal de 6 semaines avant la date présumée de l'accouchement et un congé postnatal de 10 semaines après l'accouchement¹⁴. La salariée enceinte peut, avec l'avis favorable du médecin ou de la sage-femme qui suit sa grossesse, reporter une partie de son congé prénatal (3 semaines maximum) après son accouchement. Son congé postnatal sera alors augmenté d'autant.

Une salariée peut renoncer à une partie de son congé maternité, mais il est interdit aux employeurs d'occuper les femmes qui accouchent pendant une période de huit semaines au total, comprenant obligatoirement les six semaines qui suivent l'accouchement.

A partir du 3^e enfant, la durée du congé maternité est de 26 semaines dont, en principe, un congé prénatal de 8 semaines avant la date présumée de l'accouchement et un congé postnatal de 18 semaines après l'accouchement. Dans cette situation en effet, la salariée enceinte peut :

- soit, avec l'avis favorable du médecin ou de la sage-femme qui suit sa grossesse, reporter une partie de son congé prénatal (3 semaines maximum) après son accouchement.
- soit anticiper son congé prénatal (2 semaines maximum). Son congé postnatal sera alors réduit d'autant.

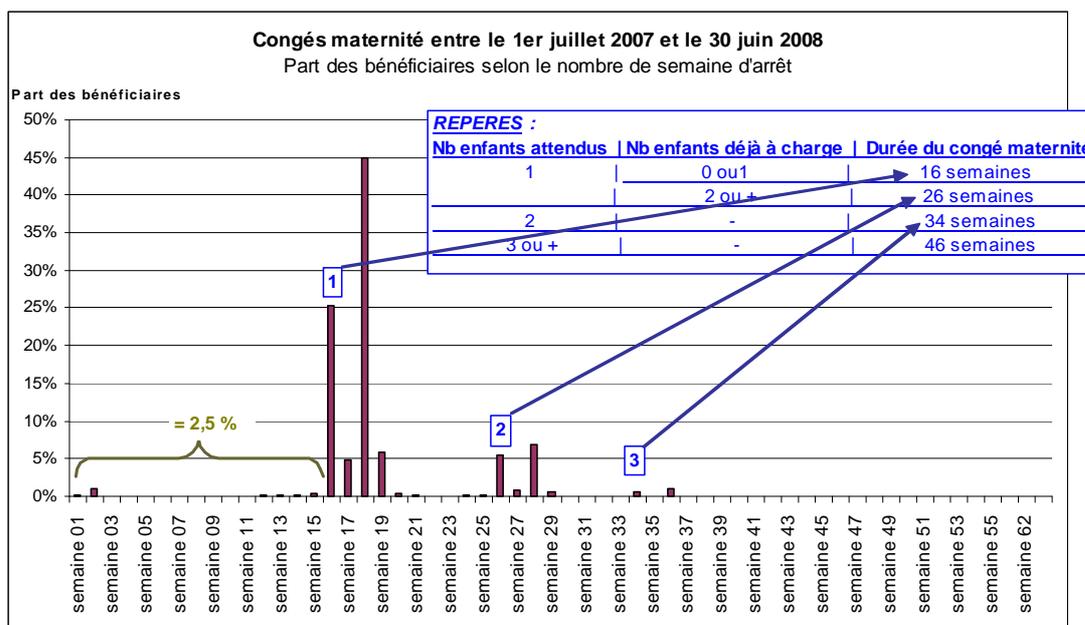
¹⁴ Pour des jumeaux, la durée du congé maternité est de 34 semaines (12 semaines avant la date présumée de l'accouchement et 22 semaines après l'accouchement) ; pour des triplés, la durée du congé maternité est de 46 semaines (24 avant et 22 après l'accouchement).

En outre, un congé pour grossesse pathologique de 14 jours peut être accordé sur prescription médicale. Il est à prendre obligatoirement avant la date prévue de l'accouchement, il est rémunéré et comptabilisé en congé de maternité. Un congé pathologique post natal, sous forme d'arrêt maladie (et donc rémunéré par des IJ maladie) de 1 à 28 jours peut également être accordé sur prescription médicale.

-la mise en œuvre

L'exploitation des données de la Cnamts montre que l'intégralité de la durée légale est prise dans la plupart des cas par les femmes relevant du régime général, avec en outre très souvent les deux semaines complémentaires de grossesse pathologique : ainsi 45% des congés durent 18 semaines (soit un congé maternité « normal » de 16 semaines plus 2 semaines de congé pathologique), contre 25 % des congés qui durent 16 semaines.

Il reste 2,5% de congés dont la durée est inférieure à la durée légale mais le pourcentage réel est sans doute moindre, car il y a toujours des situations à la marge (changement de régime au cours de la grossesse, départ à l'étranger, décès).



Source : Cnamts

- la fréquence des congés maladie faisant suite au congé de maternité n'a pas fait l'objet d'études spécifiques à ce jour.

a3) les indemnités journalières versées pendant le congé maternité

a31) les conditions d'éligibilité

- le droit :

Pour avoir droit aux indemnités journalières pendant son congé maternité, la mère doit justifier de 10 mois d'immatriculation en tant qu'assurée sociale, à la date présumée de son accouchement.

Elle doit également justifier des conditions suivantes :

- * avoir travaillé au moins 200 heures au cours des 3 mois précédant le début de sa grossesse ou de son congé prénatal, ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 1 015 fois le montant du SMIC horaire au cours des 6 mois précédents ;
- * ou, à défaut, en cas d'activité à caractère saisonnier ou discontinu, avoir travaillé au moins 800 heures ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 2 030 fois le montant du SMIC horaire, au cours des 12 mois précédant le début de sa grossesse ou de son congé prénatal ;
- * les personnes sans emploi bénéficient d'un congé maternité si elles ont bénéficié d'une allocation d'assurance chômage durant les 12 derniers mois ou ont cessé leur activité salariée depuis moins de 12 mois ;
- * S'agissant des bénéficiaires du CLCA de rang égal ou supérieur à deux qui donnent naissance à un nouvel enfant : l'article L 532-2 interdit de cumuler CLCA et IJ maternité. Il faut donc mettre fin à son CLCA en cours pour toucher des IJ maternité quitte à réactiver ensuite le CLCA. Lorsque le CLCA s'arrête, si la personne ne reprend pas le travail car enceinte, elle retrouve les conditions antérieures à son congé parental.

On ne connaît pas le nombre de salariées qui ne satisfont pas à ces conditions. L'effectif en cause serait faible.

- *les faits :*

Entre le 1^{er} juillet 2007 et le 30 juin 2008, 433 000 assurées du régime général ont perçu des IJ maternité. En appliquant les taux de fécondité 2008 de l'Insee par tranche d'âge sur la population du régime général, on obtient 690 011 naissances relevant d'assurées du régime général sur les 819 000 naissances annoncées par l'Insee en France, soit 83 % ; du fait des grossesses multiples, cela représente de l'ordre de 680 000 femmes. Le taux des assurées du régime général (dont le champ comprend les femmes inactives et au chômage non indemnisé) qui perçoivent des IJ maternité pour une naissance est donc de 64%.

Ainsi, environ le tiers des assurées du régime général n'ont pas accès aux IJ maternité. Les conditions d'éligibilité rappelées ci-dessus excluent notamment des femmes sans référence d'activité ni indemnisation du chômage (par exemple celles qui perçoivent l'API / RSA isolés).

a32) le montant des IJ maternité

Les IJ maternité sont versées par l'Assurance Maladie (pour un montant total de 2,481 Md€ et une valeur moyenne de 5 730€).

- * l'indemnité journalière versée pendant le congé maternité est égale au salaire journalier de base, égal à 1/90^e du montant des trois derniers salaires soumis à cotisations, dans la limite du plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1er janvier de l'année en cours (2859 € par mois en 2009), et diminués des cotisations obligatoires à caractère légal et conventionnel et de la CSG (soit 20,98%) ; l'indemnité journalière ainsi calculée est soumise à la CSG (au taux de 6,2%) et à la CRDS¹⁵ ; quand le travail est discontinu ou saisonnier, le salaire journalier est égal à 1/360^e du montant plafonné

¹⁵ L'indemnité perçue est donc égale à 93,3 % du salaire net plafonné.

du salaire des 12 mois précédents. L'indemnité est versée pendant toute la durée du congé maternité, sans délai de carence, pour chaque jour de la semaine, y compris les samedi, dimanche et jour férié.

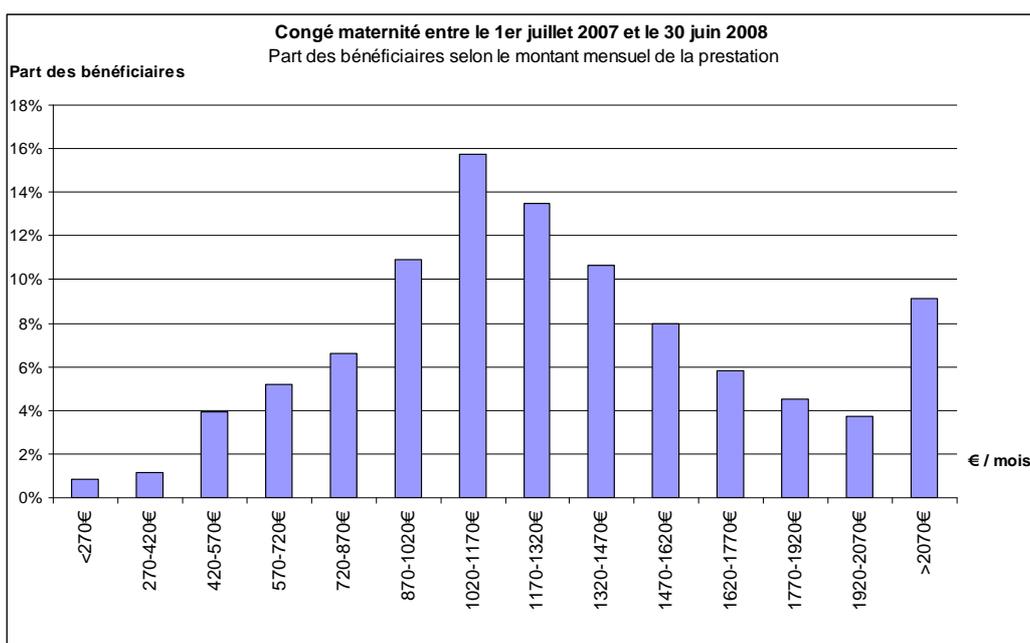
* les chômeurs indemnisés, pendant la durée de versement des allocations chômage, continuent à bénéficier des prestations auxquelles ils avaient droit avant la rupture de leur contrat de travail, et donc du congé maternité. Les IJ sont alors calculées sur la base des salaires des trois ou douze derniers mois précédant la rupture du contrat de travail. Leur versement entraîne la suspension du service - de l'allocation chômage, ce qui reporte d'autant la durée des droits à l'issue du congé de maternité.

* le montant minimal de l'indemnité, égal à $1/365^e$ du montant minimal annuel de la pension d'invalidité (3122 € en 2009) est de 8,55€/jour soit 256 €/mois.

* le montant maximal (au 1^{er} janvier 2009) de l'indemnité journalière maternité est fixé à 80,32% du $1/30^e$ du plafond mensuel de la sécurité sociale, soit 76,54 € par jour¹⁶, soit 2296 € pour un mois de 30 jours.

Environ 8% des femmes perçoivent l'indemnité journalière maximale parce que leur salaire dépasse le plafond de la sécurité sociale.

- le montant moyen perçu par mois est de 1 308 € en 2008, soit un salaire net de 1400 €.



Source : Cnamts

Le salaire net correspondant aux données du tableau ci-dessus est égal à 1,07 fois la valeur des IJ.

On note que 29 % des femmes éligibles aux IJ maternité perçoivent moins de 1100 € de salaire net.

¹⁶ 74,97 € dans les départements alsaciens et en Moslle.

a33) Les indemnités journalières versées pendant le congé maternité

Elles sont soumises à l'impôt sur le revenu et sont intégrées dans l'assiette des prestations sous condition de ressources (notamment les aides au logement)

a4) les autres droits attachés au congé de maternité

Pendant le congé maternité, le contrat de travail est suspendu. Il est assimilé à une période de travail effectif pour la détermination de l'ancienneté et pour le calcul des droits à congés. La période du congé maternité est assimilée à une période de cotisation pour le calcul du droit à retraite. La protection spéciale des salariées enceintes ou en congé maternité s'applique aux salariées en CDD, sans pouvoir faire obstacle à l'échéance du terme de ces contrats.

a5) l'apport des entreprises

Il porte sur deux objets :

- le complément des IJ pour les salariés dont les IJ sont plafonnées. Il semble fortement diffusé : 97% des entreprises publiques ou nationalisées, 70% des établissements privés à but non lucratif et 59% des établissements faisant partie d'un groupe garantissent un complément d'indemnisation voire le maintien du salaire. Mais seulement 35% des établissements indépendants du secteur privé à but lucratif le proposent ;
- le maintien de tout ou partie du salaire après la fin du congé de maternité.

b) Les fonctionnaires

La fonctionnaire a droit au congé de maternité d'une durée égale à celle prévue par la sécurité sociale. Le traitement est maintenu (sans application du plafond). Le temps du congé maternité est considéré comme du temps de travail au regard de la constitution de droits à congés ou à retraite.

c) Les femmes des professions non salariées

c1) les chefs d'entreprise

- l'indemnité forfaitaire

Dans un souci d'amélioration des prestations maternité offertes aux femmes chefs d'entreprise, le RSI a souhaité, d'une part, allonger le congé de maternité, et d'autre part, instaurer un congé prénatal obligatoire, alors qu'auparavant, l'indemnité journalière forfaitaire était versée à la mère pendant au moins 30 jours consécutifs compris dans la période commençant 30 jours avant la date présumée de l'accouchement et se terminant 30 jours après.

Ce dispositif s'inscrit dans une démarche de santé publique visant à prévenir les naissances prématurées. Sur la base de cette proposition, l'article 57-II de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, complété par le décret du 19 décembre 2008, porte à 44 jours au minimum la durée du congé de maternité et soumet, afin de prévenir la survenue d'une naissance prématurée, le versement de l'indemnité journalière forfaitaire de maternité à l'arrêt de toute activité professionnelle pendant une durée minimale de 14 jours précédant la date présumée de l'accouchement. La durée du congé prénatal, non prise du fait de l'accouchement avant la date présumée, est néanmoins reportée au titre du congé postnatal.

Ce congé de 44 jours consécutifs dont 14 jours doivent immédiatement précéder la date présumée d'accouchement, peut être prolongé par une ou deux périodes de 15 jours consécutifs. La durée des arrêts de travail ne peut pas être fractionnée autrement.

Le montant de l'indemnité forfaitaire au 1er janvier 2009 est de 2 096,60 € pour 44 jours, 2 811,35 € pour 59 jours, 3 526,10 € pour 74 jours, soit dans chaque cas 1429 € par mois de 30 jours.

En cas de grossesse pathologique, l'assurée peut s'arrêter 30 jours supplémentaires et percevoir une indemnité de 1 429,50 €. En cas de naissances multiples : elle bénéficie également d'une indemnité de 1 429,50 € pour 30 jours d'arrêt consécutifs supplémentaires non cumulable avec l'indemnité prévue en cas de grossesse pathologique.

- les assurées ont également droit à une allocation forfaitaire de repos maternel, d'un montant égal au plafond mensuel de la sécurité sociale (2 859 € en 2009), destinée à compenser la diminution d'activité et versée pour moitié à la fin du 7ème mois, pour moitié après l'accouchement.

L'indemnité journalière d'interruption d'activité et l'allocation de repos maternel sont cumulables. Ainsi, une femme exerçant une profession indépendante perçoit 4955,6 € pour 44 jours d'arrêt (3378 € par mois), 5670,35 € pour 56 jours d'arrêt (3037 € par mois), 6385,10 € pour 74 jours d'arrêt (2588 € par mois) et jusqu'à 7814,60 € pour 104 jours d'arrêt en cas de grossesse pathologique (2254 € par mois).

En 2007, 10 225 femmes chefs d'entreprise ont bénéficié d'un arrêt maternité (allocation de repos maternel). La durée de cet arrêt, dont la durée incompressible était de 30 jours, était en fait dans la grande majorité des cas de 60 jours, suite à la prise des congés supplémentaires non obligatoires (deux fois 15 jours à la demande de l'assurée). En conséquence, même si les données post-réforme ne sont pas encore disponibles, le RSI estime que la durée moyenne du congé maternité devrait s'établir à 74 jours suite à la réforme.

c2) les conjointes collaboratrices, non concernées par la réforme de 2008-2009, ont également droit à des allocations de maternité.

L'indemnité de remplacement compense partiellement les frais engagés si la mère cesse son activité et se fait remplacer dans ses travaux professionnels ou ménagers par une personne salariée, pendant au moins une semaine comprise dans la période couvrant les six semaines avant la date présumée de l'accouchement et les 10 semaines qui suivent la naissance. Le montant journalier de l'indemnité de remplacement est égal au coût réel du remplacement dans la limite d'un plafond fixé à 1/56ème d'un montant fixé à deux fois le SMIC mensuel soit 50,99 €. L'indemnité maximale est de 2 855,44 € pour 56 jours d'arrêt.

L'allocation forfaitaire de repos maternel compense partiellement la diminution de l'activité (elle est versée pour moitié à la fin du 7ème mois de grossesse, pour moitié après l'accouchement). Son montant est de 2 855,65 €.

L'indemnité de remplacement et l'allocation de repos maternel sont cumulables ; 1 082 conjointes collaboratrices ont bénéficié d'un arrêt maternité en 2007.

En 2007, le montant total des allocations maternité versées par le RSI s'élève à 66,2 M€.

c3) les non salariées agricoles

Les conditions d'attribution :

- Cesser l'activité sur l'exploitation pendant au moins 2 semaines comprises dans une période commençant 6 semaines avant la date prévue pour l'accouchement et se terminant 10 semaines après celle-ci ;
- être effectivement remplacée, pendant au moins 2 semaines, par l'intermédiaire d'un service de remplacement, ou à défaut par un salarié recruté à cet effet. Le remplacement doit porter sur des travaux ayant pour but la mise en valeur de l'exploitation ou l'entreprise.

La mère peut dès lors bénéficier de l'allocation de remplacement maternité.

La durée maximale d'attribution de l'allocation de remplacement est la même que la durée normale des salariées. En cas de grossesse pathologique, un remplacement supplémentaire de 2 semaines est accordé.

L'allocation est en général égale à la totalité des frais engagés, c'est-à-dire égale au montant du prix de journée fixé par le service de remplacement multiplié par le nombre de jours de remplacement ou au montant des salaires et charges de la personne embauchée, dans la limite du salaire conventionnel correspondant à la qualification de l'emploi.

2) Le congé paternité

a) Le dispositif

a1) les salariés

Instauré en 2002, le congé de paternité est ouvert à tout salarié quelle que soit son ancienneté ou la nature de son contrat de travail, quelle que soit sa situation familiale (mariage, PACS, union libre, divorce ou séparation) et que l'enfant soit ou non à sa charge.

Le congé paternité doit débiter dans les quatre mois qui suivent la naissance de l'enfant ou son arrivée au foyer. Il s'ajoute aux 3 jours d'absence autorisée accordés par l'employeur pour une naissance. A noter que le congé de paternité peut être pris immédiatement après ces trois jours ou séparément. Le père doit prévenir son employeur au moins un mois à l'avance de la date du congé. Au total, le père peut donc disposer d'un congé de 14 jours, voire de 21 jours en cas de naissance multiple.

L'ouverture des droits et le montant des indemnités journalières sont calculés dans les mêmes conditions que pour le congé de maternité. Des conventions collectives ou des accords de branche peuvent prévoir des dispositions plus favorables.

a2) les indépendants

Les pères qui relèvent du RSI peuvent bénéficier en cas de naissance d'une indemnité journalière forfaitaire. L'assuré doit interrompre son activité professionnelle. L'indemnité journalière est susceptible d'être versée pendant 11 jours consécutifs au maximum en cas de naissance simple et 18 jours consécutifs au maximum en cas de naissances multiples. L'indemnité journalière est égale à 47,65 € soit 1/60ème du plafond mensuel de la sécurité

sociale (2 859 € au 1/01/2009). Le congé doit débiter dans les 4 mois suivant la naissance ou l'arrivée de l'enfant au foyer.

Pour les exploitants agricoles, la durée est également de 11 jours à prendre dans les 4 premiers mois ; l'indemnisation est réalisée dans les mêmes conditions que pour le congé maternité des exploitantes.

b) Les résultats

Les études existantes montrent qu'environ les deux tiers des pères potentiellement concernés ont recours à ce congé¹⁷.

L'activité professionnelle de la mère constitue un facteur explicatif du recours au congé de paternité : si celle-ci est en emploi, le père utilise davantage son droit (70 %). Le taux de recours dépend également fortement du niveau du salaire et du secteur d'activité du père. Il est plus élevé pour les pères qui travaillent dans le secteur public (87 %), qui bénéficient d'une indemnisation complète, même si leur salaire dépasse le plafond de la sécurité sociale. En revanche, les taux de recours sont moins élevés dans le secteur privé (68 %) et pour les indépendants (22 %), notamment en raison du manque à gagner induit dès que les revenus perçus dépassent le plafond de la sécurité sociale, sauf s'il existe un complément accordé dans le cadre d'une convention collective dans certains secteurs

En 2007, le financement du congé paternité par la CNAF représente 252 M€.

¹⁷ Bauer D., Penet S., *Le congé de paternité*, Etudes et Résultats n°422, DREES, novembre 2005.

Section II - Le congé parental, le CLCA et le COLCA

Au-delà du congé de maternité, un dispositif – qui s’est développé par étapes – associe le droit à un congé « long » au titre du droit du travail (le congé parental), un système d’indemnisations de montant et de durée de service différents en fonction notamment du rang de la naissance (CLCA/COLCA) et un mécanisme de droits à la retraite (AVPF) qui vise à compenser la perte de cotisations professionnelles.

Le congé parental est un congé, défini par le code du travail, accordé aux salariés qui bénéficient d’une ancienneté minimale dans leur entreprise, et qui leur est accordé de droit après la naissance de l’enfant et, au maximum, jusqu’au troisième anniversaire de l’enfant.

Le complément de libre choix d’activité (l’ex allocation parentale d’éducation) et le complément optionnel de libre choix d’activité sont des prestations familiales qui accordent une indemnisation pendant une période limitée aux parents qui n’exercent pas d’activité professionnelle après la naissance (ou l’adoption) de l’enfant et qui remplissent certaines conditions d’activité antérieure.

Le plus souvent, le bénéficiaire du congé parental peut percevoir le complément libre choix d’activité ; il y a en effet une cohérence entre le droit du travail et le droit de la sécurité sociale (notamment du fait que la durée du congé parental et celle du congé maternité+CLCA sont les mêmes – trois ans - pour les naissances de rangs deux et plus). Mais il n’y a pas de lien automatique entre prise du congé parental, défini par le code travail, et versement de la prestation familiale.

A) Le congé parental d’éducation

1) Les salariés du secteur privé

a) Le dispositif

Les salariés qui justifient d’une ancienneté minimale d’un an dans l’entreprise à la naissance de l’enfant ou à l’arrivée d’un enfant adopté peuvent demander un congé parental d’éducation ou une réduction de leur temps de travail (sans qu’il puisse être inférieur à 16 heures par semaine), sans que l’employeur puisse s’y opposer.

On ne connaît pas à ce stade le nombre de salariés qui n’ont pas un an d’ancienneté.

Les pères comme les mères ont droit au congé parental d’éducation.

La procédure est souple pour le salarié, qui informe son employeur du point de départ et de la durée de la période pendant laquelle il entend bénéficier du congé parental. Le salarié peut recourir au congé parental d’éducation ou réduire sa durée de travail à n’importe quel moment pendant la période qui suit l’expiration d’un congé de maternité légal ou conventionnel (avec un préavis d’un à deux mois), pour une durée initiale d’un an au maximum, qui peut être prolongée deux fois pour prendre fin au plus tard au troisième anniversaire de l’enfant.

En cas de passage à temps partiel, la fixation de l’horaire de travail, à défaut d’accord des parties, relève de l’employeur. Pendant la période de travail à temps partiel, le salarié ne peut pas modifier la quotité de travail initialement choisie, sauf accord de l’employeur.

Le salarié peut reprendre une activité à temps complet (ou dans la limite de la durée prévue par le contrat de travail) en cas de diminution importante des ressources du ménage.

Le contrat de travail du salarié en congé parental d'éducation est suspendu.

Pendant cette période, le salarié peut suivre, à son initiative, une action de formation.

La durée du congé parental est prise pour moitié dans la détermination des avantages liés à l'ancienneté.

Le salarié conserve ses droits aux prestations en nature de l'assurance maladie maternité, ainsi qu'aux prestations des assurances invalidité-décès pendant un an. Le congé parental est pris en compte pour le calcul du droit individuel à la formation (DIF).

A l'issue du congé ou de la période de travail à temps partiel, le salarié retrouve son emploi précédent ou un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

Si le bénéficiaire était en contrat à durée déterminée à son entrée en congé parental et si l'échéance du CDD est intervenue pendant le congé parental, le contrat prend fin et le bénéficiaire n'a pas de garantie de retour à l'emploi à l'issue du congé parental.

Les pères ayant bénéficié d'un congé parental d'éducation bénéficient d'une majoration de durée d'assurance au titre du régime de base de l'assurance vieillesse égale à la durée effective du congé. Les mères en bénéficient également si cette majoration est plus favorable que la majoration de durée d'assurance pour enfant (8 trimestres). Mais surtout, le CLCA donne en général lieu à affiliation au régime général d'assurance vieillesse (Cf. infra).

Au titre des régimes Agirc Arrco, le salarié peut cotiser sur la base de son salaire antérieur, à condition que cette possibilité soit prévue par la convention collective, un accord d'entreprise, ou un vote majoritaire des salariés.

b) Les résultats

Il n'existe pas de données statistiques sur le nombre de salariés en congé parental selon que ce congé donne lieu ou pas au versement du CLCA. Les enquêtes existantes ne permettent en effet pas de les comptabiliser en les distinguant parmi les personnes se déclarant inactives. Il n'est donc pas possible, et c'est dommage, de connaître le nombre et les caractéristiques des personnes en congé parental non indemnisées au titre du CLCA (soit qu'elles ne remplissent pas les conditions d'activité antérieure requises comme on le verra ci-dessous, soit qu'elles prolongent le congé parental au-delà des six mois du CLCA pour le 1^{er} enfant).

On mesurerait ainsi la fréquence du choix que font certaines familles d'interrompre ou de diminuer leur activité professionnelle pour s'occuper plus de leur enfant en ne disposant, le plus souvent, que d'une prestation limitée (PAJE de base de 178 €) et en ayant un régime AVPF moins favorable.

2) Le congé parental dans la Fonction publique

Le congé parental existe dans la Fonction Publique. Il peut être demandé jusqu'aux trois ans de l'enfant, par périodes de six mois.

B) Le système d'indemnisation : caractéristiques des prestations

1) Bref historique

a) Notre législation a depuis 1945 toujours attribué une prestation familiale aux familles dont l'un des membres n'a pas d'activité professionnelle¹⁸ et, soit ont un jeune enfant à charge, soit forment une famille nombreuse (avec quatre enfants à l'origine).

La lente dégradation du système de salaire unique – malgré son recentrage en 1972 – a été cantonnée par la création du complément familial, qui crée une prestation :

- * d'un montant conséquent¹⁹ au profit des familles qui ont un enfant de moins de trois ans ou trois enfants ;
- * sous une condition de ressources nettement plus « ouverte » que sous le régime du salaire unique auquel il se substitue.

b) Une réforme profonde intervient en 1985 avec la création de l'allocation parentale d'éducation (APE)

L'APE est une prestation accordée :

- * aux familles d'au moins trois enfants ;
- * pour deux ans ;
- * et pour autant que le parent « porteur » du droit ait travaillé de façon conséquente dans la période précédant immédiatement la naissance ;
- * d'un montant forfaitaire égal à 39 % du SMIC net de l'époque et 19% du salaire moyen des salariés travaillant à temps complet.

c) L'APE est réformée en 1986

- * sa durée de service est portée à trois ans ;
- * son montant est augmenté de plus de 40% (il équivaut à 62% du SMIC net et 31 % du salaire net moyen en 1988) ;
- * la condition d'activité antérieure est allégée ce qui permet d'ouvrir le droit à des parents dont les références d'activité sont plus lointaines de la naissance (éloignant l'APE de son schéma d'origine qui en faisait un quasi- prolongement du congé de maternité).

d) Le dispositif a été étendu en 1994 aux familles de deux enfants

e) On a parallèlement ouvert puis amélioré les dispositifs de cumul entre une activité à temps partiel et une APE à taux partiel. Il en est de même du droit à l'AVPF

f) La réforme de la PAJE en 2004 aménage le dispositif (on abandonne alors le sigle APE pour le Complément de libre choix d'activité, CLCA) sur quatre points :

- * on ouvre un CLCA au rang un mais sur une durée réduite (six mois) ;
- * on améliore le cumul activité et CLCA partiels ;

¹⁸ Ou n'a qu'une activité marginale (par exemple, celle dont le revenu est inférieur à 12 fois la base mensuelle des allocations familiales).

¹⁹ 21 % du SMIC net de l'époque.

- * on crée pour les familles de rangs trois et plus le COLCA (régime réservé aux familles de trois enfants et plus avec une indemnisation plus élevée) ;
- * on resserre légèrement les conditions d'activité antérieure.

2) Le dispositif actuel du CLCA

a) Le complément de libre choix d'activité (CLCA) : caractéristiques

- la prestation est subordonnée à une activité antérieure minimale ;
- elle est versée sans condition de ressources ;
- son montant est forfaitaire (et non proportionnel au salaire comme le congé de maternité) et ne varie pas avec le revenu²⁰ ;
- ce montant varie selon l'activité du « porteur » de droit : taux plein lorsque l'activité est nulle ; deux taux partiels selon que l'activité est inférieure à 50% du temps plein ou comprise entre 50 et 80% du temps plein.
- elle est servie :
 - * pendant six mois après le fait générateur (naissance ou fin de congé de maternité) pour le CLCA de rang 1 ;
 - * du premier mois qui suit le fait générateur jusqu'au mois qui précède le troisième anniversaire de l'enfant pour le CLCA ouvert au titre de naissances de rangs 2 et plus²¹.
- un dispositif d'intéressement permet de cumuler le CLCA de rang 2 ou + avec un revenu d'activité en cas de reprise d'activité professionnelle anticipée (si l'enfant a moins de 29 mois).
- les deux membres d'un couple ne peuvent cumuler un CLCA à taux plein ; ils peuvent en revanche percevoir deux CLCA à taux partiel ; le montant cumulé des deux CLCA ne peut alors pas être supérieur au CLCA à taux plein ; mais s'il est inférieur, c'est ce dernier montant qui est versé.

Pour percevoir le CLCA à taux plein, le bénéficiaire ne doit exercer aucune activité professionnelle. Notons qu'avec la réforme du RSA, le RSA « socle » est cumulable avec une partie (62%) des revenus d'activité, ce qui n'est pas le cas du CLCA taux plein ; il est donc possible que les bénéficiaires du RSA ne souhaitent pas compter le CLCA parmi leurs ressources, à partir du moment où le revenu garanti à la famille par le RSA sera supérieur aux ressources incluant le CLCA.

b) Contrairement à ce qui est souvent avancé, l'octroi du CLCA n'implique pas forcément une diminution de l'activité professionnelle et des revenus qu'elle procure.

Dès lors que les conditions d'activité antérieure sont remplies (Cf. infra), le CLCA est ouvert au vu de l'activité du moment. Ainsi :

- * un parent qui travaillait à temps partiel avant la naissance aura droit au CLCA à taux partiel même à activité constante. Dans ce cas le salaire est complété à hauteur de

²⁰ Lorsque le CLCA –taux plein - vient en complément de l'allocation de base de la PAJE pour les parents qui perçoivent celle-ci, il est de 374€ et la famille touche au total 552€. Lorsque la famille ne perçoit pas l'allocation de base de la PAJE parce que ses ressources sont supérieures au plafond, elle touche un CLCA de 552€. On « gomme » ainsi le plafond de l'allocation de base la PAJE comme c'était le cas avec l'APE. Ce mécanisme est identique pour le CLCA à taux partiel.

²¹ En cas d'adoption : le CLCA est versé jusqu'aux trois ans de l'enfant, ou selon l'âge de l'enfant, pendant 6 mois (un seul enfant à charge), ou pendant au minimum une année (au moins deux enfants à charge).

242 € ou 140 € par le CLCA. Une part des femmes en emploi avant la naissance de leur enfant travaillaient à temps partiel. Cette situation concerne une part des 225 000 allocataires du CLCA à taux partiel.

* un parent qui bénéficiait du CLCA taux plein pour un enfant de rang deux pourra bénéficier d'un CLCA pour son troisième enfant, donc sans variation de son statut d'« inactif » et de son « revenu²² » composé du salaire et du CLCA. Ces enchaînements de CLCA sont assez fréquents (30 à 40% des CLCA ouverts au titre de la naissance d'un troisième enfant concernent des familles qui bénéficiaient déjà du CLCA au titre du cadet).

c) La condition d'activité antérieure

- le CLCA est versé sous condition d'une activité antérieure d'au moins huit trimestres validés (appréciés selon les modalités prévues pour le calcul de la durée d'assurance à l'assurance vieillesse) :

- * dans les deux années qui précèdent la naissance²³, pour le 1^{er} enfant ;
- * dans les quatre années qui précèdent la naissance (ou la demande d'attribution du CLCA si cette demande est postérieure à la naissance) pour le 2^e enfant ;
- * dans les cinq années qui précèdent la naissance, ou la demande si elle est postérieure, à partir du 3^e enfant.

Comment valide-t-on un trimestre au régime général ?

La validation d'un trimestre au régime général d'assurance vieillesse ne repose pas sur le nombre d'heures ou de jours travaillés mais sur le salaire « porté au compte ». Pour valider un trimestre, il faut percevoir au cours de l'année un salaire correspondant à 200 fois le SMIC horaire en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée, soit un salaire brut de 1742 € en 2009 (soit un salaire net de 1370 €). Pour valider 4 trimestres, il faut valider un salaire correspondant à 800 fois le SMIC horaire, soit 6 968 € (soit 5 475 € net).

Une activité à mi-temps rémunérée au SMIC toute l'année permet donc de valider 4 trimestres. Une activité courte ou discontinue mais à un taux de salaire élevé permet également de valider 4 trimestres : ainsi, une activité rémunérée trois fois le SMIC sur trois mois valide 4 trimestres.

- sont assimilées à une activité professionnelle les périodes de perception d'IJ maladie ou maternité, et, à partir du 2^e enfant, les périodes de chômage indemnisé, de formation professionnelle rémunérée et de perception du CLCA²⁴. Ainsi, une mère qui perçoit le CLCA au titre de son deuxième enfant, jusqu'au 3^e anniversaire de ce dernier et qui donne naissance à un troisième enfant, a droit automatiquement au renouvellement de son CLCA si le deuxième enfant a moins de six ans lors de la naissance (car elle a alors perçu deux années de CLCA dans les cinq années précédentes).

²² Avant allocations familiales et aide au logement éventuelle.

²³ Dans les faits, les règles du régime général ne permettent pas d'apprécier la validation de trimestres de date à date en cours d'année ; la règle appliquée est alors de faire débiter la période de référence au 1^{er} janvier de l'année N-2.

²⁴ Art D 531-15 du Code de la Sécurité sociale.

- la condition d'activité antérieure a été durcie avec la création de la PAJE (dans la réglementation APE, la référence était de deux ans dans les cinq ans précédant la naissance pour deux enfants et de deux ans dans les dix ans pour trois enfants). Selon la CNAF, ce resserrement des conditions d'activité antérieure n'aurait finalement eu que des effets très réduits sur le recours au CLCA ; un recul de 1,5 points du recours à un arrêt total d'activité des familles de 2 enfants ou plus si on compare les enfants nés au premier trimestre 2004 aux enfants nés au premier trimestre 2003, dix-huit mois après la naissance du benjamin²⁵, ou de l'ordre de 2 points si l'on compare les situations six mois après la naissance²⁶. Ce résultat appelle trois commentaires :

- cette évolution, telle que calculée dans ces deux études, peut résulter, outre du resserrement des conditions d'accès au CLCA, de modifications de comportements ;
- cette estimation est réalisée 6 à 18 mois après la naissance, et ne permet pas d'avoir une appréciation exacte des comportements à la prise du CLCA à la naissance ou à l'issue du congé de maternité ;
- même si la proportion de ménages exclus par le durcissement des conditions reste limitée, on peut supposer que ces familles font partie des ménages les moins favorisés pour lesquels la prestation aurait apporté un surcroît de ressources appréciable (voir plus bas, 6-d).

*
* *

- Il n'existe pas actuellement d'étude qui évalue de façon précise le nombre de personnes exclues par ces conditions d'activité antérieure et en situe les caractéristiques sociales et démographiques.

Toutefois une récente étude de la DREES donne de premières indications sur l'incidence actuelle de la condition d'activité :

L'étude de la DREES.

1) sur le champ étudié :

- le taux d'exclusion diminue avec la taille de la famille : 32% au rang 1 ; 5% au rang 2 et 4% au rang trois ; soit 300 000 familles pour un taux global de l'ordre de 15% ;
- le niveau élevé du taux d'exclusion au rang 1 est lié au jeune âge de la mère, à de faibles références d'activité et au fait que le chômage indemnisé n'est pas retenu dans le décompte des trimestres validés.

2) pour des raisons techniques, l'étude précitée se limite aux mères de famille nées en métropole. Or le taux d'exclusion est plus élevé pour la population des mères nées dans les DOM et à l'étranger qui représente environ 12% des mères. Un écart élevé de taux entre ces deux populations se traduirait par une forte augmentation du taux global d'exclusion.

3) les chiffres précités au 1) sont donc évalués par défaut.

²⁵ Marical F., *Réduire son activité pour garder son enfant : les effets de la PAJE*, Recherches et Prévisions n°88, juin 2007.

²⁶ Nicolas M., *Prestation d'accueil du jeune enfant : quelques éléments d'appréciation des résultats de l'évaluation*, Informations sociales 2008/6.

- Mais cette étude ne permet pas de simuler l'incidence d'un durcissement ou au contraire d'un desserrement de la condition d'activité.

Minima sociaux et condition d'activité antérieure

1) On peut estimer, compte tenu des éléments disponibles sur le profil socio-économique des titulaires de l'API (dorénavant RSA avec majoration isolement), que beaucoup d'entre eux n'ont pas de référence d'activité qui les rende éligibles au CLCA.

Sur 148 700 bénéficiaires de l'API avec un enfant de moins de 3 ans au 31/12/2008, seuls 7100 (5%) perçoivent du CLCA.

Cette faible proportion peut s'expliquer de deux manières :

- un grand nombre de ces personnes n'ont pas les références d'activité nécessaires ; ainsi, parmi ces 148 700 bénéficiaires, seuls 31% (47 400) avaient des revenus d'activité positifs en 2006 (dont 5 500 personnes percevaient du CLCA) ;
- on ne peut exclure que le principe de subsidiarité qui s'impose – et qui devrait conduire à ce que tous les allocataires potentiels fassent valoir leur droit au CLCA – ne soit pas dans les faits appliqué de façon totalement effective.

Le sujet n'est pas neutre compte tenu du nombre de ménages concernés²⁷.

2) La problématique est la même pour les allocataires du RMI, même s'ils sont moins nombreux : 70 000 couples allocataires ont un enfant de moins de trois ans, dont 3500 perçoivent le CLCA.

La situation des femmes inactives exclues par la condition d'activité antérieure

* la plupart des couples concernés par l'inactivité d'un de leurs membres auront la PAJE de base (le taux d'exclusion depuis la réforme de la PAJE en 2004 est peu sélectif²⁸ et le salaire du conjoint est le plus fréquemment au dessous de ce plafond.).

* une partie des parents isolés va être protégée par l'API/RSA (sauf si leurs revenus non professionnels les situent au dessus du plafond). La somme des prestations familiales (PAJE de base, ASF ou pension alimentaire) est en effet inférieure au revenu garanti par l'API/RSA²⁹.

* ces familles bénéficieront le cas échéant, comme les bénéficiaires du CLCA du droit à l'AVPF.

d) Le montant

Le CLCA est versé avec l'allocation de base de la PAJE pour les ménages qui ne perçoivent pas cette dernière (ressources supérieures au plafond de ressources).

Pour les ménages qui perçoivent l'allocation de base de la PAJE, le CLCA est en 2009 de :

- 374 € à taux plein,
- 242 € pour une durée d'activité au plus égale à 50% de la durée légale du travail,
- 140 € pour une durée d'activité supérieure à 50% et au plus égale à 80%.

²⁷ Pour être précis, il faudrait évaluer le potentiel démographique en ne retenant que les ménages RMI-API avec un enfant de moins de 6 mois quand il est seul, de moins de 3 ans quand il est de rang supérieur ou égal à 2.

²⁸ Salaire net de 3 035 € par mois pour un couple avec un enfant, 3 642 € pour 2 enfants, 4 371 € pour 3 enfants € par mois.

²⁹ 778 € par mois pour un enfant ; 973 € pour deux enfants.

Pour les ménages qui ne perçoivent pas l'allocation de base de la PAJE parce qu'ils sont au-dessus du plafond de ressources (soit environ 10% des parents d'enfants de moins de 3 ans), le CLCA est en 2009 de :

- 552 € à taux plein,
- 420 € pour une durée d'activité au plus égale à 50% de la durée légale du travail,
- 317 € pour une durée d'activité supérieure à 50% et au plus égale à 80%.

e) L'intéressement

En cas de reprise d'activité professionnelle, le CLCA peut être cumulé avec le revenu d'activité pendant deux mois si l'enfant est âgé de 18 à 29 mois.

f) Le statut fiscal et la prise en compte pour le calcul des autres prestations

Comme toutes les prestations familiales, le CLCA n'est pas assujéti à la CSG et il est non imposable. La perte de ressources fiscales est faible en masse compte tenu de la grande modestie du revenu des ménages sous CLCA (mais l'avantage lié à ce statut croît avec le taux marginal d'imposition pour atteindre à la limite 40% de la prestation pour les ménages les plus aisés). Par contre, avec ce statut fiscal, la prestation ne fait pas partie de l'assiette ressources pour le calcul des prestations familiales et des aides au logement (ce qui « majore » l'aide au logement de 30% environ du montant du CLCA, « avantage » très important pour les ménages modestes).

Le CLCA est inclus dans la base ressources du RSA³⁰.

3) Les particularités du COLCA

Les parents ayant au moins trois enfants à charge peuvent opter depuis juillet 2006, au lieu du CLCA, pour le COLCA, dont le montant est plus élevé que le CLCA mais qui est versé durant une période plus courte. Il n'est versé qu'en cas de cessation totale d'activité, pour une durée de 12 mois maximum. La période peut être partagée entre les deux parents, chacun pouvant prendre alternativement une période de congé indemnisé au titre du COLCA.

Le montant du COLCA est en 2009 de 612 € en cas de perception de l'allocation de base de la PAJE, et de 790 € en cas de non perception de l'allocation de base.

Le dispositif d'intéressement du CLCA ne s'applique pas.

C) L'analyse des familles bénéficiaires

1) Les effectifs

Près de 30% des familles ayant un (ou plus) enfant(s) de moins de trois ans perçoivent le CLCA.

³⁰ Ce qui est logique au regard des principes de construction du RSA.

	2004	2005	2006	2007	2008
Nb de bénéficiaires APE ou CLCA-COLCA	552 149	581 042	587 574	580 858	569 976
Dont Nb bénéficiaires COLCA			676	2 301	2 102
Dont temps partiel	161 670	193 882	206 291	214 688	218 324
Dont rang 1	31 406	37 706	38 887	36 837	37 434
Dont rang 2	324 540	341 010	340 996	335 343	327 685
Dont rang 3 et +	196 193	204 220	207 691	208 678	202 755
Couples	5 821	5 517	6 170	5 934	5 570
Part des femmes	96,8%	96,4%	96,3%	96,3%	96,4%

Source : CNAF – FILEAS – champ régime général (soit 96 % de l'ensemble des bénéficiaires)

L'effectif tous régimes est donc de 590 000 allocataires en 2008.

Ce bilan 2004/2008 appelle trois commentaires :

- l'effectif des bénéficiaires rapporté au nombre des naissances est en très légère baisse ;
- l'effectif du CLCA (régime général) taux plein est en retrait : 346 082 en 2008 contre 384 658 en 2004 (baisse de 10%). Ils représentent 61% des allocataires en 2008 ;
- l'effectif de bénéficiaires du CLCA (régime général) à temps partiel augmente très vivement (+ 35%) et leur part atteint 38 % en 2008.

L'explication de ces mouvements profonds est complexe et renvoie certainement à des évolutions de fond (notamment la montée de l'activité féminine).

2) Le taux de recours au CLCA

a) Le flux des entrants

a1) il est de 327 000 en 2007 au régime général, soit 340 000 tous régimes.

En rapportant les entrées en CLCA au nombre de naissances total, le taux de recours au CLCA est donc de 42 %. Cet effectif se répartit entre :

- les CLCA ouverts au moment du fait générateur (naissance ou fin de congé de maternité) ;
- les CLCA ouverts après ces faits générateurs (après plusieurs mois voire années).

On ne peut donc pas rapporter directement l'effectif d'entrants au nombre des naissances et dire ainsi que « 40% des naissances débouchent immédiatement sur un CLCA ». Le taux de naissances débouchant immédiatement sur un CLCA est donc inférieur – peut être de façon significative – à 40%. Néanmoins, en régime de croisière (à nombre de naissances stable chaque année et comportements de prise du CLCA fixes), on peut dire que 40 % des naissances donnent lieu à prise d'un CLCA, que ce soit dans l'enchaînement de la naissance ou du congé maternité, ou ultérieurement.

a2) répartition par rang

Ventilation des entrants selon le rang et le taux – en pourcentages et en effectifs

Répartition en %	Taux plein	Taux réduit 50	Taux réduit 50 à 80	Total
Rang 1	17%	3%	9%	29%
Rang 2	31%	4%	15%	50%
Rang 3	16%	2%	4%	22%
Total	65%	8%	27%	100%

Note : la somme des cases grisées vaut 100%

Répartition en effectifs (en milliers)	Taux plein	Taux réduit 50	Taux réduit 50 à 80	Total
Rang 1	56,9	8,2	28,7	93,9
Rang 2	101,5	13,2	47,9	162,6
Rang 3	52,8	6,0	12,0	70,8
Total	211,3	27,4	88,7	327,3

Source : Cnaf - ENA 2007 (métropole). Champ : Familles bénéficiant du CLCA au cours de l'année 2007, qui n'en percevaient pas au second semestre 2006

Le calcul d'un taux de recours par rang de naissance devra faire l'objet d'études complémentaires dans l'avenir. La difficulté pour évaluer un taux de recours par rang de naissance tient en effet à l'incertitude sur le nombre d'enfants qui naissent selon leur rang. Les données de l'état civil indiquent que les enfants de rang 1 représentent 57% des naissances, mais ce chiffre surestime la réalité en raison des modalités de déclaration d'enfants nés dans des familles recomposées. L'INED estime que le taux réel pourrait se trouver aux alentours de 42 à 45%. Dans la suite cette note, on parlera de rang au sens des prestations familiales, *i.e.* au sens du nombre d'enfants présents dans le foyer.

Dans l'attente d'analyses complémentaires, il n'est donc pas possible de formuler des taux de recours précis par rang ; il reste clair néanmoins que le recours est nettement plus élevé pour les enfants de rang 2 et plus (au-dessus de 50%) que pour les enfants de rang 1 (inférieur à 30%).

La définition du taux de recours rapportant les effectifs entrant en CLCA aux naissances est de toute façon discutable. Le bon indicateur sera le rapport entre le flux des bénéficiaires et la population éligible. Or les conditions d'activité antérieure³¹ éliminent du champ de la prestation une partie des familles qui ont un enfant de moins de trois ans, notamment pour les enfants de rang 1 (il faut alors 8 trimestres cotisés à l'assurance vieillesse dans les deux dernières années, et les trimestres validés au titre du chômage indemnisé ne sont pas pris en compte)³². S'il s'avère que la condition d'activité touche un nombre significatif de ménages, le taux de recours pourrait augmenter de plusieurs points.

³¹ On étudie infra la situation des femmes en chômage indemnisé vis-à-vis du CLCA. La majeure partie d'entre elles privilégient la continuité (par exemple parce que l'ARE est supérieure au CLCA) et ne demandent pas à bénéficier du CLCA.

³² La CNAF a étudié en septembre 2009, en lien avec la CNAV, un échantillon de mères, enceintes de 8 mois, afin de quantifier le nombre de femmes remplissant les conditions du CLCA au rang 2 et au rang 3 : 73,4% ont le nombre de trimestres suffisant pour ouvrir droit au Clca de rang 2 ; 62,1% ont le nombre de trimestres suffisant pour ouvrir droit au Clca de rang 3. La part des personnes pour lesquelles on ne détecte pas un nombre de trimestres suffisant ne peut être assimilée à un « taux d'exclusion du fait de la condition d'activité antérieure ». Il est important de souligner qu'on ne mesure dans les faits ici qu'un majorant. Car en effet, tous les trimestres n'ont peut être pas été identifiés (trimestres pour l'année en cours, type de période assimilée particulière non couverte, activité non couverte par le régime général retraite).

b) Le calendrier d'entrées dans le CLCA

Afin d'étudier le calendrier des entrées dans le CLCA, on observe l'âge en mois du benjamin, le mois du premier versement de CLCA. Pour cela, on cible les entrants au cours de l'année 2007, percevant toujours du CLCA en décembre de l'année³³.

Les tableaux qui suivent fournissent les résultats pour les rangs 1, 2 et 3 respectivement. Les regroupements opérés en termes d'âges et pour les taux réduits ont été nécessaires en raison de la faiblesse des effectifs dans l'échantillon de l'étude.

Age du benjamin le 1^{er} mois de versement du CLCA, parmi les entrants de rang 1 au cours de l'année 2007

	Tous taux		Taux plein		Taux réduit	
	Effectif*	%	Effectif*	%	Effectif*	%
1 à 2 mois	3,5	9%	2,5	11%	1,0	6%
3 mois	19,6	50%	14,2	59%	5,4	36%
4 mois	8,1	21%	4,4	18%	3,7	24%
5 mois ou plus	7,8	20%	2,8	12%	4,9	32%
Ensemble	39,0	100%	23,9	100%	15,1	100%

* en milliers

Les cellules en grisé indiquent des effectifs faibles dans l'ENA.

Source : Cnaf - ENA 2007 (métropole). Champ : bénéficiaires du CLCA de rang 1 en décembre 2007 et entrés dans le dispositif au cours de l'année 2007.

Lecture : Parmi les entrants dans le CLCA de rang 1 au cours de l'année 2007, 23 100 ont perçu leur premier mois de prestation alors que leur enfant avait 1,2 ou 3 mois.

Age du benjamin le 1^{er} mois de versement du CLCA, parmi les entrants de rang 2 au cours de l'année 2007

	Tous taux		Taux plein		Taux réduit	
	Effectif*	%	Effectif*	%	Effectif*	%
1 à 3 mois	17,4	12%	13,8	17%	3,5	6%
4 mois	55,0	38%	36,0	44%	18,3	30%
5 mois	29,7	20%	13,6	17%	15,9	26%
6 mois	12,0	8%	4,3	5%	7,5	12%
7 mois	6,9	5%	2,5	3%	4,2	7%
8, 9 mois	6,7	5%	2,9	4%	3,7	6%
10 mois et plus	18,1	12,4%	8,9	10,9%	8,0	13,0%
Ensemble	145,8	100%	82,0	100%	61,1	100%

* en milliers

Source : ENA 2007 (métropole). Champ : bénéficiaires du CLCA de rang 2 en décembre 2007 et entrés dans le dispositif au cours de l'année 2007: La somme des individus selon le type de taux n'est pas égale au total de la colonne tous taux. Ceci est lié au fait que pour certains individus, le type de taux n'a pu être calculé.

³³ On ne peut pas étudier directement l'enchaînement entre congé maternité et CLCA car la Cnaf ne dispose pas des informations relatives aux IJ maternité, versées par l'assurance maladie.

**Age du benjamin le 1^{er} mois de versement du CLCA,
parmi les entrants de rang 3 au cours de l'année 2007**

	Tous taux		Taux plein		Taux réduit	
	Effectif*	%	Effectif*	%	Effectif*	%
1 à 5 mois	12,1	25%	9,9	30%	2,0	14%
6 mois	17,4	36%	12,4	37%	4,8	33%
7 mois	7,0	14%	4,1	12%	2,9	20%
8 à 9 mois	5,1	11%	2,5	8%	2,6	17%
10 mois et plus	6,8	14%	4,2	13%	2,4	17%
Ensemble	48,5	100%	33,1	100%	14,8	83,5%

* en milliers. Les cellules en grisé indiquent des effectifs faibles dans l'ENA.

Source : ENA 2007 (métropole). Champ : bénéficiaires du CLCA de rang 3 en décembre 2007 et entrés dans le dispositif au cours de l'année 2007 Lecture : Parmi les entrants dans le CLCA de rang 3 au cours de l'année 2007, 29 500 ont perçu leur premier mois de prestation alors que leur benjamin avait 1, 2, 3, 4, 5 ou 6 mois.

Les principaux enseignements des tableaux qui précèdent sont les suivants :

b1) une majorité des entrées ont lieu après la naissance ou à l'issue du congé de maternité

On constate que la majeure partie des entrées à taux plein a lieu à l'issue du congé maternité³⁴ (3-4 mois pour le rang 1, 4-5 mois pour le rang 2, 5-6 mois pour le rang 3).

b2) les entrées tardives ne sont pas négligeables

Les motifs de ces entrées tardives sont mal connus ; on peut se risquer à émettre certaines hypothèses :

- la mère n'a pas repris d'activité entre le congé de maternité et le CLCA mais a perçu une rémunération (congés payés, indemnisation chômage) ;
- la mère a souhaité reprendre son activité à l'issue du congé de maternité en sachant qu'elle aurait recours au CLCA ultérieurement (par exemple pour aller jusqu'au terme d'un CDD) ;
- la mère a souhaité reprendre son activité puis a décidé ultérieurement de prendre un congé parental (notamment pour des raisons d'organisation familiale).

b3) le calendrier des entrées varie selon le rang de l'enfant

La proportion de CLCA débutant avant la fin du congé de maternité est plus élevée pour le 3^e enfant.

b4) le calendrier varie selon le taux du CLCA

Les entrées à taux partiel sont davantage réparties dans le temps que les entrées à taux plein. On ne sait pas si cela est dû à une moindre connaissance du dispositif par des mères qui auraient pu être éligibles au taux partiel et l'apprennent avec retard, ou si cela est davantage lié à des effets de comportement.

³⁴ Rappelons que le CLCA est versé le mois où le congé de maternité prend fin pour le rang 1, le mois suivant la fin du congé de maternité à partir du rang 2.

c) Environ le tiers des allocataires d'un CLCA ouvert titre d'un troisième enfant étaient bénéficiaires du CLCA au titre de leur deuxième enfant.

Sur le champ des familles de trois enfants percevant du CLCA en décembre 2007, dont le benjamin est né en mars, avril mai 2007, 36% de ces bénéficiaires du CLCA de rang 3 avaient déjà du CLCA de rang 2 au cours du 2nd semestre 2006. Bien évidemment, nous restons ici sur l'analyse d'enchaînements proches. Ce chiffre surestime légèrement les enchaînements sans césure, car il inclut les familles qui ont connu une interruption de quelques mois³⁵.

L'espace des naissances n'est pas différent pour les bénéficiaires du CLCA et pour les autres : en moyenne, pour les familles de deux enfants dont le benjamin est né en 2007, l'écart entre les deux enfants est de 47 mois, que la famille bénéficie ou non du CLCA à fin 2008 ; pour les familles de trois enfants dont le benjamin est né en 2007, l'écart moyen entre les deux enfants les plus jeunes est de 53 mois pour les familles qui bénéficient du CLCA fin 2008, de 52 mois pour les autres.

Du fait que l'espace des naissances n'est pas réduit pour les bénéficiaires de CLCA, la proportion de familles bénéficiant du CLCA et ayant plusieurs enfants de moins de 3 ans est faible. La ventilation du nombre d'enfants de moins de 3 ans par famille sur le champ des bénéficiaires de CLCA de rang 2 ou plus à taux plein est la suivante :

Ventilation du nombre d'enfants de moins de 3 ans au sein des familles de deux enfants ou plus bénéficiant du CLCA à taux plein

Nombre d'enfants de moins de 3 ans dans la famille	Effectif	%
0	256	0,1 %
1	274 328	85,2 %
2	46 058	14,3 %
3 ou +	1 247	0,4 %
Total	321 889	100,0 %

Source : FILEAS 2008

Champ : Familles de 2 enfants ou plus percevant du CLCA à taux plein au 31/12/2008. Les chiffres élevés (3 en partie, 4 et + entièrement) correspondent à des naissances multiples ou des familles recomposées. Le chiffre 0 correspond aux adoptions ou aux naissances multiples d'au moins 3 enfants (le CLCA est alors versé jusqu'au 6^e anniversaire).

- 85 % des familles bénéficiant du CLCA de rang 2 ou plus ont un seul enfant de moins de 3 ans à charge ;
- Le nombre d'enfants moyen de 0 à 3 ans au sein de ces familles est de 1,15.

d) Fait-on le plein des allocataires potentiels ?

Comprendre les conditions d'éligibilité et les termes de l'arbitrage entre activité(s) et CLCA(s) n'est pas aisé.

³⁵ En sens inverse, parmi les familles repérées comme n'ayant pas eu de CLCA de rang 2 avant leur CLCA de rang 3, il est probable que certaines ont eu du CLCA de rang 2 pour un enfant plus âgé et que certaines avaient repris leur activité avant la fenêtre d'observation disponible (juin 2006 - décembre 2007).

d1) une procédure d'information des ménages sur le nombre de trimestres validés a été instituée en 1986.

Les CAF interrogent en effet le fichier de retraites de Tours sur la situation des femmes enceintes (qu'elles connaissent puisqu'elles servent la prime de la PAJE) de façon à vérifier si elles ont le nombre requis de trimestres validés. Les ménages ainsi informés sauront s'ils peuvent envisager une demande de CLCA.

Il faudrait vérifier l'effectivité et la qualité de cette procédure.

d2) on ne peut exclure qu'une partie des mères de famille qui travaillent à temps partiel et ne modifient pas leur taux d'activité n'aient pas conscience que le droit au CLCA leur est ouvert.

d3) une bonne information sur le statut financier et fiscal du CLCA (y compris sur l'AVPF associée) et sur les modes de garde est nécessaire pour que les ménages procèdent de façon avisée aux arbitrages entre activité et CLCA.

Il faudra analyser les efforts déployés en ce sens, notamment par les CAF.

3) La durée de service du CLCA

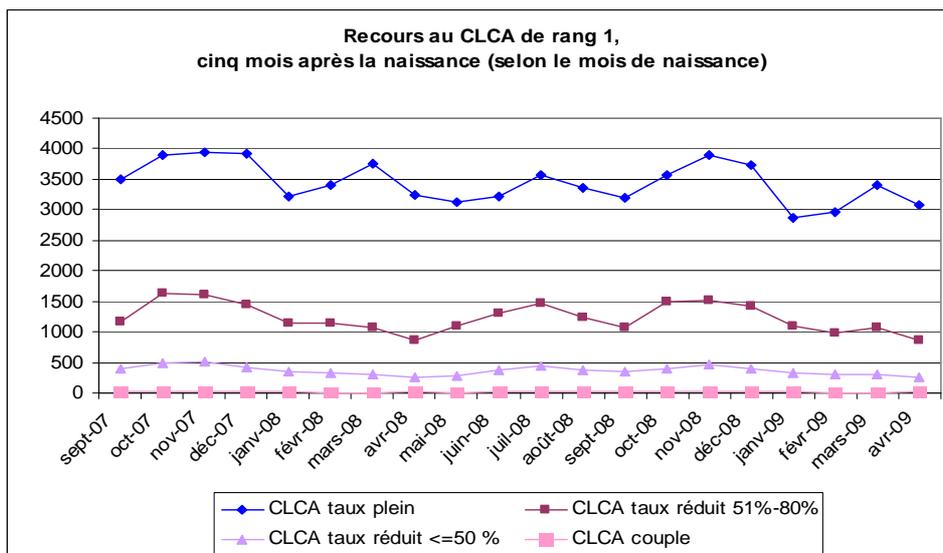
a) Les allocataires qui ne vont pas jusqu'au terme réglementaire du CLCA

a1) les allocataires du CLCA de rang 1

Ils vont largement jusqu'au terme réglementaire de la prestation (pour les enfants nés en janvier et février 2007, plus de 60%³⁶ avaient perçu six mois de prestation et la durée moyenne était de 5,145 mois, soit 86% de la durée réglementaire),

Le graphique qui suit apporte des éléments concernant la saisonnalité du CLCA de rang 1. Pour chaque mois d'observation, on dénombre le nombre de bénéficiaires du CLCA de rang 1 parmi les familles dont l'enfant est né 5 mois plus tôt.

Recours au CLCA de rang 1, cinq mois après la naissance (selon le mois de naissance)



Source : Cnaf - Allnat. Champ : France entière

Lecture : En février 2008 (5 mois après la naissance), on dénombre environ 3 500 bénéficiaires du CLCA à taux plein parmi les familles de 1 enfant dont l'enfant est né en septembre 2007.

³⁶ 64 % des bénéficiaires du CLCA taux plein et 56% des bénéficiaires du CLCA taux partiel.

Le graphique peut refléter d'une part la saisonnalité des naissances et d'autre part, les événements pouvant influencer les comportements, tels que les congés d'été ou la rentrée scolaire. Par exemple, on observe une chute du nombre de familles bénéficiant du CLCA à taux plein parmi celles dont l'enfant est né en janvier. Cinq mois plus tard, on est en juin. Potentiellement, il vaut mieux pour certaines familles bénéficier des congés payés d'été plutôt que du CLCA.

a2) une fraction très faible des allocataires au rang 2 interrompent leur CLCA avant le premier anniversaire ; un peu plus de 10% le font entre le premier et le deuxième anniversaire de l'enfant ; l'effectif diminue ensuite mais plus de 70% des allocataires perçoivent le CLCA jusqu'au troisième anniversaire de leur enfant.

On étudie ici l'âge du benjamin le dernier mois de versement du CLCA. Pour cela, on cible les sortants au cours de l'année 2007, qui percevaient déjà du CLCA en décembre 2006. Les tableaux qui suivent fournissent les résultats pour les rangs 2 et 3.

**Age du benjamin le dernier mois de versement du CLCA,
parmi les sortants de rang 2 au cours de l'année 2007**

Age à la sortie	Effectif	%
12 mois au plus	2 678	2,3%
13 mois à 18 mois	7 306	6,3%
19 mois à 24 mois	6 110	5,2%
25 mois à 30 mois	7 202	6,2%
31 mois à 34 mois	8 164	7,0%
35 ou 36 mois	85 046	73,0%
Ensemble	116 506	100,0%

Source : Cnaf - ENA 2007 (métropole)

Champ : Sortis du CLCA de rang 2 avant décembre 07, ayant perçu du CLCA en décembre 2006

Près des trois quarts des bénéficiaires du CLCA de rang 2 ont épuisé leur droit aux 3 ans de leur benjamin. Seuls 2,3 % y ont renoncé avant son 1^{er} anniversaire.

Il y aurait lieu d'étudier les raisons qui amènent des familles à renoncer à une partie de leur droit (par exemple parce qu'elles ont trouvé un mode de garde qui leur permet d'envisager le retour au travail³⁷, parce que la mère tient à reprendre son travail, parce que la famille souhaite augmenter son revenu...).

³⁷ Il serait notamment intéressant de mesurer si la rentrée en école maternelle se traduit par une augmentation des fins de droit.

a3) au rang 3, le constat est le même qu'au rang 2 : davantage de bénéficiaires encore (82,6 %) ont mis fin à leur droit au CLCA aux 3 ans de leur benjamin.

**Age du benjamin le dernier mois de versement du CLCA,
parmi les sortants de rang 3 au cours de l'année 2007**

Age à la sortie	Effectif	%
18 mois au plus	2 808	5,5%
19 mois à 30 mois	3 692	7,2%
31 mois à 34 mois	2 392	4,7%
35 ou 36 mois	42 172	82,6%
Ensemble	51 064	100,0%

Source : Cnaf - ENA 2007 (métropole)

Champ : Sortis du CLCA de rang 3 avant décembre 07, ayant perçu du CLCA en décembre 2006

b) Les choix initiaux faits par les familles à l'ouverture du droit sont peu modifiés

Ainsi, parmi les 425 000 allocataires percevant la prestation en juin et décembre 2007, 5% ont modifié le type de CLCA servi (notamment pour passer du taux plein au taux réduit, ou du taux réduit <50% au taux plein ou, inversement, au taux réduit 50-80%). Il serait intéressant d'étudier l'évolution des changements de taux sur plus longue période.

4) Les masses financières relatives au COLCA et au CLCA

	Résultat financier en droits constatés en 2008 (en M€)
CLCA	2 118,2
COLCA	16,6
Ensemble	2 134,8

Source : CNAF – Balances mensuelles

Le CLCA et le COLCA représentent pour l'année 2008 et pour le régime général une masse financière de 2,13 Md€, soit 2,25 Md€ tous régimes hors allocation de base de la PAJE pour ceux qui en bénéficient. Ce montant a diminué depuis 2003, année où il atteignait 3 Md€ ; mais il s'agit en grande partie d'un effet d'optique car cette baisse est largement due à la réforme de 2004, avec la séparation entre CLCA et allocation de base de la PAJE. L'ex-APE incluait en effet ce qui correspond maintenant à l'allocation de base : un bénéficiaire de l'APE percevait 493 € en 2003, et un bénéficiaire du CLCA percevait 502 € en 2004, dont 340€ de CLCA et 162€ de l'allocation de base de la PAJE ; une partie des sommes consacrées à l'APE sont donc depuis 2004 comptabilisées dans l'allocation de base de la PAJE.

Il convient donc de rajouter l'allocation de base de la PAJE. La charge totale est alors de 3,2Md€, soit environ 3,3 Md€ tous régimes.

Il conviendrait en toute logique de tenir compte des conséquences du statut fiscal du CLCA (dépendance fiscale de l'ordre de 170M€ ; meilleures allocations de logement pour environ 250M€).

A ces dépenses qui profitent directement aux ménages, il faut rajouter les cotisations AVPF attachées au bénéfice du CLCA (Cf. section III).

D) Le profil des familles avec CLCA

1) Typologie selon le rang de l'enfant, le taux du CLCA et le genre

a) Les bénéficiaires du CLCA selon le rang de l'enfant et selon le taux

Ventilation des bénéficiaires du CLCA selon le taux et le rang de l'enfant

	CLCA 1 enfant	CLCA 2 enfants	CLCA 3 enfants et +	Ensemble
Taux plein	59%	53 %	73 %	60 %
Taux réduit 50-80%	32 %	36 %	17 %	29 %
Taux réduit <50%	9%	10%	9%	10%
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : CNAF - FILEAS 2008

Les bénéficiaires du CLCA de rang 3 ou plus le sont plus souvent à taux plein (73 %) que les bénéficiaires des rangs 1 (59 %) et 2 (53 %).

b) Les bénéficiaires du COLCA selon le nombre d'enfants à charge

Le COLCA peut-être versé à partir du 3^{ème} enfant. Plus des trois quarts de ses bénéficiaires ont 3 enfants.

Ventilation des bénéficiaires du COLCA selon le nombre d'enfants à charge

3 enfants	76,1 %
4 enfants	17,8 %
5 enfants et plus	6,1 %
Ensemble	100 %

Source : CNAF - FILEAS 2008

c) Les bénéficiaires du CLCA selon le sexe, le rang et le taux

Sexe des bénéficiaires du CLCA selon le rang

	CLCA 1 enfant	CLCA 2 enfants	CLCA 3 enfants ou plus	Ensemble
Monsieur	2,0 %	2,5 %	2,5 %	2,4 %
Madame	97,6 %	96,5 %	96,2 %	96,4 %
Couple	0,4 %	1,1 %	1,3 %	1,1 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : CNAF - FILEAS 2008

Sexe des bénéficiaires du CLCA selon le taux

	Taux plein	Taux réduit	Ensemble
Monsieur	2,0 %	3,3 %	2,4 %
Madame	98,0 %	94,1 %	96,4 %
Couple	0,0 %	2,6 %	1,1 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %

Source : FILEAS 2008

96 % des bénéficiaires du CLCA sont des femmes. Cette proportion est légèrement plus faible parmi les bénéficiaires du CLCA à taux réduit (94,1 %). Alors que les femmes bénéficient à 62 % du CLCA à taux plein, les hommes eux, se répartissent plus équitablement entre les deux catégories : 47 % perçoivent le CLCA à taux plein, pour 53 % à taux partiel.

La part des hommes parmi les bénéficiaires du COLCA est plus élevée que parmi ceux du CLCA : elle atteint près de 6 %. 20 192 hommes (régime général) bénéficient du CLCA au

31/12/2008. Le tableau suivant fournit une ventilation de ces bénéficiaires par rang et par type de CLCA.

Nombre de pères bénéficiaires du CLCA selon le rang et le type de CLCA

	Rang1	Rang 2	Rang 3 et plus	Tous rangs
Taux 50	90	806	457	1 353
Taux 80	378	4 151	1 720	6 249
Taux couple	145	3 294	2 131	5 570
Taux plein	284	3 391	3 345	7 020
Tous taux	897	11 642	7 653	20 192

Source : CNAF – FILEAS 2008

Champ : France entière – Hommes bénéficiaires du CLCA au 31/12/2008

2) Le profil socio-professionnel des parents qui s'arrêtent de travailler

a) Les informations disponibles à la connaissance du Secrétariat du HCF

Des données, déjà un peu anciennes (enquête DARES/CREDOC 2003), montrent que par rapport à celles qui ne s'arrêtent pas, les femmes qui s'arrêtent de travailler à l'occasion de la naissance d'un enfant³⁸ (ce qui correspond donc qu'en partie au champ des femmes qui perçoivent le CLCA à taux plein) :

- occupaient des emplois moins qualifiés,
- travaillaient davantage dans des emplois précaires (CDD, intérim),
- travaillaient davantage en horaires atypiques :

Conditions d'exercice de l'emploi précédent pour les femmes ayant arrêté de travailler – en %

Temps de travail		Horaires décalés		Travail le week-end	
< 32h	40	Régulièrement	46	Régulièrement	39
32-39 h	43	Occasionnellement	18	Occasionnellement	19
>40h	17	Jamais	36	Jamais	42

Source : enquête DARES/CREDOC, 2003

Ces données ont été complétées par une enquête menée en 2005 sur les bénéficiaires de la PAJE. Une étude de la DREES³⁹ sur cette enquête montre que la probabilité de recourir au CLCA, par rapport à un individu de référence ouvrier ou employé de niveau baccalauréat appartenant à une agglomération de 20 000 à 100 000 habitants, est :

- 18 % plus faible pour un indépendant, 14% plus faible pour un cadre, 13% plus élevée pour une profession intermédiaire ;
- 9 % plus élevée pour un titulaire de CAP-BEP, 12% plus faible pour un bac +2 ou plus ;
- 10% plus faible pour une personne habitant en zone rurale, 11 % plus élevée pour une personne résidant dans une agglomération de plus de 100 000 habitants.

En outre, le CLCA de rang 2 est utilisé par des familles en moyenne plus modestes et moins diplômées que le CLCA de rang 1, et les bénéficiaires à taux partiel sont plutôt plus diplômées que les autres et occupent plus souvent des professions intermédiaires.

Ces informations sont cohérentes avec celles analysées par la Cour des Comptes dans son rapport sur la sécurité sociale de 2008.

³⁸ Méda D., Wierink M., Simon M.-O., *Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ?*, Premières informations et premières synthèses, DARES, n°29.2, 2003.

³⁹ Berger E., Chauffaut D., Olm C., Simon M.-O., *Les bénéficiaires du Complément Libre choix d'activité : une diversité de profils*, DREES, Etudes et résultats n°510, août 2006.

b) Il n'existe malheureusement pas de typologie quantifiée des parcours des femmes de la période prénatale à la période post-natale, permettant notamment d'éclairer les transitions de l'activité à temps plein, à temps partiel, du chômage ou du CLCA plein ou partiel vers le CLCA à taux plein ou partiel. La Drees réalisera une enquête au premier semestre 2010.

3) Les revenus des ménages allocataires de CLCA et des mères de ces familles

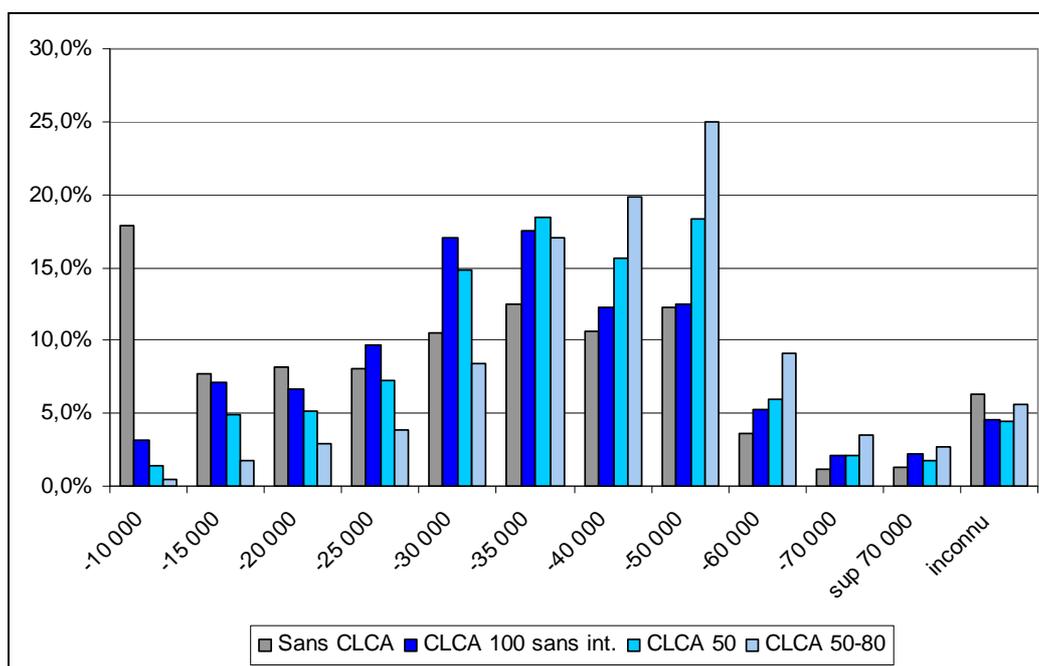
a) Les revenus du ménage avant la naissance

Les deux graphiques qui suivent représentent la ventilation des familles de 1 enfant puis de 2 enfants, bénéficiaires ou non du CLCA, dont le benjamin a moins d'un an, par tranches de revenus bruts 2007.

- Le choix de restreindre le champ aux familles dont le benjamin a moins d'un an s'explique par le fait que les allocataires sont alors dans le dispositif depuis peu et les ressources ne sont pas encore affectées par la réduction ou surtout la cessation d'activité. Sur ce champ, l'information sur les revenus révèle mieux le niveau de vie des allocataires au moment du choix de bénéficier du CLCA.

- Le choix de se limiter aux familles de 1 et de 2 enfants est dû au fait que de nombreuses familles de 3 enfants bénéficiant du CLCA bénéficiaient déjà auparavant du CLCA de rang 2, ce qui affectait évidemment leurs revenus. Les retenir aurait biaisé la comparaison.

Ventilation en répartition, des familles de 1 enfant percevant ou non le CLCA, selon les revenus N-1 du foyer

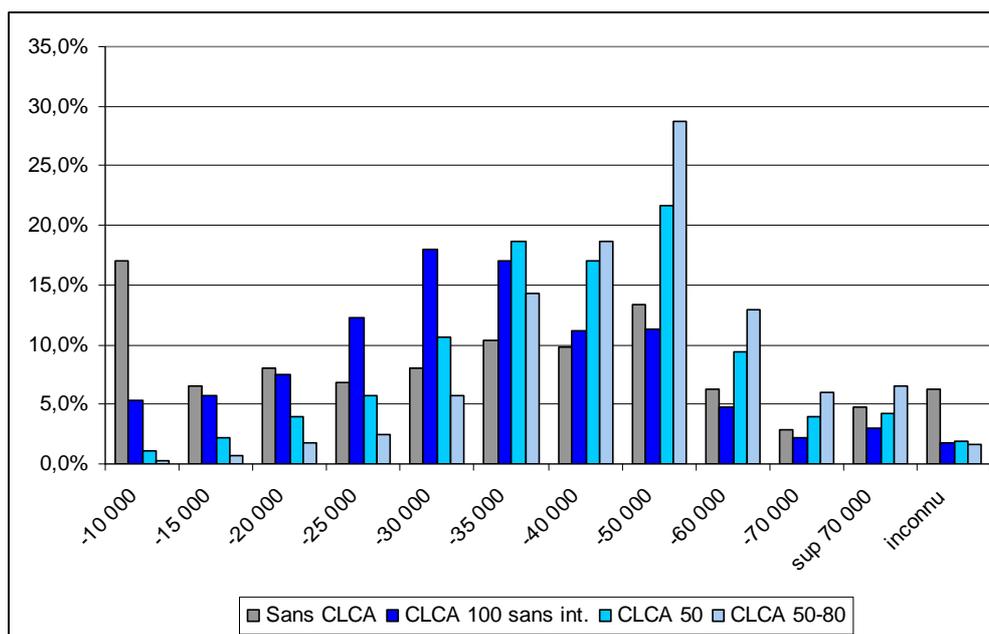


Source : FILEAS 2008

Note de lecture graphique: 17,5 % des familles allocataires du CLCA à taux plein avec un seul enfant et de moins d'un an en décembre 2008 avaient perçu entre 30 000 et 35 000 euros de revenus bruts en 2007.

Champ : familles dont l'unique benjamin est né en 2008

**Ventilation en répartition, des familles de 2 enfants percevant ou non le CLCA,
selon les revenus N-1 du foyer**



Source : FILEAS 2008

Note de lecture graphique: 17 % des familles allocataires du CLCA à taux plein avec enfant de moins d'un an en décembre 2008 avaient perçu entre 30 000 et 35 000 euros de revenus bruts en 2007.

Champ : familles de deux enfants, dont le benjamin est né en 2008

On constate notamment que les familles bénéficiant du CLCA de rang 1 sont proportionnellement plus souvent présentes que les familles ne bénéficiant pas du CLCA dans les tranches de revenu supérieures à 25 000 €. Ces dernières sont en outre beaucoup plus nombreuses dans les très petits revenus (inférieurs à 10 000 euros), où l'on trouve à la fois des parents isolés inactifs bénéficiaires de l'API, et des mères exclues du CLCA par les conditions d'activité. On constate également que les familles bénéficiant du CLCA à taux partiel sont surreprésentées dans les tranches de revenus supérieures à 40 000 €.

On constate notamment que les familles bénéficiant du CLCA de rang 2 sont proportionnellement plus souvent présentes dans les tranches de revenu de 20 000 à 40 000 euros, et moins souvent au-delà, que les familles ne bénéficiant pas du CLCA. Comme précédemment, ces dernières sont en outre beaucoup plus nombreuses dans les très petits revenus (inférieurs à 10 000 euros), où l'on trouve à la fois des parents isolés inactifs bénéficiaires de l'API, et des mères exclues du CLCA par les conditions d'activité. On constate là encore que les familles bénéficiant du CLCA à taux partiel sont sur-représentées dans les tranches de revenus supérieures à 40 000 €

b) Les revenus des femmes dans ces ménages

Les graphiques qui suivent représentent la ventilation des familles de 1 enfant puis de 2 enfants, bénéficiaires ou non du CLCA, dont le benjamin a moins d'un an, par tranches de revenus 2006 de la mère. Il s'agit ici de cibler le seul revenu des mères, et non celui global du foyer. Là encore on a écarté les familles de plus de 3 enfants pour ne pas prendre en compte les mères qui étaient l'année précédente en CLCA au titre d'un autre enfant.

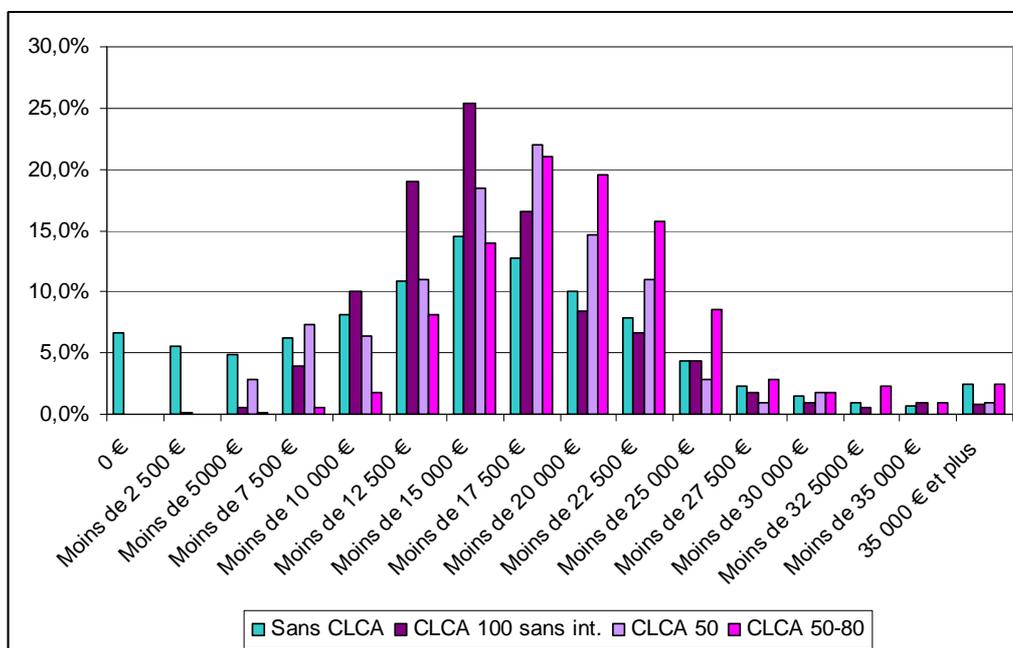
Comme pour les revenus du foyer, les revenus observés initiaux des mères sont d'autant plus importants qu'elles réduisent peu leur activité.

52 % des femmes entrées en CLCA à taux plein de rang 2 en 2007 avaient perçu moins de 10 000 € en 2006, et 82 % avaient perçu moins de 15000 €⁴⁰ (contre 48 % qui ont perçu plus de 15 000 € parmi les mères de 2 enfants sans CLCA) contre 15 % et 59 % pour le CLCA de rang 1 : la différence de profil des bénéficiaires des rangs 1 et 2 est très marquée. Ce montant de 15 000 euros représente à peu près le salaire net médian des femmes ayant bénéficié d'IJ maternité (Cf. supra) : 50 % des femmes assurées du régime général ayant bénéficié d'IJ ont perçu moins de 15 000 €. Les champs sont bien sûr différents, les conditions d'éligibilité aux IJ maternité et au CLCA étant différentes, mais les différences de distribution des salaires entre CLCA de rang 2 et IJ maternité sont significatives.

34 % des femmes entrées en CLCA 50-80 de rang 1 et 40 % des femmes entrées en CLCA 50-80 de rang 2 en 2007 avaient perçu plus de 20 000 € en 2006 : on retrouve bien l'effet connu d'une surreprésentation des femmes des professions intermédiaires ou cadres parmi les bénéficiaires du CLCA à taux partiel.

S'agissant des mères de famille ayant un enfant de moins d'un an en décembre 2007 mais non bénéficiaires du CLCA, on observe par ailleurs deux pics pour les tranches « 0 € » et « moins de 2 500 € » qui révèlent une absence totale ou une très faible insertion sur le marché du travail avant la naissance de l'enfant. On peut supposer encore une fois que le bénéfice de l'API et la condition d'activité antérieure sont les raisons principales expliquant l'exclusion de ces femmes du bénéfice du CLCA (sachant qu'il peut y avoir d'autres explications, notamment la reprise d'une activité professionnelle par la mère l'année de la naissance).

Ventilation en répartition, des familles de 1 enfant percevant ou non le CLCA, selon les revenus N-1 de la mère



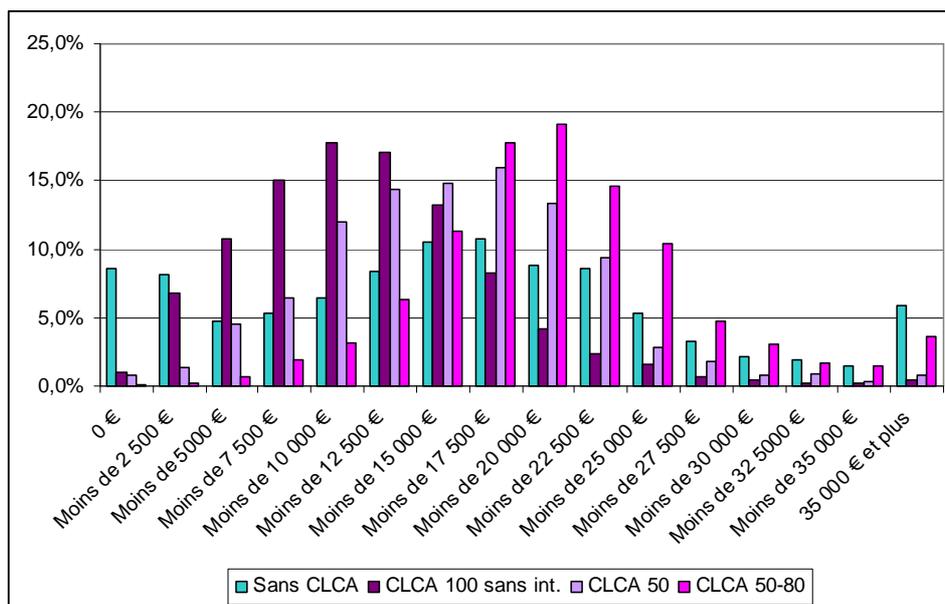
Source : ENA 2007

Note de lecture graphique: 25,4 % des mères bénéficiaires du CLCA à taux plein avec un unique enfant et de moins d'un an en décembre 2007 avaient perçu entre 12 500 et 15 000 euros de revenus en 2006

Champ : familles de 1 enfant, dont le benjamin est né en 2007

⁴⁰ Il s'agit des traitements et salaires nets annuels, des revenus des professions non salariées, des indemnités journalières maladie et maternité, des allocations de chômage, des pensions alimentaires reçues.

Ventilation en répartition, des familles de 2 enfants percevant ou non le CLCA, selon les revenus N-1 de la mère



Source : ENA 2007

Note de lecture graphique: 17,8 % des mères bénéficiaires du CLCA à taux plein avec deux enfants, dont le benjamin a moins d'un an en décembre 2007 avaient perçu entre 7 500 et 10 000 euros de revenus en 2006
 Champ : familles de 2 enfants, dont le benjamin est né en 2007

c) Ces renseignements sont cohérents avec les observations portant sur les autres prestations perçues par les ménages

c1) le cumul avec l'allocation de base de la PAJE

Une très large majorité des bénéficiaires du CLCA, plus de 90%, perçoivent l'allocation de base de la PAJE. De ce fait, seuls un peu moins de 10% des bénéficiaires du CLCA perçoivent le montant majoré :

Bénéficiaires du CLCA percevant l'allocation de base, selon le taux

	Effectif	En % des bénéficiaires du CLCA selon le taux
Taux plein	322 081	94,2%
Taux réduit – plus de 50 % à 80 %	136 305	82,8%
Taux réduit - 50 % au plus	46 710	87,1%
Ensemble(*)	512 253	90,2%

Source : CNAF - FILEAS 2008 - (*) comprend le CLCA couple et le CLCA taux plein avec intéressement

Il est vrai que les plafonds d'exclusion sont relativement élevés (et que pour le CLCA à taux partiel le plafond retenu est celui des familles avec deux revenus dont on sait qu'il est majoré de 20 à 30%, selon le nombre d'enfants, par rapport au plafond du couple avec un seul revenu).

c2) le cumul avec une aide au logement

- Ce sont surtout les bénéficiaires du CLCA à taux plein qui perçoivent une aide au logement, à 61,4%. Ce taux – élevé - renvoie à la modestie des revenus de ces ménages (compte tenu de leur âge, ils doivent être peu nombreux à être propriétaires sans charge d'accession ; ceux qui

n'ont pas d'aide au logement sont donc surtout des ménages dont les revenus les situent au dessus du plafond – dont on sait qu'ils ne sont pas très élevés).

- Les bénéficiaires du CLCA à taux partiel qui perçoivent une aide au logement sont au contraire très minoritaires : de 7% à 14% suivant le taux d'activité.

Bénéficiaires du CLCA percevant une aide au logement, selon le taux

	Effectif	En % des bénéficiaires du CLCA selon le taux
Taux plein	209 689	61,4%
Taux réduit – plus de 50 % à 80 %	11 747	7,1%
Taux réduit - 50 % au plus	7 596	14,2%
Ensemble(*)	230 005	40,5%

Source : CNAF - FILEAS 2008 ; (*) comprend le CLCA couple et le CLCA taux plein avec intéressement

4) Les motivations

Il est très difficile de situer les motivations des ménages qui optent pour les différents types de CLCA ou dont les femmes maintiennent leur activité tant s'entremêlent des éléments culturels (comment prendre en charge son enfant ? quels sont les désirs profonds des parents sur leur choix de vie ?) et des éléments objectifs (quelle variation de revenu entraîne l'option envisagée ? quels intérêts et quelles sont les contraintes du travail qu'on a et qu'on pourrait quitter à titre provisoire ou durable... ?).

Les analyses qui suivent donnent quelques éléments de réflexion.

a) Le bilan financier

Dans de nombreux cas, l'option pour le CLCA entraîne une diminution de revenu. Il s'agit de la mesurer.

a1) il faut analyser en premier lieu les situations de CLCA qui n'entraînent pas de diminution de salaire du parent.

Pour ces parents, le statut du CLCA emporte le versement d'une prestation (140 à 242 € en général selon le quantum d'activité) au dessus des salaires de la période qui précède l'ouverture du CLCA. Mais ces familles devront souvent supporter des frais de garde. Le bilan doit être fait en tenant compte de ces frais et des aides publiques qui les atténuent.

Plus de la moitié des bénéficiaires du CLCA à taux réduit (55,5 %) – soit 124 167 allocataires – perçoivent également un complément mode de garde (CMG). En majorité (79,6 %), ce sont des bénéficiaires ayant une activité entre 50 et 80% du temps plein. Le recours à l'assistante maternelle est l'option retenue dans 94 % des cas de cumul.

Ventilation des bénéficiaires du CLCA percevant un CMG, selon le taux

	Effectif	En % des bénéficiaires du CLCA selon le taux
Taux réduit – plus de 50 % à 80 %	98 837	60,0 %
Taux réduit - 50 % au plus	22 350	41,7 %
Couple	2 980	53,5 %
Ensemble	124 167	55,5 %

Source : CNAF - FILEAS 2008

Outre l'effet de la revalorisation du montant versé lors de la création de la PAJE en 2004, le regain d'intérêt pour les taux partiels du CLCA résulte ainsi de l'amélioration de la prise en charge des gardes individuelles payantes pour les personnes travaillant à temps partiel.

a2) dans les ménages qui « enchaînent » des CLCA successifs, le revenu (salaire et prestation de CLCA) ne bouge pas

a3) dans les autres familles, il y a diminution du salaire du parent (à la suite d'un arrêt total ou d'une diminution plus ou moins importante du temps de travail)

Il est alors intéressant de comparer le revenu disponible avant et après l'ouverture du CLCA

a31) la situation actuelle

La CNAF a réalisé pour le HCF des cas-types visant à décrire quelques situations types de familles avec jeunes enfants, afin de comparer leurs revenus disponibles suivant le comportement d'activité des parents.

Ce bilan tient ainsi compte des différents dispositifs existants de soutien pour le financement de garde du jeune enfant à l'extérieur du domicile ou de soutien en cas d'interruption ou de réduction d'activité professionnelle (CLCA, complément mode de garde de la Paje, prestations de services pour l'établissement d'accueil du jeune enfant, crédit d'impôt pour les frais de garde...).

Dans l'hypothèse où la famille peut effectuer un libre choix en matière de mode de garde, les arbitrages financiers sont naturellement un élément important de ce choix ; ils s'opèrent compte tenu du revenu disponible après prise en compte des dépenses de garde de jeunes enfants. La variable financière qui est apparue comme la plus pertinente pour comparer les différentes situations des familles est donc le revenu disponible après impôts et perception des prestations familiales et de logement et après prise en compte du coût net de la garde des enfants. Le HCF a en outre ouvert un débat sur l'opportunité de prendre également en compte les frais spécifiques liées à l'emploi (transports, repas, etc.) ; dans les tableaux présentés en annexe figurent deux variantes, avec et sans ces frais. L'impact de ce poste de dépense⁴¹ est relativement marginal : il diminue de un à deux points le différentiel entre le revenu disponible de deux parents travaillant à temps plein et le revenu disponible avec un CLCA à taux plein.

On peut ainsi confronter les situations respectives des familles au sein desquelles un parent interrompt (ou réduit) son activité pour garder son enfant et celles où les deux parents continuent d'exercer une activité professionnelle à temps plein.

On trouvera en annexe l'étude détaillée de la CNAF, notamment les hypothèses sur la taille de la famille, les modes de garde employés et les revenus des parents. En synthèse, on peut en retenir les éléments suivants.

De manière générale, l'interruption d'activité de la mère conduit à des revenus disponibles nets plus bas pour la famille par rapport à des situations d'activité, d'autant plus que le salaire initial de la mère est plus élevé (ce qui reflète l'écart entre le salaire antérieur et le niveau

⁴¹ Evalué pour un montant modéré, de l'ordre de 3% du salaire de la mère.

forfaitaire du CLCA). Il existe cependant quelques cas (assez marginaux en termes d'effectifs), lorsque le père a un revenu élevé, où l'inactivité de la mère et l'activité à temps complet au SMIC conduisent quasiment au même revenu disponible net pour la famille, ceci s'expliquant d'une part par le poids des restes à charge pour les dépenses de garde à ce niveau de revenu et d'autre part par l'impôt sur le revenu moins important en cas d'inactivité (du fait de la non imposition du CLCA).

Plus précisément, si l'on s'intéresse au CLCA à taux plein, les cas-types étudiés, avec un conjoint gagnant entre une et deux fois le SMIC (les pourcentages qui suivent sont en effet très proches, que le père gagne une fois ou deux fois le SMIC) montrent que :

- lorsque la mère est rémunérée un demi-SMIC avant la naissance (soit un mi-temps payé au SMIC), le ménage ne subit pas de changement de revenu lors de l'arrêt d'activité en raison, d'une part, du faible écart entre la rémunération d'activité de la mère et le montant du CLCA, d'autre part du gain sur le coût de la garde.
- l'arrêt d'activité se traduit par une perte de revenu disponible de 16% pour le foyer lorsque la mère est rémunérée au SMIC (soit 1050 € net), de 25 % lorsqu'elle est rémunérée à 1,5 SMIC, de 35% lorsque la mère perçoit deux fois le SMIC.

Il est donc clair que, dès lors que le salaire de la mère est sensiblement supérieur au SMIC, l'arrêt complet d'activité se traduit par une perte relative de revenu très importante pour le ménage, sauf si le revenu du père est assez élevé (supérieur à 3 Smic environ), du fait de la non perception de l'allocation de base de la PAJE quand la mère travaille et de la non-imposition du CLCA.

Si l'on s'intéresse au CLCA à taux partiel :

- dans de nombreux cas, le temps partiel à 80% de la mère conduit à un revenu disponible net légèrement plus important pour les familles par rapport à un travail à temps plein (de l'ordre de 1 à 3% de plus). C'est toujours vrai quand le père gagne au moins trois SMIC et, quand le père gagne un ou deux SMIC, on retrouve ce résultat si la mère gagne moins de 1,4 SMIC. Ceci découle à la fois du niveau favorable du CLCA à 80% (taux de remplacement de 66% au niveau du SMIC, pour un revenu non soumis à l'impôt sur le revenu et exclu de la base ressources pour les prestations familiales et les aides au logement) et des économies pouvant être réalisées sur les restes à charge pour frais de garde.
- on note également ce phénomène pour le CLCA à 50% mais dans un nombre de cas nettement plus restreint et pour des situations assez exceptionnelles (quand le père gagne au moins 4 SMIC). Pour des cas plus représentatifs (père entre 1 et 2 SMIC, mère rémunérée au SMIC ou juste au-dessus), le temps partiel à 50% conduit à un revenu disponible inférieur au temps plein mais l'écart reste d'une ampleur limitée, de l'ordre de quelques points.

a32) l'évolution des termes de cette comparaison

a321) la perte de revenu disponible en cas de prise du CLCA à taux plein s'est accrue sur les vingt dernières années

- comme la prestation (APE puis CLCA) a évolué à peu près comme les prix, elle « perd » de sa valeur en équivalent salaire :

* baisse de 10 points (de 62 à 52 %) en équivalent du SMIC net entre 1988 et 2008 ;

* baisse de 4 points en équivalent du salaire moyen des travailleurs à temps complet (de 31 % à 27 %) sur la même période.

- par contre, les familles où la mère garde tout ou partie de son activité professionnelle ont vu leur situation s'améliorer avec :

- * l'augmentation du plafond de l'allocation de base de la PAJE en 2004 qui a ouvert la prestation de 178€ à des familles de revenu moyen/supérieur ;
- * la baisse de l'impôt sur le revenu ;
- * les mesures importantes développées pour les aides à la garde rémunérée des enfants.

La situation relative de la situation d'activité s'est donc très améliorée. Il est possible qu'elle explique une partie de la baisse des effectifs APE/CLCA à taux plein.

a322) la situation des ménages ayant le CLCA à taux partiel est plus complexe

- le montant de la prestation de CLCA à taux partiel de 15% lors de la création de la PAJE
- les familles bénéficient de l'amélioration des aides à la garde des enfants.

Il est possible que ces éléments expliquent une partie de la hausse très prononcée des effectifs APE/CLCA à taux réduit.

b) Les analyses sur les motivations des parents lors de l'arrêt d'activité pour élever un enfant.

Deux enquêtes du CREDOC ont été menées en collaboration avec la DARES, la DREES et la CNAF : l'une datant de 2003, portant sur 1000 mères d'un enfant de moins de 3 ans, vivant en couple et ayant arrêté de travailler pour s'occuper de leur enfant ; l'autre datant de 2005, sur 3000 allocataires de la PAJE ayant un enfant né entre septembre et décembre 2004.

b1) les conclusions de ces études – déjà un peu anciennes - sont présentées dans plusieurs notes synthétiques⁴² (voir l'une d'entre elles en annexe).

Ces conclusions doivent être interprétées avec prudence, car les questions posées obligent les mères à formaliser leur décision passée et les motifs de cette décision, d'une manière sans doute différente du processus de prise de décision tel qu'il s'est déroulé réellement. Il peut donc exister un effet propre de l'enquête qu'il n'est pas possible d'éliminer et qu'il faut garder à l'esprit.

Le champ des deux enquêtes n'est pas le même : l'enquête de 2003 porte sur des mères d'enfants de moins de trois ans vivant en couple et qui se sont arrêtées de travailler à la naissance de leur enfant, qu'elles soient ou non bénéficiaires de l'APE (70% déclaraient être bénéficiaires de l'APE). L'enquête de 2005 porte sur des bénéficiaires des prestations de la PAJE ; on trouve parmi ces personnes des bénéficiaires du CLCA de rangs 1 et 2 mais le questionnaire n'était pas ciblé sur elles et les informations apportées visent souvent plus large.

En outre, les mères interrogées pouvaient citer plusieurs motivations d'arrêt (en moyenne, elles citent quatre à cinq raisons) et la manière de libeller les questions peut conduire à une hiérarchisation des réponses différentes d'une enquête à l'autre⁴³.

⁴² Notamment Méda D., Wierink M. Simon M.-O (2003), op. cit ; Berger E., Chauffaut D., Olm C., Simon M.-O. (2006), op.cit. ; Chauffaut D., Simon M.-O., Olm C., Minonzio J., Nicolas M., *La prestation d'accueil du jeune enfant : un dispositif globalement apprécié par ses bénéficiaires*, CNAF, L'E-ssentiel n°46, fev 2006, Marical F., Minonzio J., Nicolas M., *L'impact de la PAJE sur le choix du mode de garde*, CNAF, L'e-ssentiel n°52, août 2006 ; Berger E., Chauffaut D., Olm C., Simon M.-O., *Les bénéficiaires du Complément de libre choix d'activité : une diversité de profils*, DREES, Etudes et Résultats n°510, août 2006 ; Chauffaut D., Olm C., Simon M.-O., *Appréciation de la PAJE par ses utilisateurs*, Dossier d'études n°80, Cnaf, 2006.

En s'en tenant aux grandes caractéristiques des réponses, on peut retenir les éléments suivants :

- une très large majorité de mères qui se sont arrêtées (90%) citent l'intérêt de l'enfant ou le souhait de se consacrer à son éducation ; il paraît difficile de faire abstraction de ce chiffre très élevé, même s'il peut s'agir dans certains cas d'une expression formulée a posteriori malgré un choix qui a pu être contraint à l'origine ;
- l'arrêt de l'activité des mères résulte à la fois d'un choix (pouvoir passer du temps avec leur enfant en bas âge), des contraintes liées aux conditions de travail, aux modes de garde et à l'organisation familiale, et d'un calcul financier ;
- les conditions de travail, les horaires de travail, les temps de transport jouent un rôle important pour une majorité de femmes ;
- l'arbitrage financier joue également, mais moins souvent, ou en tout cas associé à d'autres motifs ;
- l'absence d'un mode de garde alternatif est citée par environ un tiers des personnes enquêtées, sans que l'on sache à quel moment cette absence a pesé dans la décision et si la famille a continué de rechercher un mode de garde une fois le CLCA entamé. Des études plus précises sur la recherche active de modes de garde et la sortie anticipée du CLCA dès qu'un mode de garde est trouvé seraient nécessaires pour éclairer davantage cet aspect⁴⁴ ;
- dans 30% des cas, la mère signale que le souhait de son mari/compagnon a pesé dans sa décision d'arrêter de travailler ;
- 40 à 50% des mères déclarent qu'elles auraient aimé continuer à travailler ; une majorité (57% d'entre elles) citent, parmi les changements qui auraient pu modifier leur décision de s'arrêter, des changements liés aux conditions d'exercice de leur emploi (horaires, aménagement du temps de travail, lieu du travail, etc.) et 45% d'entre elles citent l'accès à un mode de garde, sachant que ces deux facteurs sont en réalité souvent mêlés dans les cas d'horaires décalés ou atypiques ;
- environ 40 % des bénéficiaires du CLCA à taux partiel auraient souhaité réduire davantage leur activité professionnelle ou l'arrêter complètement et ne l'ont pas fait pour des raisons financières ;
- le tiers des bénéficiaires d'un CLCA à taux plein déclarent qu'ils se seraient arrêtés de travailler même en l'absence de la prestation⁴⁵.

Par ailleurs l'enquête de 2005 a interrogé des parents non bénéficiaires du CLCA sur le point de savoir s'ils ont envisagé de s'arrêter, et les raisons pour lesquelles ils ne l'ont pas fait : 12% d'entre eux ont envisagé de s'arrêter complètement, et 21% de réduire leur activité, et ne l'ont pas fait pour des raisons financières ; 9% ont envisagé de cesser ou réduire leur activité

⁴³ On notera en outre que les questions, peut-être par souci de simplification, prennent parfois quelques libertés avec la réalité de la réglementation. Ainsi, dans l'enquête de 2005, les bénéficiaires de la PAJE sont interrogés sur les conditions d'accès au CLCA de rang 1, qui leur sont rappelées ainsi : « avoir travaillé sans interruption durant les deux ans qui précèdent la naissance », alors que la condition requise est d'avoir 8 trimestres validés à l'assurance vieillesse, ce qui peut être assez différent ; autre exemple, il est demandé aux bénéficiaires du CLCA à taux partiel : « au moment où vous avez réduit votre activité, les raisons suivantes ont-elles compté », alors que, comme on l'a vu, il n'est pas nécessaire de réduire une activité déjà exercée à temps partiel pour bénéficier du CLCA.

⁴⁴ L'enquête de la DREES prévue au premier semestre 2010 abordera cette question.

⁴⁵ Mais il aurait été intéressant de compléter l'analyse en étudiant s'il s'agit plutôt, ou non, de personnes qui ne travaillaient pas avant la naissance.

et ne l'ont pas fait pour des raisons liées à l'emploi (ne pas se couper du monde professionnel notamment)⁴⁶.

L'enquête de 2005 a interrogé également des parents, bénéficiaires et non bénéficiaires du CLCA, sur leur appréciation du dispositif et des évolutions possibles :

- plus de la moitié des parents – et particulièrement ceux percevant le CLCA à taux partiel⁴⁷ – estiment que la durée du CLCA au premier enfant est trop brève et un grand nombre d'entre eux proposent alors une durée d'un an⁴⁸ ;
- plus de 80% des parents estiment que la durée du CLCA de rang 2 est convenable ;
- interrogés sur l'opportunité d'introduire un quota de quelques semaines pour l'autre parent, environ la moitié des parents estiment que c'est une bonne idée (l'argument proposé par l'enquêteur étant que cela permettrait de répartir la prise en charge de l'enfant entre les parents) et l'autre moitié que c'est une mauvaise idée (l'argument proposé étant que c'est à chaque famille de s'organiser selon ses propres choix).

b2) Il semble, à la lecture des enquêtes publiées, que l'on n'ait pas interrogé les femmes ne percevant pas le CLCA en leur demandant à partir de quel niveau d'indemnisation elles auraient pu envisager de s'arrêter de travailler. Cette information serait pourtant particulièrement utile pour juger de l'impact d'une éventuelle revalorisation du montant du CLCA sur les comportements⁴⁹.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport Clergeau⁵⁰, le dispositif du COLCA n'a pas trouvé son public et il aurait été intéressant de mener des études sur la connaissance du dispositif par le public concerné ainsi que sur la perception des familles. Une étude est en cours à la CNAF.

E) Les conséquences du CLCA sur la vie des parents qui y ont eu recours

L'un des principaux débats sur le congé parental indemnisé concerne l'impact du congé sur la carrière future des bénéficiaires :

- Les bénéficiaires retournent-ils sur le marché du travail ?
- Si oui, à quel rythme retrouvent-ils un emploi ?
- Quel type d'emploi (temps plein ou partiel, quel degré de précarité...)?
- Quel est l'impact du congé sur les salaires futurs ?

Il n'est pas facile de trancher avec certitude ces questions, car de nombreux facteurs autres que l'inactivité pendant le congé parental peuvent expliquer le déroulement de carrière et il est particulièrement difficile de raisonner « toutes choses égales par ailleurs ».

On essaie ici de donner quelques éléments de réflexion issus d'études passées, en regrettant le manque d'études très récentes sur un sujet qui le mériterait. En outre, les effectifs des parents

⁴⁶ Malheureusement, l'enquête ne demande pas aux mères qui n'ont pas arrêté de travailler si elles regrettent leur choix.

⁴⁷ 85% des bénéficiaires du CLCA de rang 1 à taux partiel estiment que la durée est trop courte.

⁴⁸ Près des deux-tiers de ceux qui estiment la durée trop brève proposent une durée de un an ; 20% d'entre eux proposent trois ans.

⁴⁹ Interroger les personnes sur les durées idéales d'arrêt sans mettre en regard des niveaux de rémunération ne pourrait évidemment que conduire à des réponses surestimant largement les pratiques réelles ; voir par exemple Bauer D., *S'arrêter de travailler durant trois ans pour s'occuper de son enfant : une idée qui progresse chez les pères*, DREES, Etudes et Résultats n°638, mai 2008, enquête dans laquelle 20% des pères se disent prêts à s'arrêter durant trois ans, sans que soit évoqué le niveau d'indemnisation de cet arrêt.

⁵⁰ Marie-Françoise Clergeau, rapport d'information déposé par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la MECSS sur la prestation d'accueil du jeune enfant.

bénéficiant du COLCA sont trop faibles pour que l'on puisse réaliser des études fiables sur son impact sur le retour à l'emploi.

On fait ci-dessous une synthèse rapide des études existantes sur le retour à l'emploi des parents ayant bénéficié de l'APE et sur l'évolution de leurs salaires. Des études en cours à la DREES montrent que les ordres de grandeur calculés pour l'APE restent valables sur données plus récentes, pour les bénéficiaires du CLCA.

a) L'impact du CLCA sur l'activité et l'emploi

a1) *les taux d'emploi et d'activité*

Femmes, en 2007, en %	Taux d'activité	dont temps complet	dont temps partiel	dont chômage
En couple, sans enfant	76,7	53,3	17,9	5,5
En couple, 1 enfant de moins de 3 ans	80,6	53,6	19,1	7,9
En couple, 2 enfants dont au moins 1 de moins de 3 ans	61,3	31,7	25,1	4,5
En couple 3 enfants ou + dont au moins 1 de moins de 3 ans	39,0	17,3	19,1	2,6
En couple, 2 enfants > 3 ans	85,0	50,7	29,9	4,4
En couple, 3 enfants > 3 ans	70,3	33,1	30,2	7,0
Toutes femmes de 15 à 59 ans	78,0	50,6	21,4	6,0
Femmes 25-49 ans	82,9			8,1
Femmes 15-64 ans	65,3			8,5

Source : Insee, *Enquêtes Emploi*

La conjoncture a naturellement un impact sur les taux d'activité et les taux de chômage.

En 2000, le sommet européen de Lisbonne a fixé pour objectif à l'horizon 2010 des taux d'emploi de 70 % pour l'ensemble des 15-64 ans, de 60 % pour les femmes de même âge et de 50 % pour l'ensemble des 55-64 ans. A noter que certains pays, tels que le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, obtiennent de bons taux d'emploi des femmes et notamment des jeunes mères grâce à un très fort recours au temps partiel. Ainsi, en Angleterre, le taux d'emploi des femmes dont le plus jeune enfant a moins de 5 ans est de 55%, mais deux-tiers de ces femmes travaillent à temps partiel.

En France le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans est légèrement inférieur à 60 % et est donc proche de l'objectif. Néanmoins, des progrès restent possibles en matière de taux d'emploi des femmes.

Il est souvent rappelé que la réforme de l'APE en 1994, avec l'extension de l'APE au 2^e enfant, a fait baisser le taux d'activité des mères après la naissance de leur deuxième enfant, passant de 70% en 1994 à 55% en 2002⁵¹.

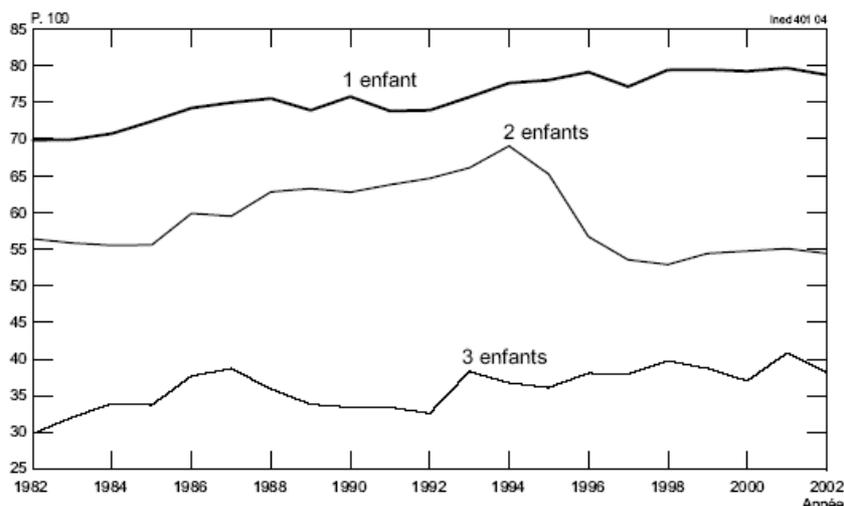


Figure 3. – Taux d'activité des femmes ayant *n* enfants à charge de moins de 18 ans (dont au moins 1 de moins de 3 ans), 1982-2002

Champ : femmes vivant en couple et âgées de moins de 55 ans. N. obs. moy. par an : 1800 (1 enf.), 1600 (2 enf.), 750 (3 enf.). Écart-type moyen : 1,0 % (1 enf.), 1,2 % (2 enf.), 1,8 % (3 enf.).

Source : Insee, enquêtes Emploi, 1982-2002.

Il faut pourtant noter que la baisse du taux d'activité s'explique, pour partie, par le basculement de femmes précédemment inscrites au chômage (considérées comme actives au sens du BIT) dans l'inactivité au sens du BIT.

Ainsi, la DREES souligne que le taux de chômage des mères de deux enfants, dont au moins un en bas âge, est passé de 16% avant la réforme à 10% en 2002. Parmi les femmes de 20 à 49 ans, vivant en couple, mères de 2 enfants dont au moins un de moins de 3 ans, la part des chômeuses est passée de 11 % à 5 %, celle des actives occupées de 57 à 50 %, et celles des inactives de 32 à 44%.

On peut donc estimer grossièrement que la moitié de la baisse du taux d'activité liée à la création de l'APE de rang 2 est due au basculement en APE de mères de 2 enfants au chômage.

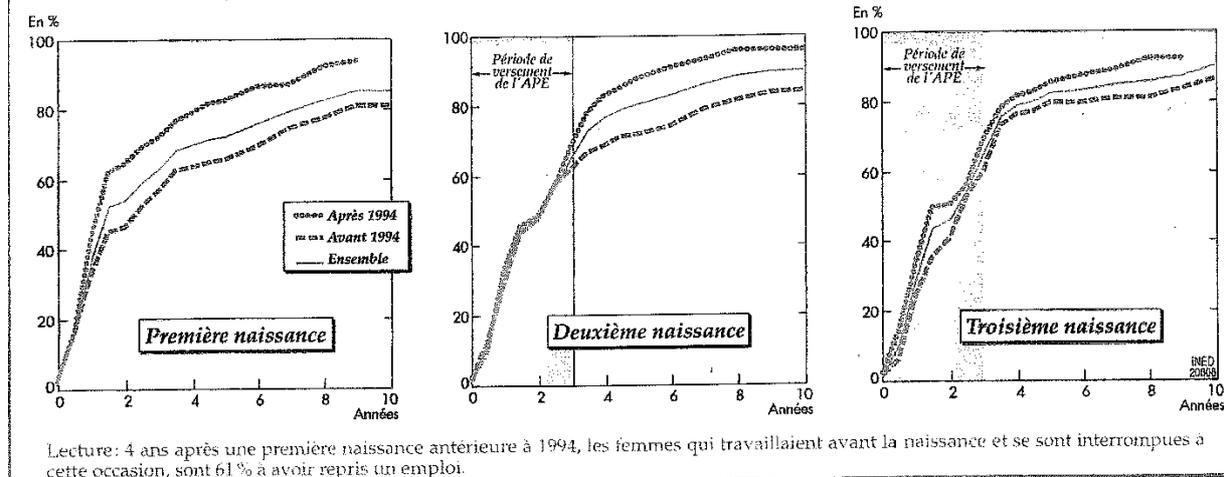
a2) L'impact du CLCA sur le retour à l'emploi

Plus d'une femme sur deux ayant cessé son activité lors de la naissance d'un enfant a repris un emploi au bout de deux ans⁵², comme le montrent les graphiques suivants selon le rang de l'enfant :

⁵¹ Algava E., Bressé S., *Les bénéficiaires de l'APE : trajectoires et retour à l'emploi*, Etudes et Résultats n°399, DREES, mai 2005. Picketty T., *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, 2005. Le graphique page suivante est tiré de cette étude.

⁵² Pailhé A., Solaz A., *Vie professionnelle et naissance : la charge de la conciliation repose essentiellement sur les femmes*, *Population et Sociétés* n°426, septembre 2006.

Figure 2 - Fréquence cumulée des reprises d'emploi pour les femmes après une naissance



Source : Population et Sociétés n°426, septembre 2006

Ces graphiques montrent donc qu'une majorité des femmes qui arrêtent de travailler le font de manière temporaire.

Ceci est confirmé par l'indicateur n°3-4 des programmes de qualité et d'efficacité, qui présente le taux d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre d'enfants à charge et leur âge :

En %		2005		2008	
		Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Ensemble		65,6	78,5	67,4	78,3
Sans enfant		60,3	67,8	61,1	67,3
Le plus jeune a 0 à 2 ans	1 enfant	70,1	89,7	72,5	92,1
	2 enfants	55,0	91,1	58,1	92,7
	3 enfants et +	32,8	87,6	38,3	88,4
Le plus jeune a 3 ans ou +	1 enfant	72,3	82,7	74,5	83,7
	2 enfants	78,2	91,1	80,8	92,2
	3 enfants et +	60,0	88,2	65,5	89,6

Source : PQE famille annexé au PLFSS pour 2010.

La DREES estime qu'à leur retour sur le marché du travail, les mères bénéficiaires de l'APE connaissent un chômage important (lié notamment au fait qu'une forte proportion de ces femmes sont peu qualifiées et connaissent déjà une situation peu stable sur le marché de l'emploi avant la naissance), mais pas plus élevé qu'avant la réforme de 1994⁵³.

Les difficultés des bénéficiaires de l'APE lors de leur retour sur le marché du travail seraient alors avant tout liées à leurs caractéristiques socio-professionnelles et leur faible qualification plus qu'au retrait du marché du travail pour élever leur enfant. Parmi les femmes dont le deuxième enfant a atteint ses trois ans entre 2000 et 2002, celles revenues sur le marché du travail et qui étaient inactives l'année précédente étaient 36% à être au chômage, contre 7% pour celles qui n'avaient pas quitté le marché du travail. Mais, comme l'indique la DREES, « ce résultat recouvre à la fois les difficultés rencontrées pour se réinsérer sur le marché du travail et un effet de sélection : les femmes ayant quitté le marché du travail pour bénéficier de l'APE étaient plus faiblement qualifiées et avaient donc d'autant plus de risques d'être en difficulté pour retrouver un emploi ».

⁵³ Algava E., Bressé S., op. cit.

L'analyse montre en outre qu'à niveau de diplôme identique, les mères inactives l'année précédente ont cinq fois plus de risques que celles qui avaient un emploi d'occuper un poste non qualifié. Mais l'étude ne permet pas de conclure à un effet propre de l'APE, des parcours antérieurs plus heurtés et marqués par davantage de chômage et d'inactivité pouvant expliquer les écarts.

Les mères inactives l'année précédente ont également une probabilité supérieure de travailler à temps partiel et en particulier à temps partiel subi. Là aussi, il n'est pas possible de faire la part d'un effet propre de l'APE et des caractéristiques individuelles des bénéficiaires.

Par ailleurs, s'agissant des différences entre le secteur privé et le secteur public, travailler dans le secteur public permet bien entendu un retour plus aisé à l'emploi ; le passage par un CLCA favorise les diminutions de temps de travail, et pèse ensuite sur les profils de rémunération des femmes concernées.

b) L'impact du CLCA sur les salaires des femmes

Au-delà de l'analyse sur les comportements d'activité et les conditions d'emploi des femmes qui ont modifié leur activité, on peut s'interroger sur les salaires de ces femmes et leur évolution dans le temps.

Il existe une étude sur l'impact des arrêts des femmes sur les carrières salariales⁵⁴. Elle porte sur les carrières des femmes à la suite de la mise en œuvre de l'APE de rang 2 en 1994 et suggère qu'une année d'interruption de carrière pour élever le 2^e enfant se traduit par une moindre hausse de salaire pour ces mères de l'ordre 10% dans les années qui suivent le retour à l'emploi. Cette étude porte sur des données déjà anciennes, mais la réforme de 1994 est la seule, dans la période récente, qui permette de comparer des situations professionnelles en isolant l'événement « arrêt d'activité après la naissance » ; il n'est pas possible de la répéter sur des données plus récentes. On est donc conduit à faire des conjectures sur la persistance des phénomènes mis en évidence.

Cette étude, malgré sa qualité, comporte des limites qui doivent conduire à relativiser les résultats :

- on ne peut pas extrapoler les résultats de l'étude aux mères de un enfant ou de trois enfants, ni aux mères qui ne travaillaient pas avant la naissance du deuxième enfant : au total, le champ de l'étude représente donc une minorité des mères ;
- les écarts sont calculés sur le salaire annuel sans distinction entre durée du travail et salaire horaire. Une réduction du temps de travail ou un passage à temps partiel peuvent donc expliquer une partie non négligeable des résultats ;
- l'étude tente de mener une analyse « toutes choses égales par ailleurs » ; mais elle ne contrôle pas les résultats par la fécondité : les mères de l'après-réforme pourraient avoir plus souvent un 3^e enfant (soit du fait des variations conjoncturelles, limitées mais fréquentes, soit en raison d'un effet propre de la réforme), ce qui aurait évidemment un impact direct sur les carrières salariales.

⁵⁴ Lequien L., *L'impact sur les salaires de la durée d'une interruption de carrière suite à une naissance*, mars 2009.

c) La prise du CLCA et les droits à l'assurance chômage

Le bénéficiaire du CLCA suspend les droits (si le parent décide de privilégier le CLCA) ; la personne retrouve ses droits à la fin du CLCA si elle n'a pas d'emploi (sur la durée restant à courir et au taux normal d'indemnisation).

L'indemnité de chômage est en général supérieure au montant du CLCA (ainsi, un demandeur d'emploi qui travaillait à mi-temps, dont le salaire brut de référence est égal à un demi-SMIC, perçoit une allocation chômage de 430 € nets, supérieure au montant de 376 € du CLCA pour les ménages bénéficiaires de l'allocation de base de la PAJE).

En moyenne, une centaine de demandeurs d'emploi indemnisés sortent chaque mois de la liste des demandeurs d'emploi de Pôle emploi pour motif de CLCA, ce qui reste très faible (sur un total de plus de 20 000 entrées en CLCA chaque mois) et pourrait s'expliquer par le fait que les demandeurs d'emploi préfèrent percevoir l'allocation chômage.

A noter en outre que 11 % sont des hommes, proportion plus élevée que la part des hommes parmi les bénéficiaires du CLCA, le fait d'être au chômage pouvant constituer un facteur incitatif pour un père à demander le bénéfice du CLCA. L'intérêt pour le bénéficiaire de choisir le CLCA plutôt que l'allocation chômage, s'il n'est donc pas financier, peut être de deux ordres : d'une part, la garantie de retrouver les allocations chômage ultérieurement ; d'autre part, le choix de ne pas chercher d'emploi et de ne pas avoir à remplir les obligations d'un demandeur d'emploi.

F) L'action complémentaire des employeurs

1) Les congés rémunérés prévus par des accords de branche

Des accords de branche peuvent prévoir un congé rémunéré au-delà du congé maternité, par exemple 1 mois et demi à plein salaire ou 3 mois à demi-salaire (comme dans les organismes de sécurité sociale, la mutualité ou dans les banques). A noter que ces congés sont accordés aux mères et non aux pères.

Il n'existe pas de statistiques consolidées sur la prise de ces congés.

Aucune disposition réglementaire ne s'oppose au cumul du CLCA ou du COLCA avec les avantages qui peuvent être accordés par des employeurs dans le cadre de congés conventionnels post-natals venant à la suite du congé de maternité, tel que le maintien total ou partiel du salaire. Le CLCA et le COLCA peuvent donc être intégralement cumulés avec de tels avantages, et ce quel que soit le montant de la rémunération de la salariée concernée.

2) Les enjeux dans les entreprises et pour l'Etat employeur

Les principaux axes d'intervention des employeurs en faveur de leurs salariés avec de jeunes enfants sont les suivants⁵⁵ :

- comme cela a été vu précédemment, les compléments d'indemnisation des congés de maternité et de paternité, ainsi que, plus rarement, des congés rémunérés au-delà du congé de maternité ;
- des actions en faveur de la garde des jeunes enfants (voir le Chapitre II de cette note), soit directement soit via un financement des comités d'entreprise ;
- des actions financières complémentaires (par exemple des primes de naissance) ;
- des actions portant sur l'organisation du travail (organisation des horaires, temps partiel, planification des congés, rémunérations de jours pour enfant malade...).

Le congé parental n'est donc que l'un des aspects de l'articulation entre les actions des employeurs et les choix des parents de jeunes enfants, même si c'est sur cet aspect que les employeurs sont le plus contraints juridiquement ; les actions en faveur des modes de garde (notamment par le financement ou la réservation de places de crèches) et la mise en place d'une organisation du travail adaptée constituent pour certains employeurs des axes majeurs de leur politique de ressources humaines.

⁵⁵ Voir les analyses issues de l'enquête familles et employeurs 2004-2005, notamment *Conciliation travail-famille : du côté des entreprises*, Recherches et Prévisions n°92, juin 2008, et *Entre famille et travail – des arrangements de couples aux pratiques des employeurs*, sous la direction de A. Pailhé et A. Solaz, La Découverte, 2009.

Section III - Le CLCA et l'assurance vieillesse⁵⁶

Une grande majorité des bénéficiaires du CLCA sont affiliés à l'assurance vieillesse (AVPF). La CNAF prend alors en charge les cotisations versées à la CNAV (quel que soit le régime de retraite d'origine du bénéficiaire).

L'ouverture de droit à l'AVPF induit le versement de cotisations forfaitaires à l'assurance vieillesse au titre des mois au cours desquels le parent remplit les conditions d'affiliation. Ces cotisations sont calculées sur la base du SMIC et du taux de cotisation vieillesse (salarié + employeur). Ainsi, les cotisations AVPF correspondent à une affiliation à l'assurance vieillesse du régime général par le biais des reports, sur le compte individuel de l'assuré, des salaires forfaitaires annuels AVPF et de validations de trimestres d'assurance vieillesse. Au final, la valorisation des salaires et durées AVPF sur le compte carrière de l'assuré est proportionnelle au SMIC annuel (100% du SMIC en cas d'inactivité, 20% ou 50% SMIC en cas d'activité réduite).

Pour une même année, si le bénéficiaire de l'AVPF exerce une activité professionnelle, il cumule le salaire AVPF à son salaire d'activité. Ainsi le dispositif AVPF est analogue au processus qui conduit un employeur à verser un salaire à un assuré, ce salaire constituant au moment de la retraite un des éléments de calcul de la pension dont bénéficiera le salarié. En augmentant la durée de cotisation et le salaire de référence, l'AVPF procure aux bénéficiaires un supplément de pension vieillesse variable selon les droits à retraite de base des assurés.

1) Les règles de l'AVPF

a) Il y a trois conditions pour être affilié à l'AVPF :

- Condition 1 : percevoir, par ordre de priorité, l'allocation de base de la PAJE, le complément familial (CF), le CLCA (taux plein ou partiel) ou le COLCA⁵⁷ ;

- Condition 2 : les ressources du ménage en N-2 doivent être inférieures à un plafond⁵⁸ :

* pour l'allocation de base de la PAJE : le revenu N-2 doit être inférieur au plafond de l'ARS⁵⁹ ;

* pour le CLCA et le COLCA : le revenu N-2 du ménage ne doit pas être supérieur au plafond du CF⁶⁰.

Pour le calcul des ressources, le revenu professionnel de la personne en CLCA à taux plein est neutralisé, ce qui revient à faire dépendre l'affiliation à l'AVPF des revenus d'activité du conjoint (les autres revenus étant faibles pour les ménages concernés). Il n'y a en revanche pas de neutralisation des revenus des personnes en CLCA à taux partiel, ce qui conduit à exclure la majorité d'entre eux du bénéfice de l'AVPF.

⁵⁶ Voir sur ce thème la publication récente de la CNAF : Nicolas M., Thibault F., *1,5 million de bénéficiaires de l'assurance vieillesse des parents au foyer*, CNAF, L'essentiel n°89, août 2009.

⁵⁷ Pour simplifier, on ne cite pas ici d'autres conditions ouvrant le droit, telles que l'allocation de présence parentale, la charge d'une personne handicapée, etc.

⁵⁸ Plafonds définis à l'article R. 522-2 du code de la sécurité sociale.

⁵⁹ Plafonds CNAF divisés par 0,9 pour rétablir l'abattement de 10% pris en compte par la CNAF : 24 801 € pour un enfant, 30 524 € pour deux enfants, 36 247 € pour trois enfants.

⁶⁰ 26 612 € pour un enfant, 31 934 € pour deux enfants, 38 321 € pour trois enfants, + 5 748 € par enfant supplémentaire.

- Condition 3 : Cette condition ne concerne que les personnes vivant en couple. Elle subordonne l'affiliation à un plafond de revenu d'activité de la personne à affilier :

- * pour l'allocation de base de la PAJE : le revenu de l'année N-2 doit être inférieur à 12 fois la BMAF (4489 € pour 2007, année de référence pour l'affiliation 2009) ;
- * pour le CLCA/COLCA, le revenu de l'année de perception de la prestation doit être inférieur à 63 % du plafond de la sécurité sociale (soit un salaire net mensuel de 1 440€ en 2009). Ce n'est donc qu'avec un décalage temporel que l'on sait si la personne est affiliée au titre de l'AVPF. La question ne se pose pas en année pleine pour le CLCA taux plein de rang 2 ou plus et le COLCA (qui supposent que la personne n'a aucune activité), mais peut se poser l'année d'entrée ou de sortie du CLCA ; cette condition peut en revanche exclure certains bénéficiaires du CLCA à taux partiel qui rempliraient la condition 2.

b) La cotisation de la CNAF

Pour un CLCA taux plein sur une année entière, elle est en 2007 de 2792 €, de 1396 € pour une activité inférieure à 50%, de 558 € pour une activité comprise entre 50 et 80 %. La cotisation pondérée est de 2726 €, donc extrêmement proche de la cotisation pleine, alors que les bénéficiaires du CLCA taux plein ne représentent que 60 % des bénéficiaires du CLCA. Ceci montre que très peu d'allocataires du CLCA partiel sont affiliés à l'AVPF.

c) Pour être bénéficiaire du CLCA à taux plein sans être affilié à l'AVPF, il faut donc :

- Avoir un conjoint dont le revenu N-2 est supérieur au plafond CF (26 612 € pour un enfant, 31 934 € pour deux enfants, 38 321 € pour trois enfants) ;

ou

- Avoir un conjoint dont le revenu N-2 est inférieur au plafond CF, mais avoir un revenu propre supérieur à 17 200 € nets en année de perception du CLCA (en cas d'entrée en CLCA ou de sortie de CLCA en cours d'année) ; mais il faut noter qu'alors le bénéficiaire valide des droits à la retraite au titre de son activité.

d) Les personnes en CLCA mais exclues de l'AVPF

Elles peuvent néanmoins valider des trimestres (sans salaire porté au compte) au titre du congé parental, dans le cas où elles sont en congé parental : dès le début du congé parental pour le père ; si la durée validée au titre du congé parental est supérieure à deux ans, i.e. au cours de la troisième année, pour la mère⁶¹.

2) Les dépenses

Les dépenses d'AVPF pour les bénéficiaires du CLCA s'élèvent à 900 M€.

⁶¹ Mais en perdant alors le bénéfice de la MDA : la durée validée au titre de l'enfant sera alors de 2 ans et 1 à quatre trimestres, au lieu de 2 ans pour la MDA.

3) Les effectifs

Le taux de couverture de l'AVPF est de 63%. Autrement dit, 63% des foyers ayant bénéficié du CLCA en décembre 2007 ont bénéficié d'une cotisation AVPF au cours de l'année 2007. Les différents taux de couverture selon le taux du CLCA sont présentés dans le tableau suivant. On voit notamment que 83% des bénéficiaires du CLCA à taux plein sont couverts par l'AVPF.

Taux de couverture AVPF parmi les foyers bénéficiaires du CLCA en décembre 2007

Type de CLCA perçu en décembre 2007 parmi les foyers bénéficiaires d'un droit AVPF	Effectifs	Taux de couverture
Taux plein – sans intéressement	280 265	83%
Taux réduit 2 – activité inférieure à 51%	24 965	46%
Taux réduit 1 – activité entre 51 et 80%	42 050	27%
Couple	2 239	39%
Taux plein – avec intéressement	1 670	68%
COLCA	946	43%
Total	352 135	63%

Source : CNAF – FILEAS de décembre 2007 et 2008

Section IV - Eléments d'analyse sur les composantes d'un éventuel congé global fractionnable dans le temps

Selon certains intervenants, il pourrait être pertinent de regrouper tout ou partie de différents congés pour en permettre un emploi plus souple à la convenance des familles.

L'analyse menée ci-dessous porte sur les congés « familiaux » *lato sensu* ; on ne retient donc pas les congés payés, ni les autres types de congés non familiaux (congé individuel de formation, congé pour création ou reprise d'entreprise, congé de formation économique sociale et syndicale, autorisations d'absence pour l'exercice de fonctions publiques, sociales et professionnelles, etc.).

1) Ces congés sont très disparates

Ces congés sont disparates sur plusieurs axes d'analyse, identifiés ci-dessous :

a) Leur objet

Ces congés – sauf le congé sabbatique - couvrent des événements ou situations spécifiques :

- événements épisodiques et de courte durée (congés pour événements familiaux, congés pour enfant malade) ;
- période autour de la naissance (congé de maternité, congé de paternité, congé parental) ou de l'adoption ;
- prise en charge de personnes de la famille malades, dépendantes ou handicapées (congés de présence parentale, de soutien familial ou de solidarité familiale).

b) Leur durée

- durée courte :

- * congé pour événements familiaux (un à quatre jours selon la nature de l'événement : naissance, mariage, décès),
- * congé de paternité (11 ou 18 jours),
- * congé pour enfant malade (trois à cinq jours par an par enfant de moins de seize ans),

- durée moyenne :

- * congé de maternité (16 ou 26 semaines),
- * congé d'adoption (10 à 16 semaines)⁶²,
- * congé de présence parentale accordé au salarié dont l'enfant est victime d'une maladie ou d'un handicap grave (310 journées par période de trois ans),
- * congé de soutien familial accordé au salarié pour s'occuper d'un proche présentant un handicap ou une perte d'autonomie (trois mois renouvelables dans la limite d'un an),
- * congé de solidarité familiale accordé au salarié dont un ascendant, un descendant ou une personne partageant son domicile souffre d'une affection mettant en jeu le pronostic vital (trois mois renouvelables une fois),

- durée longue :

- * congé parental d'éducation (jusqu'à trois ans),
- * congé sabbatique (six à onze mois).

⁶² En outre, tout salarié qui a reçu l'agrément d'adoption délivré par la Ddass peut bénéficier d'un congé rémunéré d'une durée de 6 semaines maximum s'il quitte la métropole pour adopter l'enfant.

c) La période au cours de laquelle les bénéficiaires peuvent les prendre

- dans certains cas, la contrainte est très forte :
 - * c'est le cas pour les congés de maternité, de paternité, pour événements familiaux ou pour enfant malade : on prend le congé immédiatement ou peu de temps après l'événement générateur du droit ;
- la contrainte est moins radicale pour le congé parental : on peut prendre le congé à tout moment dans la limite de trois ans après la naissance ;
- le salarié a le choix mais le droit est ouvert un nombre limité de fois :
 - * c'est le cas du congé de soutien familial, qui ne peut excéder la durée d'un an pour l'ensemble de la carrière ;
- le salarié a le choix de la date du congé :
 - * c'est le cas du congé de solidarité familiale.

d) Leur rémunération éventuelle, son niveau, son statut au regard des charges sociales et fiscales et la nature du « payeur »

- certains congés font l'objet d'une rémunération sur toute leur durée⁶³. Citons ainsi :
 - * le congé pour événements familiaux : il s'agit d'un maintien intégral du salaire sans application du plafond de la sécurité sociale ; il est imposable, soumis à CSG/CRDS et intégré dans la base ressources des prestations sociales. Il est à la charge de l'entreprise ;
 - * les congés de maternité, de paternité et d'adoption : avec un taux élevé – 80% du salaire brut dans la limite du plafond de la sécurité sociale, avant application de la CGS/CRDS ; il semble être assez souvent complété par l'employeur, en particulier pour les salariés au dessus du plafond ; il est imposable, soumis à CSG/CRDS et intégré dans la base ressources des prestations sociales. Il est à la charge de la sécurité sociale ;
 - * le congé parental jusqu'à trois ans pour les familles d'au moins deux enfants : il s'agit, avec le CLCA, d'une indemnité forfaitaire non imposable, qui varie avec la durée du travail. L'indemnisation est à la charge de la CNAF ;
 - * le congé de présence parentale : le nombre maximum d'allocations journalières – AJPP - est de 310, identique au nombre de jours de congé ; la rémunération forfaitaire est de 40 € dans la limite de 22 allocations par mois, à laquelle s'ajoute éventuellement un complément pour frais de 102€/mois pour les ménages dont le revenu est inférieur au plafond du complément familial. Il est à la charge de la CNAF ;
- est associé à rémunération pour une partie de sa durée :
 - * le congé parental pour les familles de un enfant : la rémunération via le CLCA n'est assurée que pendant six mois alors que le congé parental peut atteindre trois ans. Il est à la charge de la CNAF ;
- n'emportent pas de rémunération :
 - * au plan légal, dans le régime général, le congé pour enfant malade ou accidenté de moins de seize ans⁶⁴ mais il est indemnisé dans la fonction publique.
 - * le congé de solidarité familiale,
 - * le congé de soutien familial,
 - * le congé sabbatique.

⁶³ On rappelle pour mémoire que l'indemnisation de certains congés (de maternité, paternité et des congés parentaux n'est pas « automatique » et que les conditions d'éligibilité à la rémunération sont différentes des conditions d'accès aux congés.

⁶⁴ De nombreuses conventions collectives prévoient néanmoins sa prise en charge par l'employeur. Par ailleurs ce congé est rémunéré en Alsace-Moselle.

e) Les conditions d'activité antérieure requises

On connaît leurs caractéristiques juridiques mais guère leur incidence concrète. Elles sont :

- inexistantes pour les congés pour événements familiaux, le congé pour enfant malade, le congé de présence parentale et le congé de soutien familial : le salarié est éligible dès la formation du contrat de travail ;
- faibles pour le congé de maternité, le congé de paternité et le congé d'adoption ;
- plus significatives pour le CLCA (il faut avoir validé huit trimestres dans les deux ans sur une période avant la naissance variant avec la taille de la famille), pour le congé parental d'éducation (un an d'ancienneté dans l'entreprise) et pour le congé de soutien familial (deux ans d'ancienneté dans l'entreprise) ;
- élevées pour le congé sabbatique (ancienneté dans l'entreprise de trois ans et six ans d'activité professionnelle).

f) Les droits connexes qui leur sont associés

Les droits en cause portent notamment sur :

- l'avancement dans l'entreprise pendant le congé, pour lequel :
 - * comptent intégralement les congés à la charge de l'entreprise, les congés de maternité, de paternité et d'adoption, les congés pour enfant malade, le congé de solidarité familiale, le congé de soutien familial ;
 - * comptent pour moitié : le congé de présence parentale et le congé parental d'éducation ;
- le droit à la retraite, pour lequel la question n'a d'incidence significative que pour des congés longs :
 - * dans les régimes de base, les congés de maternité, de paternité et d'adoption, le congé de présence parentale sont validés ; le régime du congé parental et sa combinaison avec l'AVPF est protecteur des intérêts des salariés, sous forme de validation ou de majoration de durée d'assurance (cf. section III) ; le congé de soutien familial donne lieu à validation par l'AVPF65 (sous conditions de ressources) ;
 - * dans les régimes complémentaires, des possibilités sont ouvertes dans certains cas pour une validation.

g) Le statut du bénéficiaire

- Pour les indemnités et allocations versées par les caisses de sécurité sociale (IJ maternité et paternité, CLCA, AJPP), sont éligibles les salariés, les fonctionnaires, les indépendants et les exploitants agricoles ; néanmoins, pour les IJ maternité et paternité, les montants et conditions de versement ne sont pas harmonisées entre salariés et non salariés (cf. section I) ;
- Pour le congé de soutien familial :
 - * les indépendants sont éligibles (i.e. ils bénéficient du statut protecteur de ce congé au regard de l'assurance maladie, invalidité et retraite)
 - * les fonctionnaires et les agents non titulaires des trois fonctions publiques sont exclus du champ des bénéficiaires. Les statuts et autres textes dont ils relèvent prévoient des possibilités d'absence pour s'occuper de proches, dans des conditions similaires, voire plus avantageuses que le congé de soutien familial.

⁶⁵ Le coût de l'AVPF est à la charge de la CNSA.

h) Dans certains cas, on n'accorde pas un congé suspendant le contrat de travail mais on donne au salarié le droit de passer à temps partiel pendant une durée limitée

C'est le cas pour le congé parental d'éducation et le congé de solidarité familiale.

2) La connaissance de ces congés est très imparfaite et inégale

a) Les taux de recours à ces congés

- On a une bonne connaissance pour les congés de maternité et de paternité (voir ci-dessus).
- On a une connaissance moyenne pour le congé parental : une étude réalisée la DARES (septembre 2009) exploite le module 2005 sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (réalisé dans l'ensemble des pays européen). D'après ce module, 820 000 personnes ont pris un congé parental dans l'année (11 % d'hommes et 89% de femmes).

Ces congés parentaux sont de durées très variables : un tiers ont pris un congé de 3 ans ou plus, et un tiers un congé de 1, 2 ou 3 mois (tableau 1).

Tableau 1 : durée des congés parentaux

Durée du congé parental	%
1, 2 ou 3 mois	33,3
4 à 6 mois	10,2
7 mois à 1 an	11,3
Plus d'1 an à moins de 3 ans	10,5
3 ans ou plus	34,7

Source : DARES

Près des trois quarts des personnes ayant prit un congé parental dans les douze derniers mois l'ont pris à temps complet, un quart à temps partiel, les cas de congés mixtes temps complet / temps partiel étant très rares (1%). Les congés parentaux courts sont plus souvent à temps complet (c'est le cas de 80% des congés de 1, 2 ou 3 mois) que les congés parentaux longs (deux tiers des congés de 3 ans et plus sont à temps complet).

Les congés parentaux sont le plus souvent rémunérés : 90 % des congés parentaux pris dans les douze derniers mois ont été rémunérés.

- Le congé de présence parentale : près de 5 000 bénéficiaires de l'allocation journalière de présence parentale.

- La connaissance du recours aux autres congés est à peu près nulle, du fait qu'ils sont soit non indemnisés, soit indemnisés par l'employeur.

b) Les dépenses publiques afférentes à ces congés

- on a une bonne connaissance pour :
 - * le CLCA (3,3 Md€ (Cf. section II, B-3) ;
 - * les congés de maternité (2,5 Md€) et paternité (250 M€) ;
 - * les allocations de présence parentale (plus de 50M€ soit 13 000€/bénéficiaire).
- les connaissances sont plus lacunaires ou inexistantes pour les autres congés.

c) Les dépenses des employeurs afférentes à ces congés ne sont pas connues

Section V - La situation dans les autres pays européens

1) Les projets et débats autour de nouvelles directives sur le congé parental et le congé maternité

a) La proposition de directive sur le congé parental⁶⁶

Bien que l'emploi reste une compétence nationale, l'Union peut intervenir pour établir des normes minimales.

Le droit au congé parental pour les parents qui travaillent a ainsi été reconnu en 1996, dans le cadre d'une directive⁶⁷ reprenant un accord entre les partenaires sociaux interprofessionnels au niveau européen.

La Commission européenne a adopté le 30 juillet 2009 une proposition de directive portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental⁶⁸.

Cet accord, conclu par les partenaires sociaux européens le 18 juin 2009, propose de faire passer le congé parental minimum de trois à quatre mois par enfant dès 2011, règle qui serait applicable à tous les employés à travers l'Europe⁶⁹.

Ce mois supplémentaire ne serait pas transférable d'un parent à l'autre (ce qui signifie qu'un même parent ne pourra pas prendre plus de trois mois).

Les États membres auraient deux ans, à compter de l'adoption définitive du texte, pour transposer les nouvelles dispositions en droit interne.

Le texte doit à présent être adopté au Conseil européen à la majorité qualifiée. La proposition pourrait donc prendre effet fin 2011 si elle est approuvée comme prévu avant fin 2009.

a1) outre l'augmentation de la durée, le projet apporte les modifications ou ajouts suivants :

- toute forme de discrimination serait interdite à l'encontre des travailleurs demandant ou prenant un congé parental ;
- à l'issue de leur congé parental, les travailleurs auraient le droit de demander une adaptation de leur horaire, pendant une certaine période⁷⁰. En évaluant les demandes de congé parental, les employeurs seraient tenus de trouver un équilibre entre les besoins du travailleur et ceux de l'entreprise⁷¹ ;
- les pouvoirs publics, les employeurs et les syndicats seraient tenus de prendre en considération les besoins particuliers des parents d'enfants adoptés, ou d'enfants souffrant d'un handicap ou d'une maladie chronique.

⁶⁶ Pour une présentation des objectifs récents de la Commission européenne autour du congé parental et du congé maternité, voir A. Math *Congés de maternité, congés parentaux : de nouvelles directives en vue*, Chronique internationale de l'IRES, n° 117, mars 2009.

⁶⁷ Directive 96/34/CE du 3 juin 1996.

⁶⁸ Proposition de Directive du Conseil portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BusinessEurope, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE <http://europe.unsa.org/7ActuEurop/PropDirectiveCongeParental30juil09.pdf>.

⁶⁹ Actuellement, le congé maximal n'est que de 3 mois en Belgique, au Royaume-Uni, en Irlande, à Malte et au Portugal.

⁷⁰ La détermination de la durée de cette période restant du ressort des États membres.

⁷¹ Ce qui signifie que la Directive n'impose pas l'opposabilité de ce droit, chaque État membre restant libre de mettre en place une législation plus contraignante.

a2) s'agissant des conditions d'accès au congé parental, le projet de directive indique que

« les États membres et les partenaires sociaux peuvent notamment :

- a) décider d'accorder le congé parental à temps plein, à temps partiel, de manière fragmentée, ou sous la forme d'un crédit-temps, en tenant compte des besoins des employeurs et des travailleurs ;
- b) subordonner le droit au congé parental à une période de travail ou à une période d'ancienneté qui ne peut dépasser un an⁷². Les États membres et les partenaires sociaux veillent, le cas échéant, à inclure dans cette période la durée totale des contrats à durée déterminée successifs avec le même employeur, contrats définis par la directive 1999/70/CE du Conseil sur le travail à durée déterminée⁷³ ;
- c) définir les circonstances dans lesquelles l'employeur, après consultation conformément à la législation, aux conventions collectives ou aux pratiques nationales, est autorisé à reporter l'octroi du congé parental pour des raisons justifiables liées au fonctionnement de l'entreprise. Toute difficulté découlant de l'application de cette disposition doit être résolue conformément à la législation, aux conventions collectives ou aux pratiques nationales ;
- d) en plus du point c), autoriser des arrangements particuliers pour répondre aux besoins de fonctionnement et d'organisation des petites entreprises ».

L'objectif de cette réforme est donc d'allonger le congé parental dans les pays où la durée n'est que de 3 mois actuellement, d'assurer une meilleure protection contre les discriminations et d'inciter les pères à assumer de plus grandes responsabilités familiales, puisque le quatrième mois de congé ne pourrait pas être transféré à la mère et serait donc perdu s'ils ne le prenaient pas.

b) Les débats sur le congé maternité

La législation actuelle relative au congé de maternité au plan communautaire est régie par la directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 portant sur la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail. Sont notamment définis :

- un droit à congé de maternité d'au moins quatorze semaines, réparties avant et/ou après l'accouchement, dont un congé obligatoire d'au moins deux semaines ;
- une interdiction de licenciement des salariées pendant la période allant du début de leur grossesse jusqu'au terme du congé de maternité, sauf motifs justifiés donnés par l'employeur.

La durée des congés maternité varie de 14 semaines (Allemagne, Malte) ou 15 semaines (Belgique) à un an (Royaume-Uni) voire deux ans (Lituanie) dans l'Union européenne. La commission des droits des femmes du Parlement européen a adopté le rapport d'Edite Estrela (Portugaise, Parti socialiste européen – PSE) qui propose d'augmenter la durée minimale à 20 semaines (dont une période post-natale de 8 semaines), avec l'octroi d'un salaire intégral pendant les 6 semaines suivant l'accouchement et de 85% au minimum pendant le reste du congé⁷⁴. Elle appelle en outre les États membres à mettre en place un congé paternité de

⁷² C'est déjà le cas dans la directive actuellement en vigueur. Avec la condition d'un an d'ancienneté pour accéder au congé parental, la France applique la norme maximale.

⁷³ La législation du travail en France applique déjà cette règle.

⁷⁴ Rappelons qu'en France les IJ maternité sont de 93% du salaire net, sous plafond de salaire de 2859€bruts, les IJ sont donc plafonnées à 2100 € par mois.

deux semaines minimum. Cette proposition maximaliste est supérieure aux propositions de la Commission européenne, qui a présenté en octobre 2008 une proposition de directive portant la durée minimale du congé maternité à 18 semaines⁷⁶.

Le Parlement européen a décidé en mai 2009 de renvoyer ce rapport en commission parlementaire à la demande du groupe PPE-DE, en faisant valoir qu'il n'y aura pas d'accord en première lecture avec le Conseil et que les positions au sein du Parlement ne sont pas convergentes.

2) Les congés liés à la naissance et à l'éducation des jeunes enfants dans les pays européens

Les choix des pays européens en matière de congés maternité, paternité et parental, sur le plan du droit du travail et des politiques sociales, restent divers, même si certaines convergences dans les objectifs se dessinent peu à peu. Les logiques nationales des congés parentaux s'expliquent notamment par les choix anciens faits en matière de modes de garde, d'organisation familiale et de travail des mères.

a) Une étude⁷⁷ présente une typologie des congés permettant de conceptualiser les choix nationaux

« Il est habituel de distinguer quatre catégories de congés aux parents, selon un schéma correspondant au modèle typique suivant :

- Un congé de maternité, généralement rémunéré sous la forme d'un certain maintien du salaire, d'une quinzaine de semaines dont quelques unes avant la naissance ;
- Eventuellement, un congé de paternité de quelques jours réservés au père juste après la naissance ;
- Un congé parental continu de quelques mois pour s'occuper d'un enfant en bas âge, ce congé venant succéder au congé de maternité ; ce congé peut être non rémunéré ou sous la forme d'une prestation d'un montant forfaitaire, ou encore être considéré comme une réelle assurance sociale et rémunéré sous la forme d'une compensation du salaire comme dans certains pays du nord de l'Europe ;
- Les congés pour des enfants plus âgés dans des situations particulières par exemple lorsque l'enfant est malade, handicapé ou invalide, ou encore en cas d'urgence ».

Bien entendu, la réalité s'éloigne parfois de ce modèle conceptuel et les frontières entre les différents congés peuvent être floues : ainsi, dans certains cas, un congé maternité très long peut jouer le rôle du congé parental ; dans d'autres il n'y a pas de congé paternité mais le père est incité à prendre une partie du congé parental ; dans quelques pays (Suède, Norvège) il n'y a pas du tout de congé maternité mais là encore une partie du congé parental, qui peut être pris avant la naissance, joue ce rôle.

⁷⁵ Voir pour plus de détails :

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/briefing_page/54105-124-05-19-20090421BRI54104-04-05-2009-2009/default_p001c007_fr.htm

⁷⁶ Cette durée de 18 semaines est supérieure à la durée actuellement en vigueur en France pour les congés de maternité des deux premiers enfants, mais égale à la durée la plus souvent constatée dans les faits avec la prise du congé pathologique – voir la section I de la présente note.

⁷⁷ Antoine Math et Christèle Meilland, *Un état des lieux des congés destinés aux parents dans vingt pays européens*, Revue de l'IRES n°46, 2004. A noter également la publication récente d'une étude du Sénat : *Les congés liés à la naissance d'un enfant*, Les documents de travail du Sénat, octobre 2009.

Des réformes interviennent régulièrement, qui visent en général à la fois à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes sur le marché du travail et dans les tâches éducatives, à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et à favoriser la natalité. Ces réformes comportent toujours des volets relatifs à la garde des enfants, volets sans lesquels la recherche de l'égalité entre hommes et femmes et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle restent illusoirs.

On est néanmoins encore très loin en Europe du modèle de congé parental prolongeant le congé maternité, partagé entre les parents et bien rémunéré, que la seule focalisation sur les pays nordiques pourrait laisser accroire ; cette norme n'existe tout simplement pas au niveau européen, comme le montrent les fiches pays en annexe, d'une part parce qu'un certain nombre de pays n'offrent pas de congé parental rémunéré, d'autre part parce que d'autres pays n'offrent que des congés parentaux faiblement rémunérés.

b) Une étude récente de l'Université Libre de Bruxelles pour la Commission européenne⁷⁸ porte un regard comparatif sur les systèmes de congé parental en Europe et propose des indicateurs permettant d'évaluer ces systèmes.

Ces indicateurs sont étudiés sur les champs suivants⁷⁹ :

b1) la période de qualification pour l'éligibilité

L'accès au congé peut être soumis à une période d'emploi ou de versement de cotisations sociales préalables. Pour accéder à la rémunération du congé, certains pays requièrent une période d'activité préalable et d'autres n'imposent aucune condition⁸⁰.

b2) la durée

La longueur du congé au regard du droit du travail diffère sensiblement d'un pays à un autre, allant de trois mois (soit la période minimale requise selon la directive européenne) en Belgique, au Portugal, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, jusqu'à trois ans (Autriche, Allemagne, Espagne, France, etc.). La durée de l'indemnisation peut aller de quelques semaines à plusieurs mois et jusqu'à trois années.

b3) la flexibilité

La flexibilité du congé parental est analysée sur différents critères, tels que l'âge limite de l'enfant jusqu'auquel le congé peut être pris, la possibilité de fractionner le congé et de prendre le congé à temps partiel. Dans certains pays (Espagne, Finlande, France, République tchèque, etc.), le dispositif de congé parental cible davantage les parents de jeunes enfants puisque l'âge limite est de 3 ans et, en général, le congé doit être pris immédiatement après la naissance de l'enfant. A contrario, dans d'autres pays (Allemagne, Danemark, Italie, Pays-Bas, Suède, etc.) le congé peut être pris jusqu'aux 8 ans de l'enfant (9 ans dans le cas du Danemark), l'indemnisation pouvant être limitée jusqu'à un âge inférieur (exemple de

⁷⁸ *Politiques publiques envers l'emploi des parents et l'inclusion sociale (PEPSI)*, Département d'Economie Appliquée de l'Université Libre de Bruxelles, Juin 2009.

⁷⁹ L'étude ne fait malheureusement pas de distinction claire entre l'accès au congé parental en droit du travail et les conditions de la rémunération de ce congé, les conclusions doivent donc en être considérées avec prudence. On essaie ici de remédier à cette limite en apportant des éclairages sur ces deux plans.

⁸⁰ Par exemple la Suède ou l'Allemagne ; dans ce cas les bénéficiaires perçoivent le montant plancher de la prestation (300€ non imposables en Allemagne, 540€ imposables en Suède).

l'Allemagne). La majorité des pays offre, à des degrés divers, la possibilité de fractionner le congé dans le temps. Dans la majorité des pays, le congé peut être pris à temps partiel, même si la flexibilité de l'option temps partiel varie d'un pays à un autre.

b4) la transférabilité

Le congé peut être associé à un droit individuel ou à un droit familial. Lorsque le droit au congé est individuel, chaque parent a droit à un congé individuel qui ne peut être transféré au partenaire. Si un des deux parents ne prend pas le congé, celui-ci ne peut être pris par l'autre. Inversement, si le droit au congé est familial, le congé peut être plus ou moins partagé entre les deux parents selon le pays.

b5) le niveau de protection d'emploi

La directive européenne de 1995 portant sur le congé parental prévoit que le retour au même emploi ou à un emploi équivalent soit garanti. Si la plupart des pays membres offrent ce droit, d'autres ont adopté des mesures plus restrictives. Par exemple, en Espagne, la protection d'emploi ne couvre que la première année du congé parental. Aux Pays-Bas, elle n'est prévue que pour certaines conventions collectives.

b6) les droits liés à la pension et l'ancienneté

Les droits liés à l'ancienneté sont en général garantis durant le congé parental, soit entièrement, soit partiellement (France et en Autriche notamment, ces droits sont garantis pour la moitié du congé). Dans quelques pays, (Grèce, Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas), ils ne sont pas prévus légalement mais sont laissés à la discrétion de l'employeur.

Les droits à retraite peuvent être couverts intégralement pendant la durée du congé (Suède, Italie, Allemagne par de mécanisme des majorations pour enfant élevé), ou pendant une partie seulement (Danemark, Espagne).

b7) la rémunération

Le paiement du congé varie fortement selon le pays.

- Certains ne l'indemnisent pas (Espagne, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni).

- Lorsque le congé est rémunéré, deux cas sont possibles.

* Premier cas, le versement d'un montant forfaitaire pendant le congé (Autriche, Belgique, Danemark, France, Pologne, République tchèque...) qui est dans la plupart des cas modeste ou faible (à l'exception du Danemark et de la République tchèque notamment).

* Deuxième cas, une rémunération fonction du salaire. Elle est alors la plus faible en Italie (30%). Elle est comprise entre 60 et 70% du salaire net en Allemagne, Finlande, Hongrie et Lettonie. Elle atteint 80 à 90% du salaire net en Norvège, Suède et Lituanie tandis que la compensation salariale est intégrale en Estonie et en Slovénie (et en Norvège pour ceux qui choisissent la durée courte de 46 semaines).

On donne en annexe un aperçu des congés dans quelques pays européens⁸¹, avec en particulier un éclairage plus détaillé sur l'Allemagne et la Suède, dont les dispositifs de congé parental présentent des aspects intéressants pour l'analyse et la réflexion du HCF.

c) L'étude des systèmes étrangers, et notamment des systèmes allemand et des pays nordiques, fait ressortir les éléments de problématique suivants :

c1) l'affichage d'une durée de congé indemnisé située aux alentours de 12 mois (12+2 en Allemagne, incluant le congé maternité post-natal, 14+2 en Suède incluant le congé maternité y compris prénatal, 13 mois en Norvège en incluant le congé maternité) cache une réalité moins normative

* De nombreuses suédoises préfèrent diminuer le montant de l'indemnisation et prolonger la durée de perception⁸², jusqu'à 18 mois en moyenne.

* La réforme allemande de 2007 a prévu la possibilité pour les parents de déroger à la durée de 12 mois et de choisir une durée de 24 mois (pour une rémunération globale égale, donc avec une rémunération mensuelle moitié moindre, de 33,5 % du salaire net au lieu de 67 %) ; le ministère de la Famille ne communique pas sur les choix effectués par les familles et on ne sait pas, à ce stade, quelle est la proportion des familles qui choisissent la durée longue⁸³.

* Les parents norvégiens ont le choix entre une durée « courte » de 46 semaines et une durée « longue » de 56 semaines ; à 70% ils choisissent la durée longue ;

c2) dans les pays nordiques, une allocation peut être versée à l'issue du congé parental aux parents qui n'ont pas recours à une crèche publique

En Suède et en Norvège⁸⁴, les parents avec un enfant de 12 à 36 mois qui n'ont pas recours à un système de garde public (que l'enfant soit gardé par un mode de garde payant privé ou par la famille) perçoivent une allocation mensuelle (jusqu'à 300 € en Suède, 430 € en Norvège)⁸⁵. Ce complément peut être analysé, comme en Norvège, comme une compensation au fait qu'il n'y aurait pas de place en crèche publique, ou comme en Suède, davantage comme une liberté de choix offerte aux parents. Quoi qu'il en soit, ce complément n'est pas lié au statut au regard de l'emploi mais peut néanmoins constituer une incitation à prolonger, souvent pour quelques mois, le congé parental, notamment pour des femmes peu qualifiées. En 2008, environ 42% des enfants âgés de 12 à 36 mois ouvraient droit à cette allocation en Norvège, dont une partie (non chiffrée) sont gardés par un parent.

⁸¹ Voir la bibliographie en annexe. Une présentation d'un large panel de pays figure notamment dans Moss et Korintus, *International Review of Leave Policies and Related Research 2008*, juillet 2008 et dans Ray, *A Detailed Look at Parental Leave Policies in 21 OECD Countries*, CEPR, septembre 2008 (ces deux études en anglais uniquement). Le HCF remercie en outre particulièrement les conseillers aux affaires sociales des ambassades de France en Europe (Bernard Bedas, Yann Bubien, Patrick Kluczynski, Blandine Legout, Xavier Luquet, Catherine Marcadier, Eric Trottmann) et leurs équipes, qui ont apporté des éléments complémentaires très utiles et qui ont nourri les présentations figurant en annexe.

⁸² Le système suédois permet ce type d'arbitrage, voir la présentation en annexe.

⁸³ Le développement de cette formule longue fait partie des projets discutés dans le cadre de la négociation du contrat de coalition du nouveau Gouvernement ; ce contrat de coalition stipule : « une allocation parentale partielle jusqu'à 28 mois doit être introduite ».

⁸⁴ Cette allocation existe également en Finlande et au Danemark. Elle est très diffusée en Finlande.

⁸⁵ En Suède, ce complément, introduit en juillet 2008, est versé par les communes, qui ne sont pas obligées de le proposer, et n'est pas cumulable avec l'allocation parentale.

c3) lorsqu'une partie du congé n'est pas transférable, ceci afin d'inciter les pères à prendre une partie du congé (que ce soit sous forme de quota ou de bonus), la durée non transférable est de l'ordre de deux mois⁸⁶.

La part réservée au père est la plus importante en Islande, qui réserve en effet trois mois à la mère (dont un mois avant la naissance), trois mois au père et trois mois au choix⁸⁷.

L'interprétation du recours des pères au congé parental peut être assez différente selon le point de vue adopté : d'une part, même avec une fraction du congé réservée au père, il ne faut pas surestimer le recours des pères ; mais d'autre part, cette fraction réservée aux pères joue le rôle de signal quant à l'objectif de rééquilibrage des rôles des hommes et des femmes et la proportion des congés prise par les pères progresse avec le temps :

- le recours des pères n'est pour le moment que de 14% en Allemagne, mais il a tout de même quadruplé à la suite de la réforme de 2007,
- en Europe du Nord, il atteint des proportions importantes (80 à 90% prennent un congé parental) mais la part du congé parental réservée au père inclut en outre le congé paternité rémunéré qui existe dans d'autres pays (dont la France) ; au total, la part des pères dans l'ensemble des jours indemnisés au titre du congé parental progresse mais reste encore modérée :

Part de la durée de congé parental indemnisé consommée par les pères :

En %	2000	2007
Finlande	4,2	6,1
Danemark	6,0	6,2
Norvège	7,2	11,4
Suède	13,7	21,7
Islande	3,3	31,2

Source : A. Haataja, *Fathers' use of paternity and parental leave in the Nordic countries*, 2009

c4) lorsqu'une partie du congé n'est pas transférable, dans certains pays (Allemagne, Norvège), les pères ne peuvent percevoir l'allocation parentale au-delà de la partie non transférable que si la mère exerce une activité professionnelle.

c5) lorsque l'indemnisation est proportionnelle au salaire (en général entre 2/3 et 4/5^e du salaire net de référence), un niveau plancher est institué pour les personnes sans revenu de référence ou avec un revenu faible (plancher de 300 € en Allemagne, 540 € en Suède).

c6) le cumul avec un revenu à temps partiel est possible, voire encouragé au-delà de la période initiale.

c7) afin d'ancrer dans la norme sociale un congé parental de l'ordre de un an à un an et demi, il est nécessaire que l'offre de mode de garde au-delà de cette durée soit largement accessible.

C'est le cas en Suède, plus qu'en Norvège ; ce n'est pas encore le cas en Allemagne mais la réforme de 2007 a posé des objectifs forts et dégagé des financements fédéraux importants.

⁸⁶ Cette durée peut alors être présentée comme s'ajoutant à la durée de base (12 mois + 2 en Allemagne) ou s'imputant sur la durée totale (480 jours dont 60 en Suède, 56 semaines dont 10 en Norvège).

⁸⁷ Les huit mois à prendre après la naissance pouvant être pris jusqu'aux 18 mois de l'enfant et étant rémunérés à 80% du salaire.

Malgré le rapprochement apparent des législations allemandes et nordiques, il faut donc garder à l'esprit que les situations restent très différentes :

- en Suède, la plupart des mères cessent de travailler pendant, en moyenne, 18 mois après la naissance ; une grande majorité d'entre elles reprennent ensuite une activité professionnelle (assez souvent à temps partiel), les enfants étant accueillis en crèche après l'âge de un an
- l'Allemagne vient d'une situation où le taux d'activité des mères d'enfants de moins de 3 ans est bas, une faible proportion d'enfants de moins de 3 ans étant accueillis. La réforme de 2007, qui se traduit par un raccourcissement du congé parental à 12 mois (+2), ne permettra aux mères de reprendre une activité ultérieure qu'à la condition que le plan de développement de l'offre de garde se déploie conformément aux objectifs du gouvernement et que la norme sociale relative à l'image de la mère de jeune enfant évolue⁸⁸.

⁸⁸ Voir sur les enjeux de la réforme et les incertitudes qui demeurent, voir par exemple J. Fagnani, *Les réformes de la politique familiale en Allemagne*, Note du Cerfa 67, octobre 2009.

CHAPITRE II - LES FAMILLES QUI ONT RECOURS PRINCIPALEMENT A UN MODE D'ACCUEIL PAYANT

Section I - Les différents modes d'accueil

A) Une pluralité de modes d'accueil

Trois modes de garde « formels » extra-familiaux existent : l'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE), l'assistant maternel (pour l'essentiel à son domicile) et l'employé de maison au domicile de la famille.

Plus d'un million de places sont offertes par ces trois modes d'accueil aux enfants de moins de trois ans (pour une toute petite minorité, la famille a recours à deux modes de garde).

Par ailleurs la scolarisation en école préélémentaire ou « maternelle » concerne 149 500 enfants de deux à trois ans.

1) L'accueil par les assistants maternels

En France, le recours à un assistant maternel est le mode de garde le plus utilisé pour les jeunes enfants : 584 500 enfants de moins de trois ans⁸⁹.

Après avoir connu une très forte progression dans les années 90, passant de 70 000 en 1990 à 232 000 en 2000, le nombre des assistants maternels en activité continue de progresser atteignant 291.000 en 2008⁹⁰. Les différentes prestations versées aux parents qui ont recours à ce mode d'accueil ont nourri cette évolution et expliquent la réduction très forte du nombre de « gardiennes » non agréées et non déclarées.

a) Qui sont les assistants maternels ?

- Plus de 99% sont des femmes. « Globalement peu diplômées et disposant d'une faible expérience professionnelle, elles choisissent souvent ce métier « par défaut » plus que « par vocation ». Elles légitiment et valorisent toutefois leur activité par leur savoir-faire et leur responsabilité morale et éducative »⁹¹. 49% ont au plus le brevet d'études du premier cycle des collèges (BEPC) et 18% ont au moins le baccalauréat⁹². Près d'un tiers ont un BEP ou un CAP.

- 72% indiquent exercer ce métier pour concilier vie professionnelle et vie familiale⁹³.

- en moyenne, ils exercent ce métier depuis 11 ans et demi.

- « Avant d'exercer leur activité :

* 3% des assistants maternels venaient de terminer leurs études ou une formation professionnelle ;

* 41% exerçaient une autre activité professionnelle ;

* 15% étaient au chômage ;

* 41% ne travaillaient pas⁹⁴.

⁸⁹ Soit 78% des 744 000 places pour les enfants de moins de 6 ans.

⁹⁰ Acoos Stat N°02 « *Le repli conjoncturel atteint aussi les particuliers employeurs en 2008* », octobre 2009.

⁹¹ Drees – Etudes et résultats N°636 – *Le métier d'assistante maternelle*, mai 2008.

⁹² Drees – Etudes et résultats N°581 – *Les assistantes maternelles en 2005* – juin 2007.

⁹³ IRCEM – *Rapport d'analyse de l'étude descriptive des assistants maternels*, 2005.

⁹⁴ Drees – Etudes et résultats N°581 – *Les assistantes maternelles en 2005* – juin 2007.

- 87,7% sont mariés⁹⁵. Les assistants maternels ont moins souvent de jeunes enfants que les autres salariées du secteur privé (15% contre 19%) « mais elles ont davantage d'enfants à charge, tous âges confondus que les autres salariées. Ainsi, en 2005, 38% des assistantes maternelles âgées de 35 à 44 ans avaient au moins trois enfants à charge contre 18% des salariées du secteur privé appartenant à la même tranche d'âge. Cela tendrait à confirmer l'hypothèse selon laquelle la profession d'assistante maternelle est souvent associée à une reprise d'activité de la part de mères de familles nombreuses »⁹⁶.

- Dans 44% des cas, leur conjoint est ouvrier et dans 19,5% des cas, il est employé. Les revenus mensuels du foyer sont inférieurs à 2 300 € nets pour 77% de ces ménages⁹⁷. 78% sont propriétaires de leur logement.

- avec un âge moyen de 46 ans en 2008, plus du tiers des assistants maternels a plus de 50 ans⁹⁸. Pour l'avenir, 80 000 assistants maternels, représentant près de 120 000 places pour les enfants de moins de trois ans⁹⁹, doivent partir à la retraite d'ici 2015¹⁰⁰, équivalant à une réduction de l'offre actuelle de 20%.

b) Depuis 1977, les assistants maternels bénéficient d'un statut professionnel qui a été réformé en 1992 puis en 2005

La loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux vise principalement à améliorer le statut des assistants maternels afin de favoriser l'attractivité du métier et affiche deux objectifs principaux :

- garantir une plus grande qualité des soins apportés aux enfants par une meilleure intégration professionnelle des accueillants ;

- améliorer le statut de ces professionnels en le faisant converger vers le droit commun.

Une évaluation de cette réforme est en cours par la Direction générale de l'action sociale.

b1) l'agrément

La loi du 27 juin 2005 actualise et précise les modalités d'agrément des assistants maternels¹⁰¹. L'agrément est accordé par le président du conseil général pour une durée de cinq ans renouvelable. La loi du 17 décembre 2008 a porté de 3 à 4 le nombre maximum de mineurs pouvant être accueillis simultanément par un assistant maternel, y compris le ou les enfants de moins de 3 ans de l'assistant maternel dans la limite de 6 mineurs de tous âges au total (article L 421-4 du code de l'action sociale et des familles). La présence d'un enfant de moins de trois ans de l'assistant maternel rend indisponible une place d'accueil autorisée par l'agrément. La capacité maximale d'accueil peut être dépassée à titre exceptionnel et sur autorisation du Président du conseil général, en particulier afin de remplacer un autre assistant maternel indisponible pour une courte durée ou pendant la période d'adaptation d'un nouvel enfant confié.

⁹⁵ IRCEM op cit.

⁹⁶ Drees – Etudes et résultats N°581 – *Les assistantes maternelles en 2005* – juin 2007.

⁹⁷ IRCEM – site Internet.

⁹⁸ Cnaf – E-essentiel – N°85 – mai 2009- *Les assistantes maternelles sont présentes sur 26 000 communes*.

⁹⁹ 80 000 x 78,5% (taux d'enfants<3 ans) x 68% (taux d'activité) x 2,7 (nombre de places agréées/assistant maternel).

¹⁰⁰ Juilhard Jean Marc – *Accueil des jeunes enfants en milieu rural : développer une offre innovante* – Rapport d'information pour le Sénat – N°545 – juillet 2009.

¹⁰¹ Code de l'action sociale et des familles, articles L 421-1 à L 421-8, L 421-11, L 421-17, D 421-4, , D 421-12, D 421-14, D 421-17.

Dans certains départements, les assistants maternels ont un agrément limité à un seul enfant, la première année suivant leur formation (ce qui ne leur permet pas de valider leurs droits à retraite)¹⁰².

L'examen des candidatures est réalisé par le service de protection maternelle et infantile (PMI) du conseil général, au terme d'une enquête sociale qui évalue notamment les aptitudes du candidat vis-à-vis des enfants et de leurs parents et vérifie que les conditions matérielles du logement sont propices à l'accueil de jeunes enfants. L'agrément précise le nombre et l'âge des enfants susceptibles d'être accueillis ainsi que les horaires de cet accueil. Cette procédure mobilise des moyens importants : ainsi dans le Département de l'Essonne, l'agrément des assistants maternels représente 21% du temps de travail des puéricultrices de la PMI et 33% de leurs visites à domicile¹⁰³.

Afin d'harmoniser les pratiques, la Direction générale de l'action sociale a produit un référentiel de l'agrément des assistants maternels à usage des services de PMI. Cette brochure sera éditée d'ici la fin 2009 et le guide mis en ligne sur le site du Ministère.

Lorsqu'un assistant maternel agréé change de département de résidence, son agrément demeure valable sous réserve d'une déclaration préalable adressée au président du conseil général du département de sa nouvelle résidence.

Le Président du conseil général est tenu d'informer trois types d'acteurs des différents éléments relatifs à l'agrément des assistants maternels¹⁰⁴:

- les maires : ils doivent être informés de toutes les décisions relatives à l'agrément des assistants maternels et doivent pouvoir fournir aux familles, de même que le service départemental de la protection maternelle et infantile, une liste des professionnels agréés sur leur territoire ;
- les relais assistantes maternelles : le président du conseil général met à leur disposition la liste des assistants maternels agréés ;
- les organismes débiteurs de la prestation d'accueil du jeune enfant, ainsi que les représentants légaux des mineurs accueillis, sont informés en cas de retrait, de suspension ou de modification du contenu de l'agrément.

*b2) la formation*¹⁰⁵

Depuis 1992, la formation des assistants maternels est obligatoire. Initialement de 60 heures, elle est passée à 120 heures avec la loi de 2005, dont 60 premières heures obligatoirement suivies avant d'accueillir des enfants.

Les conseils généraux sont tenus de délivrer cette formation (directement ou en passant convention avec un organisme de formation) dans les six mois suivant la demande d'agrément. Les autres 60 heures de formations doivent être effectuées dans les deux ans à compter de l'accueil du premier enfant.

Une initiation aux gestes de secourisme est aussi obligatoire pour exercer la profession d'assistant maternel.

¹⁰² TABAROT Michèle – *Rapport au Premier Ministre sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, juillet 2008.

¹⁰³ JOURDAIN-MENNINGER Danièle , ROUSSILLE Bernadette , VIENNE Patricia , LANNELONGUE Christophe , *La Protection maternelle et infantile en France* – Rapport de l'IGAS, 2006.

¹⁰⁴ Code de l'action sociale et des familles, articles L.421-8 et 421-9 et D 421-36.

¹⁰⁵ Code de l'action sociale et des familles, articles L 421-14, D 421-44 à D 421-52 – décrets du 20 avril 2006 et 14 septembre 2006.

Dans les faits, il semblerait que le temps entre la demande d'agrément et l'organisation d'une formation préalable à l'accueil des enfants puisse varier entre 9 mois et une année¹⁰⁶. Un certain nombre d'assistants maternels auraient alors tendance à se décourager et à renoncer à l'exercice de ce métier¹⁰⁷.

c) La rémunération¹⁰⁸

c1) les composantes de la rémunération des assistants maternels

La rémunération comporte un salaire de base, des majorations éventuelles et des indemnités liées notamment aux congés et à l'entretien de l'enfant.

- le salaire de base est librement convenu entre la famille et l'assistant maternel. Toutefois, il ne peut être inférieur à 0,281 fois le montant de SMIC net par enfant et par heure d'accueil. Par ailleurs, comme l'aide des CAF n'est pas accordée si la rémunération horaire dépasse 0,5 SMIC/enfant accueilli, cette référence constitue de fait le plafond de la rémunération (ou plus exactement de la rémunération déclarée).
- depuis la loi de 2005, les heures travaillées au-delà de 45 heures hebdomadaires doivent donner lieu à une majoration de rémunération ;
- l'indemnité d'entretien de l'enfant est versée lorsqu'aucune fourniture n'est apportée par les parents de l'enfant. Elle ne peut être inférieure à 85% du minimum garanti (défini à l'article L 3231-12 du code du travail), soit 2,81 € par enfant pour une journée de neuf heures. Ce montant peut être proratisé en fonction de la durée effective d'accueil quotidien. Cette indemnité n'est pas assimilable à un salaire et n'est pas assujettie aux cotisations sociales ;
- l'indemnité de nourriture est versée lorsque les parents ne fournissent pas les repas.
- l'indemnité de congés payés, égale à 1/10^{ème} de la somme des salaires perçus, est intégrée dans le salaire de base.

c2) les revenus perçus ne sont quasiment pas imposables.

En effet, le revenu imposable est égal à la différence entre les rémunérations et indemnités perçues pour l'entretien et l'hébergement des enfants et une somme forfaitaire égale à trois fois le montant horaire du SMIC par jour et par enfant (quatre fois le montant du SMIC en cas de garde d'un enfant handicapé ou malade). Ce statut fiscal particulier a deux conséquences :

- * les ménages d'assistants maternels payent moins d'impôt sur le revenu. La dépense fiscale est évaluée à 150M€ ce qui, pour une massesalariale de 3,1Md€ correspond à un taux marginal moyen de 5 %.
- * l'assiette de calcul des prestations sous condition de ressources – et notamment les aides au logement – est quasiment nulle. Comme les allocations de logement diminuent très vite avec le revenu, l'avantage en cause est important. Il n'a pas fait l'objet d'une évaluation. Mais compte tenu de la modestie des ménages ainsi que du taux de locataires et d'accédants à la propriété, le taux de perception d'une aide au logement doit être élevé.

Il résulte ainsi de ce statut que l'on sous-estime sensiblement la dépense publique de ce mode de garde (puisque l'on calcule usuellement l'aide sans tenir compte de ces éléments).

¹⁰⁶ TABAROT Michèle – *Rapport pour le Premier ministre sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance* (page 35), juillet 2008.

¹⁰⁷ VOISIN Joëlle – *Développement de la garde d'enfants* – rapport pour l'Igas – mars 2009.

¹⁰⁸ Code de l'action sociale et des familles, articles L 423-19, D 423-9, convention collective du 1er juillet 2004 article 7.

d) Les effectif et l'activité des assistants maternels

d1) le nombre d'assistants maternels accueillant des enfants

Le PQE famille 2010 évalue à 276 700 le nombre d'assistants maternels en exercice en 2007¹⁰⁹. Selon l'Acoss, cet effectif aurait augmenté de près 6% en 2008 (291 500).

d2) le taux d'exercice des assistants maternels est de 68%

Ce taux rapporte le nombre d'assistants maternels en exercice au nombre d'assistants maternels agréés. On ne dispose pas d'étude concernant les raisons de ce « non exercice ».

d3) en moyenne, un assistant maternel est agréé pour 2,7 places

Tableau récapitulatif de l'évolution du nombre d'assistants maternels (PQE famille 2010)

Chiffres au 31 décembre	1990	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Agréments	132 000	338 100	352 900	365 900	374 600	400 600	406 400
Taux d'exercice des assistants maternels (%)	54,0	68,7	69,8	68,9	70,2	67,4	68,1
Assistants maternels en exercice	71 300	232 200	246 100	252 200	263 000	269 900	276 700
Nombre de places agréées auprès d'assistants maternels en exercice	132 900	585 800	651 700	660 500	689 200	710 500	744 200
Dont places potentielles pour enfants < 3 ans						572 400	584 500
Nombre moyen de places par agrément	1,9	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7

Champ : France métropolitaine. Source: DREES, IRCM in PQE famille 2010

e) Le nombre et l'âge des enfants accueillis par un assistant maternel

- Le PQE famille 2010 évalue à 744 200 le nombre de places agréées auprès d'assistants maternels en exercice.

- La répartition de ce potentiel de garde entre les enfants de moins ou plus de trois ans peut être suivie :

* en fonction du nombre des enfants « couverts » par le CMG. La proportion d'enfants de moins de 3 ans accueillis par des assistants maternels se situe alors entre 69%¹¹⁰ et 71%¹¹¹.

* au prorata des cotisations prises en charge pour ces deux catégories d'enfants. La part des enfants de moins de trois ans est de 78,5% (chiffre logiquement supérieur à celui calculé au prorata des effectifs puisque la durée d'emploi de l'assistant maternel est plus élevée pour les enfants de moins de trois ans).

- 19% des assistants maternels ne gardent qu'un enfant, 26% en gardent deux, 26% en gardent trois, 16% en gardent quatre et 14% en gardent cinq ou plus (pas forcément simultanément). Dans tous les cas, la majorité des enfants accueillis ont moins de 3 ans.

¹⁰⁹ Source Drees-Ircem.

¹¹⁰ Cnaf, prestations légales, aides au logement, Rmi au 31 décembre 2008.

¹¹¹ Cnaf – Acoss – Centre Pajemploi, note communiquée au Hcf en date du 6 octobre 2009.

Nombre et âge des enfants accueillis par un assistant maternel

ASSISTANTES MATERNELLES GARDANT 1 ENFANT	de moins de 3 ans	44 361	81%	
	de 3 à 6 ans	10 639	19%	
	Sous-total	55 000	100%	19%
ASSISTANTES MATERNELLES GARDANT 2 ENFANTS	de moins de 3 ans	42 477	59%	
	de 3 à 6 ans	6 037	8%	
	dont 1 de moins de 3 ans et 1 de 3 à 6 ans	24 038	33%	
	Sous-total	72 552	100%	26%
ASSISTANTES MATERNELLES GARDANT 3 ENFANTS	dont une majorité d'enfants de moins de 3 ans	60 285	82%	
	dont une majorité d'enfants de 3 à 6 ans	13 017	18%	
	Sous-total	73 302	100%	26%
ASSISTANTES MATERNELLES GARDANT 4 ENFANTS	dont une majorité d'enfants de moins de 3 ans	26 867	60%	
	dont une majorité d'enfants de 3 à 6 ans	4 724	11%	
	dont une part égale d'enfants de moins et de plus de 3 ans	13 129	29%	
	Sous-total	44 720	100%	16%
ASSISTANTES MATERNELLES GARDANT 5 ENFANTS	dont une majorité d'enfants de moins de 3 ans	15 484	72%	
	dont une majorité d'enfants de 3 à 6 ans	6 084	28%	
	Sous-total	21 568	100%	8%
ASSISTANTES MATERNELLES GARDANT 6 ENFANTS OU PLUS	dont une majorité d'enfants de moins de 3 ans	8 254	51%	
	dont une majorité d'enfants de 3 à 6 ans	4 225	26%	
	dont une part égale d'enfants de moins et de plus de 3 ans	3 663	23%	
	Sous-total	16 142	100%	6%
TOTAL DES ASSISTANTES MATERNELLES		283 284	100%	

Source : Cnaf, Acoiss – Centre Pajemploi

f) Le nombre d'heures de garde réalisées

f1) pour une durée moyenne de l'ordre de 286 heures/mois par assistant maternel, on peut estimer les heures réalisées à près d'1Md environ par an.

f2) plus de la moitié des assistants maternels réalisent un nombre d'heures de garde inférieur à 288 heures par mois

Mais cette durée recouvre des combinaisons variées. Ainsi à titre d'exemple 144 heures correspondent à l'accueil d'un enfant 36 heures par semaine mais aussi à celui de deux enfants 18 heures dans la semaine.

Si la proportion des assistants maternels réalisant moins de 144 heures de garde par mois (20,7%) est proche de la proportion des assistants maternels ne gardant qu'un enfant (19%), ces deux taux ne se recouvrent pas totalement : un assistant peut accueillir plusieurs enfants à temps partiel, ce qui lui donne un faible nombre d'heures de garde ; il peut aussi accueillir un seul enfant mais pour une durée plus longue que 144 h/mois.

Répartition des assistants maternels par heures de garde réalisées

Tranches d'heures de garde par assistant maternel	%
Moins de 144 heures	20,7%
Entre 144 et moins de 288 heures	33,7%
Entre 288 et moins de 432 heures	27,7%
Entre 432 et moins de 576 heures	13,5%
576 heures et plus	4,5%
Total	100%

Source : Cnaf – Acoiss – Centre Pajemploi - 2007

f3) le nombre d'heures d'accueil par enfant de moins de trois ans

Le nombre d'heures d'accueil par enfant de moins de trois ans est en moyenne de 120 heures par mois. Il est de 125 heures pour les familles qui ne perçoivent pas conjointement un Clca et, à l'opposé, de 76 heures pour celles qui perçoivent un Clca réduit en raison d'une activité à temps partiel représentant au plus un mi-temps.

Le nombre moyen d'heures varie également en fonction des revenus des parents (un niveau très proche de 116 et 118 heures pour les deux premières tranches de revenus et 140 heures pour la troisième tranche de revenus).

La répartition des allocataires par quartiles témoigne d'une grande dispersion dans le nombre d'heures de garde par enfant de moins de trois ans.

Moyenne et quartiles du nombre moyen d'heures de garde mensuelle par enfant de moins de 3 ans

	Moyenne	1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile
Enfants de moins de 3 ans	120 h	89 h	119 h	150 h
Enfants de moins de 3 ans – Familles sans CLCA	125 h	94 h	124 h	155 h
Enfants de moins de 3 ans – Familles avec CLCA 80	111 h	85 h	110 h	135 h
Enfants de moins de 3 ans – Familles avec CLCA 50	76 h	55 h	72 h	92 h
Enfants de moins de 3 ans – Familles 1 ^{ère} tranche de ressources*	118 h	85 h	118 h	150 h
Enfants de moins de 3 ans – Familles 2 ^{ème} tranche de ressources*	116 h	87 h	114 h	150 h
Enfants de moins de 3 ans – Familles 3 ^{ème} tranche de ressources*	140 h	107 h	142 h	173 h

Source : FILEAS 2008 - Calculs CNAF

* Le niveau inférieur représente 17% des bénéficiaires du CMG assistante maternelle, le niveau médian 67% et le niveau supérieur 16%.

g) Les assistants maternels en regroupement

L'article 108 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit la possibilité pour un assistant maternel d'accueillir des mineurs dans un local tiers en dehors de son domicile. Cette disposition – dérogatoire par rapport au droit commun - permet à quatre assistants maternels d'exercer leur profession dans un même local, le nombre maximum de mineurs accueillis ne pouvant dépasser le nombre cumulé d'enfants indiqués sur chacun des agréments donnés par le conseil général.

Le président du conseil général signe une convention précisant les conditions de cet accueil après avis de la commune d'implantation et à condition que le local garantisse la santé et la sécurité des mineurs.

Une convention type accompagnée d'un guide pratique ont été adressés le 27 juillet 2009 à l'ensemble des partenaires concernés. Un bilan ne peut donc être tiré de cette disposition.

2) Les employés à domicile

Les employés à domicile sont également dénommés « auxiliaires parentaux ». Ils gardent l'enfant au domicile des parents. Ceux-ci peuvent s'organiser avec une autre famille pour faire garder les enfants au domicile d'une des deux familles : il s'agit alors de « garde partagée ».

a) L'agrément et la formation

Contrairement aux assistants maternels, les employés à domicile employés directement par les parents ne font l'objet d'aucun agrément ni contrôle par le conseil général.

Ils n'ont pas d'obligation de suivre une formation mais, depuis 1999¹¹², la formation professionnelle continue est un droit pour les salariés dont l'employeur est un particulier (40 heures de formation continue par an). Pendant la formation, l'employeur rémunère le salarié et prend en charge ses frais de déplacement. Il est ensuite remboursé par l'Agefos-Pme, organisme gestionnaire des fonds de la formation professionnelle pour les salariés du particulier employeur. Un certificat de qualification professionnelle (CQP) de garde d'enfant au domicile de l'employeur a été créé par les partenaires sociaux et classé au niveau 3 de la grille des salaires de la convention collective.

L'institut de formation de la FEPPEM a été désigné comme coordinateur pédagogique pour la mise en œuvre de ces orientations et le respect de la qualité des formations. En 2008, 11 128 salariés du particulier employeur – tous confondus et pas uniquement auprès des jeunes enfants - (sur 1,45 million de salariés du secteur) ont été formés par l'Institut Fepem de l'emploi familial par l'intermédiaire de 400 organismes de formations. Plus de 7 100 salariés ont bénéficié d'une formation continue et 4 500 personnes ont passé une certification de qualification professionnelle (assistant maternel, garde d'enfant, assistant de vie-dépendance et employé familial)¹¹³.

b) Les conditions de travail

La durée du travail est fixée à quarante heures hebdomadaires. Au-delà, les heures travaillées sont des heures supplémentaires qui donnent lieu à une majoration de 25% pour les huit premières heures et de 50% pour les heures supplémentaires au delà de la huitième heure. Le salarié bénéficie du droit aux congés payés.

Les heures de présence peuvent être réparties entre heures de travail effectif et heures de présence responsable pendant lesquelles le salarié ne travaille pas mais reste responsable de l'enfant. En cas de garde partagée, toutes les heures de présence sont des heures effectives.

c) La rémunération

Le salaire est librement fixé par le contrat de travail et ne peut être inférieur au SMIC horaire ni aux salaires minimaux prévus dans le cadre de la convention collective qui détermine, chaque année, un barème des rémunérations. Le salaire mensuel est calculé sur la base de 174 heures.

¹¹² Convention collective du 24 novembre 1999 étendue par arrêté du 2 mars 2000.

¹¹³ Bilan présenté lors de la Conférence annuelle des organismes de formation labellisés, le 9 avril 2009.

Depuis le 1er octobre 2007, la rémunération des heures supplémentaires effectuées par les employés de maison est exonérée d'impôt sur le revenu et ouvre droit à une réduction de cotisations sociales salariales (ce qui augmente le salaire net versé au salarié). Sont concernés par cette mesure, les salariés employés à temps plein, pour les heures effectivement travaillées au-delà de 40 heures de travail effectif par semaine. En cas d'horaires irréguliers, les heures supplémentaires sont celles qui dépassent une moyenne de 40 heures hebdomadaires calculée sur un trimestre¹¹⁴.

d) L'effectif des employés à domicile dans les ménages ayant un enfant de moins de trois ans

En 2008, 64 384 familles bénéficient du complément mode de garde à domicile de la Paje ou de l'Aged¹¹⁵ pour la garde d'un ou plusieurs enfants de moins de 6 ans¹¹⁶, dont 59% pour au moins un enfant de moins de trois ans (37 872 bénéficiaires avec au moins un enfant de moins de trois ans)¹¹⁷.

Sachant qu'un employé à domicile peut garder plusieurs enfants d'une même famille, le nombre d'enfants gardés par un salarié à domicile est légèrement supérieur.

3) Les organismes habilités pour la garde individuelle des jeunes enfants¹¹⁸

Des organismes (associations ou entreprises, éventuellement à but lucratif mais également collectivités locales, mutuelles, CCAS, hôpitaux,...) peuvent être habilités pour la garde individuelle des jeunes enfants.

Certains sont des services mandataires : ils accomplissent des formalités administratives et des déclarations sociales et fiscales pour le compte des parents et peuvent également assurer le placement des salariés mais n'en sont pas les employeurs.

D'autres sont des services prestataires : ils salarient les gardes d'enfants et en assurent le placement, la formation et le remplacement en cas d'absence.

Ces organismes bénéficient du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée, soit 5,5% et peuvent être payés par les parents au moyen du Chèque emploi service universel.

Un « agrément qualité » est délivré par le Préfet du département après avis du Président du conseil général du lieu d'implantation du siège social de l'organisme gestionnaire et, le cas échéant, des Présidents de conseil général du lieu d'implantation des établissements de l'organisme. Il est valable cinq ans et est renouvelable.

Un organisme comportant plusieurs établissements dépose une seule demande d'agrément. Toutefois, il doit disposer d'une charte de qualité (conforme aux exigences de l'agrément) à laquelle les établissements sont tenus d'adhérer.

Cet agrément qualité est obligatoire pour les enfants de moins de trois ans. Pour les enfants de trois à six ans, un simple agrément permet aux organismes de bénéficier des avantages financiers qui lui sont rattachés (Cesu, crédit d'impôt).

¹¹⁴ *Les modes d'accueil des jeunes enfants* – Supplément de la revue ASH, septembre 2008.

¹¹⁵ 56 604 CMG de la Paje et 7 780 Aged.

¹¹⁶ L'Acoss, dans sa publication « *Acoss Stat* » N°92 d'octobre 2009, dénombre 10 000 Aged et 68 000 Paje Cmg pour garde à domicile ; une hypothèse serait que le nombre de déclarants soit supérieur au nombre de bénéficiaires de ces prestations.

¹¹⁷ Cnaf, Prestations légales au 31 décembre 2008, Métropole et Dom.

¹¹⁸ Code du travail, articles L 7231-1, L 7232-1 à L 7232-7, L 7233-1 à L 7233-3.

4) Les établissements et services d'accueil du jeune enfant (EAJE)¹¹⁹

Les crèches collectives, halte garderies et établissements multi-accueil relèvent d'une même réglementation concernant leur autorisation d'ouverture, leur taux d'encadrement, la qualification du personnel de direction et d'encadrement des enfants. Outre leur fonction d'accueil, ces établissements et services d'accueil ont pour mission de « veiller à la santé, à la sécurité et au bien-être ainsi qu'au développement des enfants qui leur sont confiés »¹²⁰.

Les établissements d'accueil du jeune enfant accueillent à temps plein ou à temps partiel les enfants dans des crèches collectives, y compris les crèches parentales (28% des places), les crèches familiales (19%), les halte garderies (11%) et le multi-accueil (42%)¹²¹.

Depuis 2003, en raison notamment de la mise en place de la prestation de service unique par les Caf et de sa généralisation en 2005 :

- le nombre d'établissements dits de « mono-accueil » (crèches et halte garderies) diminue à raison de 6% par an en moyenne ;
- le nombre d'établissements multi-accueil – accueil régulier et occasionnel, à temps plein ou à temps partiel - progresse (+ de 10% en 2007).

En 2007, le nombre de places en établissements multi-accueil (136 600) dépasse celui en établissements mono accueil (133 400).

a) La réglementation¹²²

a1) *l'autorisation ou l'avis du Président de conseil général*

Toute création ou extension doit faire l'objet d'une autorisation ou d'un avis du Président du conseil général :

- une autorisation, après avis du maire de la commune d'implantation, pour les structures gérées par des personnes physique ou morales de droit privé ;
- un avis, pour les structures publiques.

Le président du conseil général dispose d'un délai de 3 mois à compter de la réception du dossier pour délivrer son autorisation ou son avis, faute de quoi l'autorisation est réputée acquise et l'avis donné.

Mais « les maires et les différents gestionnaires déplorent souvent l'interprétation restrictive des textes faits par certains services de PMI, au nom du principe de précaution »¹²³, en ce qui concerne notamment la superficie, la configuration et l'aménagement des locaux. Pour 31% des communes, cette procédure d'avis imposerait des normes imprévues et pas toujours justifiées par le bien-être des enfants et 15% d'entre elles font état de normes imprévues mais admettent leur caractère justifié¹²⁴.

¹¹⁹ Drees – Etudes et résultats N°681 - Février 2009 – *L'offre d'accueil des enfants de moins de 6 ans*.

¹²⁰ Décret du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

¹²¹ Calcul d'après les données DREES 2007, hors jardins d'enfants.

¹²² Articles R 2324-16 à 47 du code de la santé publique et guide de l'accueil de la petite enfance paru en mai 2007. Pour des éléments plus détaillés, voir également « *les modes d'accueil des jeunes enfants* » - Leprince F. - Supplément d'Ash 2^{ème} édition – septembre 2008.

¹²³ Idem, page 25.

¹²⁴ Enquête de la mission de révision générale des politiques publiques – *Avis de 47 petites et grandes villes*, mars 2008 – cité par TABAROT Michèle, Op Cit, page 61.

a2) le projet d'établissement

Toutes les structures collectives doivent se doter d'un projet d'établissement, ou de service, ainsi que d'un règlement de fonctionnement (ou règlement intérieur) qui précise leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

a3) l'autorisation du Maire

Comme pour tout établissement recevant du public, le Maire de la commune d'implantation doit donner son autorisation à l'ouverture d'un EAJE. Il est assisté dans sa mission par une commission consultative de sécurité et d'accessibilité relevant de la Préfecture.

a4) le respect des conditions d'hygiène

Si l'établissement dispose d'une cuisine, il doit respecter les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social et doit effectuer une déclaration à la direction départementale des services vétérinaires.

a5) les critères d'admission

Il n'existe pas de critères nationaux d'admission en établissement d'accueil du jeune enfant (en dehors de l'âge de l'enfant).

Dans un contexte particulièrement difficile où la demande est supérieure à l'offre, il revient à chaque gestionnaire de définir ses critères ainsi que les enfants qui lui paraissent devoir être prioritairement admis. Dans la plupart des cas, la situation sociale des parents est prise en compte ainsi que l'ordre d'inscription sur la liste d'attente. Dans la plupart des cas également, les places sont prioritairement attribuées aux parents domiciliés dans la commune d'implantation de l'EAJE. En revanche, lorsque la politique de la petite enfance ressort d'un territoire intercommunal, l'ouverture des équipements est prévue pour tous les habitants de l'intercommunalité.

Avec la mise en place du RSA¹²⁵, les gestionnaires ont obligation de prévoir « les modalités selon lesquelles ces établissements garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de six ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle et répondant aux conditions de ressources fixées par voie réglementaire, pour leur permettre de prendre un emploi, de créer une activité ou de participer aux actions d'accompagnement professionnel qui leur sont proposées » (article L 214-7 du code de l'aide sociale et des familles). Le nombre de places est fixé chaque année par le gestionnaire de l'établissement et ne peut être inférieur à une place par tranche de 20 places d'accueil (soit 5%). Le gestionnaire peut également s'acquitter de cette obligation de manière globale sur l'ensemble des établissements dont il assure la gestion, en créant ou finançant un service de garde d'enfants au domicile parental agréé ou en passant convention à cette fin avec des assistants maternels (article D 214-7 du code de l'aide sociale et des familles).

a6) les normes de personnel

- L'effectif du personnel chargé des enfants - les « accueillants » - est de : un adulte pour cinq enfants qui ne marchent pas et un adulte pour huit enfants qui marchent.

Cet effectif peut être calculé en fonction du taux de présence effective des enfants ; mais il ne peut être inférieur à deux, même dans les « heures creuses » (dans ce cas, il faut au moins un professionnel répondant aux conditions de qualification requises).

¹²⁵ Cette obligation existait avant la mise en place du RSA et était réservée aux bénéficiaires de minima sociaux mais n'a fait l'objet d'aucun bilan d'application.

Pour les établissements d'une capacité égale ou inférieure à 30 places, la personne en assurant la direction peut être partiellement prise en compte dans le calcul du taux d'encadrement des enfants (1/2 postes au maximum au-delà de 16 places).

- L'équipe de la crèche comprend :

* un directeur (puéricultrice, médecin ou, pour les structures de 40 places au plus, un éducateur de jeunes enfants). La durée d'expérience requise pour exercer la fonction de directeur varie en fonction de son diplôme et de la taille de la structure. En l'absence de candidats remplissant les conditions requises, une dérogation peut être accordée, dans des conditions déterminées, par le Président du conseil général : les dérogations accordées concernent 3% des crèches et halte garderies traditionnelles, 4% des établissements multi-accueil et 6 à 8% des structures parentales¹²⁶.

* un médecin référent ;

* le concours d'une puéricultrice ou d'un infirmier pour les établissements de plus de 20 places quand la direction de l'établissement est assurée par un éducateur de jeunes enfants ;

* des professionnels chargés directement des soins et de l'éducation des enfants : puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, infirmiers, psychomotriciens et pour 50% au plus de l'effectif des professionnels titulaires d'autres qualifications (BEP, CAP petite enfance, etc.). La présence d'au moins un demi-poste d'éducateur est exigée pour les structures d'une capacité égale ou supérieure à 25 places, auquel il est ajouté un demi-poste supplémentaire par tranche complète de 20 places supplémentaires.

Un des problèmes auquel se heurtent actuellement les gestionnaires est la pénurie de professionnels formés pour répondre aux normes en vigueur¹²⁷.

La mission de révision générale des politiques publiques relatives à la famille a conduit une enquête auprès des communes en 2008. Seules 8% des communes disent ne pas rencontrer de difficultés de recrutement¹²⁸.

Ce manque de professionnels concerne prioritairement :

- les auxiliaires de puériculture : 36% des communes signalent des difficultés de recrutement ; on compte 3000 nouveaux diplômés par an¹²⁹ pour 60 000 professionnels en exercice ;

- les puéricultrices : 31% des communes signalent des difficultés de recrutement ; on compte 1000 diplômées par an pour 13 500 professionnels en exercice ;

- dans une moindre mesure, les éducateurs de jeunes enfants : 16% des communes signalent des difficultés de recrutement ; on compte 1 400 diplômés par an pour 20 000 professionnels en exercice). En 2005, sur 17 880 candidats à l'entrée en formation, 2 133 ont été admis.

¹²⁶ Drees, Bailleau G. *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2007* – document de travail – juin 2009.

¹²⁷ VOISIN Joëlle – *Développement de la garde d'enfants* – rapport pour l'Igas, Mars 2009.

¹²⁸ TABAROT Michèle – *Rapport pour le Premier ministre sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance* – (page 35), juillet 2008.

¹²⁹ « Pour une valorisation des métiers de la petite enfance » - Fiche 11 - Conférence de presse de Nadine MORANO, Secrétaire d'Etat à la famille, 16 décembre 2008.

Le dispositif de validation des acquis de l'expérience n'a permis l'acquisition du diplôme que pour 149 Educateurs de jeunes enfants et 140 auxiliaires de puériculture en 2007¹³⁰.

Cette situation n'est pas due au manque de vocation des jeunes pour ce type de métiers mais au manque de places dans les formations. Un des objectifs du « Plan métiers de la petite enfance », défini en décembre 2008 par la Secrétaire d'Etat chargée de la famille est de mieux répondre aux besoins de personnels formés.

b) Les différents types de structures collectives relevant tout ou partie de cette réglementation

b1) les crèches collectives¹³¹

Les crèches collectives dites « traditionnelles » accueillent les enfants de moins de 4 ans. Ces établissements sont normalement ouverts en moyenne de 10 à 12 heures par jour, au moins 5 jours par semaine et toute l'année (certains fermant un mois au cours de l'été). Chaque unité d'accueil a une capacité limitée à 60 places.

- Les crèches de quartier, implantées à proximité du domicile de l'enfant, sont gérées à 80% par des collectivités territoriales (70% par des communes et 10% par des départements). Près de 20% sont gérées par des associations¹³².

- Les entreprises de crèches sont encore en nombre limité. Depuis 2004, elles peuvent – sous certaines conditions – bénéficier de subventions de fonctionnement et d'aides à l'investissement par les caisses d'allocations familiales, signer des contrats enfance avec ces dernières et bénéficier du crédit d'impôt familles.

- Les crèches de personnel sont implantées sur le lieu de travail des parents et obéissent à la même réglementation que les autres crèches.

60% des crèches – non parentales – ont plus de 40 places et 79% sont gérées par une puéricultrice. 16% des crèches sont dirigées par un éducateur de jeunes enfants.

On compte 90 900 places en crèches collectives (dont 9 000 places en crèches de personnel et 2 750 places en crèches parentales)¹³³.

b2) les micro-crèches¹³⁴

Instituées, au titre des réalisations expérimentales, par le décret du 20 février 2007, les micro-crèches regroupent au sein d'une maison ou d'un appartement des professionnels accueillant au maximum neuf enfants de moins de six ans. Ces professionnels doivent être au minimum au nombre de deux dès lors qu'il y a quatre enfants ou plus. Ils doivent disposer au minimum de cinq ans d'expérience en tant qu'assistants maternels ou de deux ans d'expériences auprès des jeunes enfants et d'une qualification au moins de niveau V (par exemple le Cap petite enfance ou le Bep carrières sanitaires et sociales).

Le gestionnaire peut être une personne de droit privé, à but lucratif ou non, ou une collectivité publique. Il doit déposer auprès du Président du conseil général, un dossier comportant une

¹³⁰ Idem – fiche 15.

¹³¹ Code de la santé publique, articles L. 2324-1, R. 2324-25, R.2324-28, R 2324-43, R 2324-39 à 42.

¹³² Drees, Bailleau G. *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2007* – document de travail – juin 2009.

¹³³ Drees – Etudes et résultats N°681 – *l'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2007*, Février 2009.

¹³⁴ Code de la santé publique, article R.2324-47.

étude de besoin, l'adresse de l'établissement, le plan des locaux, le projet, les modalités de fonctionnement prévus ainsi que le budget prévisionnel.

Le PQE famille estime qu'en 2008, on devrait compter 278 places en micro-crèches. Un bilan dressé par la Cnaf et la Ccmsa fait état d'une centaine de structures en fonctionnement en 2009, avec une projection d'ouverture de 200 structures supplémentaires à horizon 2012. Il semblerait que les délais d'ouverture demandent environ un an en raison des difficultés liées à l'obtention de l'avis d'ouverture¹³⁵.

b3) les haltes-garderies¹³⁶

Les haltes-garderies offrent généralement un accueil collectif, occasionnel et/ou à temps partiel pour les enfants de moins de 6 ans.

La capacité moyenne observée d'une halte-garderie est de 20 places avec un accueil moyen de trois à quatre enfants par place.

74% des haltes-garderies sont dirigées par un éducateur de jeunes enfants, 12% par une puéricultrice et 14% par d'autres professionnels notamment des médecins.

60% des haltes-garderies sont gérées par les communes, 30% par des associations, 5% par des Caf. Les autres gestionnaires sont des départements ou des acteurs privés non associatifs.

On compte 35 700 places en haltes-garderies (dont 1 521 en haltes-garderies parentales)¹³⁷.

b4) les établissements multi-accueil¹³⁸

Les structures dites multi-accueil proposent à la fois un accueil régulier et un accueil occasionnel et parfois un accueil collectif ainsi qu'un accueil familial au sein de la même structure (dans ce cas, leur capacité totale est limitée à 100 places).

La grande majorité des nouvelles structures qui se créent depuis quelques années sont des établissements multi-accueil.

60% des établissements multi-accueil à gestion non parentale sont gérés par des communes et 35% par des associations.

On compte 136 000 places en structures multi-accueil (dont 2 300 en structures de personnel et 5 535 en structures parentales)¹³⁹.

b5) les services d'accueil familial¹⁴⁰

Ces services emploient des assistants maternels agréés qui accueillent à leur domicile de un à trois enfants, sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin, ou d'un éducateur de jeunes enfants si la capacité d'accueil n'excède pas 40 enfants. Leur capacité d'accueil ne doit pas dépasser 150 places.

En 2007, les services d'accueil familial proposent 48 300 places¹⁴¹ aux enfants de moins de trois ans. Leur nombre de places diminue de 1% par an en moyenne entre 2003 et 2007.

¹³⁵ Michèle TABAROT, Op.Cit.

¹³⁶ Code de la santé publique, articles L 2324-1 à L 2324-4, R. 2324-16 à R 2324-48.

¹³⁷ Drees – Etudes et résultats N°681 – *l'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2007*, Février 2009.

¹³⁸ Code de la santé publique, articles L 2324-1 à L 2324-4, R. 2324-16 à R 2324-48.

¹³⁹ Drees – Etudes et résultats N°681 – Op. Cit.

¹⁴⁰ Code de la santé publique, articles L 2324-1 à L 2324-4 et R 2324-16 à R 2324-48.

¹⁴¹ Cnaf, L'e-essentiel N°91 *l'activité des équipements d'accueil du jeune enfant en 2007*, octobre 2009 – (Ne sont identifiés que les Eaje percevant une prestation de service de la Cnaf).

b6) les services d'accueil parental¹⁴²

Les crèches, haltes-garderies ou structures multiaccueil parentales, désormais dénommées « établissements à gestion parentale », sont des structures associatives dans lesquelles les parents usagers sont majoritaires et participent au fonctionnement à raison – en moyenne – d'une demi journée par semaine ou par quinzaine.

Ces structures ne doivent pas dépasser 20 places mais, à titre exceptionnel, elles peuvent atteindre 25 places, par décision du Président du conseil général. Un professionnel doit être présent en permanence aux côtés des parents.

En 2007, on compte 2 468 places en accueil parental pour les enfants de moins de trois ans¹⁴³.

b7) les jardins d'enfants¹⁴⁴

Les jardins d'enfants accueillent les enfants de deux à six ans, encadrés par des éducateurs de jeunes enfants. L'effectif des enfants par unité d'accueil ne doit pas dépasser 80. Le taux d'encadrement doit assurer la présence d'un professionnel pour 15 enfants.

Le nombre de places en jardins d'enfant pour les enfants de moins de trois ans est de 2 287¹⁴⁵.

b8) les jardins d'éveil

Les jardins d'éveil sont destinés aux enfants de deux à trois ans.

Leur création a été décidée à la suite du rapport réalisé par Mme Michèle Tabarot.

Ils sont mis en place à titre expérimental pour la période de la COG signée entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales (2009-2012).

Si la procédure d'ouverture s'inscrit dans le cadre du droit commun des établissements d'accueil des jeunes enfants, les conditions de fonctionnement et d'organisation sont différentes.

L'encadrement prévu est de un adulte pour 8 à 12 enfants. La direction peut en être assurée par un éducateur de jeunes enfants.

Les jardins d'éveil peuvent être installés dans des locaux existants (école maternelle notamment) ou être adossés à une structure d'accueil des jeunes enfants. Leur capacité d'accueil est de 24 places minimum par unité de 12 enfants. L'accueil de l'enfant privilégiera un mi-temps sur une durée de 9 mois ou 18 mois maximum. Ils fonctionneront au moins 200 jours par an.

c) Le nombre d'enfants accueillis

- Selon les prévisions du PQE famille 2010, en 2008, 343 860 places d'accueil en EAJE seraient disponibles en 2008 (métropole et DOM) :

- * 288 892 en accueil collectif ;
- * 51 082 en accueil familial ;
- * 3 608 en accueil parental ;
- * 278 en micro crèches.

- Les données statistiques ne permettent de connaître ni le nombre d'enfants fréquentant les EAJE, ni la durée de recours par enfant.

¹⁴² Code de la santé publique, articles L 2324-1 à L 2324-4.

¹⁴³ Cnaf ; L'e-ssentiel n°91 - *l'activité des équipements d'accueil du jeune enfant en 2007*, octobre 2009.

¹⁴⁴ Code de la santé publique, articles R 2324-17, 25, 37, 43 et 46.

¹⁴⁵ Cnaf – e-ssentiel.N°91 Op cit

- Une partie des enfants accueillis ont plus de 3 ans (22% des EAJE accueillent des enfants âgés de 0 à 6 ans et 2% n'accueillent que des enfants de plus de 3 ans)¹⁴⁶.

Faute de données plus précises, on raisonne sur l'hypothèse que le nombre de places est proche du nombre d'enfants accueillis, sachant que ces enfants sont accueillis pour des durées très disparates. En classant tous ces enfants dans le potentiel de l'offre des enfants de moins de trois ans, on raisonne par excès.

5) L'école préélémentaire (ou maternelle) et les accueils de loisirs maternels

a) L'école préélémentaire (ou maternelle)

Elle ne constitue pas un « mode d'accueil » en tant que tel. Elle offre un service spécifique mais est prise en compte ici dans la mesure où les enfants qui y sont accueillis n'ont besoin que de modes d'accueil complémentaires lorsque leurs parents exercent une activité professionnelle.

Les enfants de moins de 3 ans peuvent être préscolarisés dans certaines conditions (propreté acquise, autonomie) et si le nombre de places est suffisant. L'enseignant est alors secondé par un Astem (Agent spécialisé technique des écoles maternelles) rémunéré par la commune.

Après avoir augmenté jusqu'en 1990 avec une extension « en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé » (loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989), puis s'être maintenu autour de 35% pendant 10 ans, le taux de préscolarisation des enfants de 2 à 3 ans ne cesse de diminuer depuis 2001¹⁴⁷ pour atteindre 18% en 2008-2009. En 2008, 149 500 enfants de moins de 3 ans fréquentaient une école préélémentaire (ou maternelle) contre 182 000 en 2006 et 254 000 en 2001.

b) En dehors des heures scolaires

En dehors des heures scolaires (avant et après la classe, le mercredi et les vacances), les enfants de moins de six ans peuvent être accueillis dans des « accueils ou centres de loisirs maternels ».

Ces centres doivent faire l'objet d'une déclaration au Préfet du département (direction départementale de la jeunesse et des sports) s'ils reçoivent entre 7 et 300 enfants pendant au moins 14 jours par an ainsi que d'un avis du Président du conseil général (pour les enfants de moins de six ans). L'encadrement minimal est d'un animateur pour huit enfants âgés de moins de six ans. La moitié des animateurs doivent être titulaires du BAFA ou du BAFD. Pour les garderies périscolaires, l'effectif minimal est d'un animateur pour dix enfants âgés de moins de six ans. Peu d'enfants de moins de quatre ans y sont accueillis.

B) Le pilotage du système de garde

1) Le pilotage du déploiement du système de garde est assez « lâche ».

Il n'existe aucune obligation légale de mettre en œuvre le « service public » de la garde des jeunes enfants. Les compétences sont éclatées entre différents acteurs. Aucune compétence obligatoire n'incombe aux pouvoirs publics en matière d'accueil des jeunes enfants (hormis pour la préscolarisation des enfants de plus de 3 ans et les normes de fonctionnement des

¹⁴⁶ Cnaf – L'essentiel N° 91 – *L'activité des équipements d'accueil des jeunes enfants en 2007* – octobre 2009.

¹⁴⁷ PAPON Monique et MARTIN Pierre – *Rapport d'information sur la scolarisation des jeunes enfants* au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat – 2008.

établissements et des services). C'est pour l'essentiel en assurant la solvabilisation de la demande qu'on entend favoriser le développement des modes de garde.

Pour la garde par les assistants maternels, les services publics – ceux des collectivités territoriales et du service public de l'emploi – peuvent certes promouvoir « le métier » et en favoriser les conditions d'exercice ; mais on reste dans un schéma libéral dans lequel l'offre se forme spontanément.

Pour les crèches, il n'existe aucune norme territoriale qui donne effectivité aux objectifs globaux que l'Etat se fixe et pour lesquels il dote la CNAF de moyens de passer des contrats de développement du parc avec les communes. Mais il ne peut imposer aucune norme d'équipement à ces dernières.

Il résulte de cet état de fait :

- de profondes inégalités territoriales (on y revient ci-dessous au II-A-3) ;
- une incertitude des ménages sur la disponibilité, la qualité et le prix des différentes formules de garde auxquelles ils peuvent recourir.

Les pouvoirs publics essayent de donner plus de cohérence au système sur ces deux plans. Leurs efforts seront étudiés dans une prochaine note.

2) Les acteurs en présence

L'accueil des jeunes enfants voit intervenir un ensemble d'acteurs publics et privés.

a) L'Etat

- définit la réglementation des différents modes d'accueil ;
- définit les prestations familiales et les dépenses fiscales qui, en solvabilisant la demande, poussent au développement de la garde à domicile (assistants maternels et employés à domicile) ;
- arrête le cadrage financier de l'action sociale des Caf et des Ccmsa dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion qu'il signe avec la Cnaf et la Msa. C'est dans ce cadrage global que s'articulent les conditions des contrats que les caisses passent avec les communes, notamment pour le développement des EAJE ;
- est responsable de l'accueil des enfants dans les écoles préélémentaires et assure le recrutement et le financement des professeurs des écoles ;
- assure la définition des cursus de formation et le financement des enseignants qui dispensent les formations de certains professionnels de la petite enfance dans le cadre des lycées professionnels.

b) La Branche famille de la sécurité sociale

La Caisse nationale des allocations familiales avec les Caisses d'allocations familiales ainsi que la Caisse centrale de mutualité sociale agricole avec les caisses de mutualité agricole :

- assurent le versement des prestations affectées à l'accueil des jeunes enfants ;
- développent une politique d'action sociale dans les limites financières définies par l'Etat. Cette politique d'action sociale est incitative mais ne peut assurer le développement de l'offre d'accueil sans la volonté politique des collectivités locales.

c) Les conseils généraux

Les Conseils généraux, par leurs services de protection maternelle et infantile :

- assurent l'agrément, la formation et le suivi des assistants maternels ;
- délivrent les autorisations ou les avis sur l'ouverture et le fonctionnement des établissements d'accueil des jeunes enfants.

Certains accordent des aides financières aux parents et, plus marginalement, assurent la gestion d'établissements d'accueil.

d) Les communes et regroupements de communes

Les communes et regroupements de communes :

- assurent la gestion de la majorité des établissements d'accueil des jeunes enfants ;
- apportent une subvention d'équilibre aux établissements dont elles assurent la gestion ;
- apportent généralement des subventions aux autres établissements, à gestion privée, implantés sur leur territoire ;
- financent les agents techniques spécialisés des écoles maternelles (Astem) ;
- mettent à disposition les locaux pour les écoles maternelles et les garderies périscolaires.

e) Les régions

- élaborent les plans régionaux de formation incluant, dans le cadre de schémas régionaux des formations sanitaires, les formations des professionnels de la petite enfance ;
- agréent et financent les établissements qui assurent la formation des éducateurs de jeunes enfants ;
- financent les bourses d'études.

f) Les agences régionales de santé

De fait, la majorité des formations de puéricultrices et certaines formations d'auxiliaires de puériculture sont assurées par des écoles gérées par les hôpitaux dont le financement s'impute sur la dotation globale de l'établissement hospitalier. Le financement de ces écoles est donc du ressort des agences régionales de santé¹⁴⁸.

g) Les employeurs

g1) dès le XIXème siècle, des entreprises ont créé et financé des crèches pour leur personnel mais ces initiatives sont restées très limitées.

Depuis la conférence de la famille de 2003, des incitations sont mises en place par le Gouvernement afin d'inciter les entreprises à s'impliquer davantage dans la garde des jeunes enfants grâce au crédit d'impôt familles, aux aides à l'investissement accordées par les Caf et aux contrats enfance pouvant être signés avec ces mêmes organismes.

On compte 9 000 places dans des crèches d'entreprise (notamment dans les hôpitaux) et 2 300 places en multi-accueil. Par ailleurs, entre 2004 et fin 2008, on sait que les fonds d'aide à

¹⁴⁸ « Pour une valorisation des métiers de la petite enfance » - Fiche 11 - Conférence de presse de Nadine MORANO, Secrétaire d'Etat à la famille, 16 décembre 2008.

l'investissement de la Cnaf ont permis d'aider à la création de 7 400 places pour des entreprises, 85% étant en multi-accueil¹⁴⁹. L'ouverture prévue pour ces places s'étend de 2004 à 2013 ; une partie d'entre elles figure donc déjà dans les 11 300 places d'EAJE existantes.

g2) on ne connaît pas le nombre de places réservées par des employeurs pour leurs salariés dans des crèches associatives, communales ou dans des entreprises de crèches.

h) Les entreprises de crèches

Des entreprises de crèches (à but lucratif) se créent également depuis quelques années.

Fin 2008, la Cnaf a accordé une aide à l'investissement pour la création de près de 3 900 places en entreprises de crèches. 60% d'entre elles permettront d'accueillir des enfants de salariés d'entreprises éligibles au crédit d'impôt familles. 15% des projets sont intercommunaux¹⁵⁰.

i) Les associations

Les associations assurent la gestion de 20% des crèches de quartier, 30% des haltes-garderies et 35% des établissements multi-accueil.

j) L'école préélémentaire ou maternelle

Pour l'école préélémentaire ou maternelle, il y a une obligation d'accueillir les enfants de trois ans et plus : « tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande » (article L.113-1 du code de l'Education).

Il n'en est pas de même pour l'accueil des enfants de moins de trois ans. Aucune obligation légale n'existe.

3) La coordination des modes d'accueil

a) Les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE) et les schémas locaux de développement de l'accueil des jeunes enfants

a1) les commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants ont été instaurées par la loi du 2 janvier 2002 et constituent une « instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes les questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département ».

Elles réunissent la plupart des acteurs locaux de l'accueil des jeunes enfants, excepté notamment les représentants de l'Education nationale.

Depuis la loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et familiaux, la Cdaje définit les modalités d'information et d'accompagnement des assistants maternels et des candidats à cette profession.

La loi prévoit que les Cdaje se réunissent au moins trois fois par an et qu'elles examinent chaque année un rapport sur l'état des besoins et de l'offre d'accueil des jeunes enfants

¹⁴⁹ Cnaf – Note pour la commission d'action sociale du 16 décembre 2008.

¹⁵⁰ Idem.

élaboré par les services du conseil général et de la caisse d'allocations familiales. Elles examinent également un rapport du Préfet sur les schémas de développement des services d'accueil des jeunes enfants élaborés par les communes. Sur cette base, ces commissions formulent des propositions pour améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande d'accueil des jeunes enfants.

« Si ces commissions disposent d'un vaste champ d'intervention (de l'information des familles à la mise en adéquation de l'offre et de la demande, en passant par la qualité d'accueil ou encore l'égalité d'accès aux différents modes d'accueil), elles n'ont actuellement que peu d'impact sur les politiques locales de la petite enfance » (...) « Si dans certains départements, leurs actions sont reconnues, elles restent des instances de « réflexion, de conseil, de proposition » sans réel pouvoir décisionnel et contraignant »¹⁵¹.

Fin 2007, une Commission départementale d'accueil des jeunes enfants était en place dans 60 départements et « selon les cas, à des stades d'opérationnalité très divers. Ces commissions fonctionnent de manière très inégale sur l'ensemble du territoire et leur objectif premier, établir un diagnostic partagé pour préparer une programmation, semble lui-même faire l'objet d'un bilan très mitigé »¹⁵². Certaines Cdaje ont été installées mais ne se réunissent qu'une ou deux fois par an.

*a2) la loi de 2002 prévoit la possibilité pour les communes d'élaborer un « schéma local de développement de l'accueil des jeunes enfants »*¹⁵³.

Elaboré en concertation avec les associations et organismes concernés, il est adopté par le conseil municipal. Il fait l'inventaire des équipements et services existants sur le territoire, recense la nature et l'état des besoins et indique les perspectives de développement ou d'adaptation de l'offre d'accueil ainsi que le calendrier prévisionnel de réalisation. Lorsqu'elles sont membres d'établissements publics de coopération intercommunale, les communes peuvent déléguer à ceux-ci le soin d'élaborer ce schéma.

4) L'information des familles et l'accompagnement des professionnels

Différentes structures et actions permettent d'apporter une information aux parents qui souhaitent avoir recours à un mode d'accueil pour leur jeune enfant. Certaines permettent également d'accompagner les professionnels.

Cette mission est assurée par les services de PMI, par les services enfance des communes, par les points informations familles (PIF) lorsqu'ils existent à proximité des familles concernées, par la Fepem pour les employés à domicile, par d'autres associations – associations familiales ou associations intervenant spécifiquement dans le champ de la petite enfance - ainsi que par les relais assistantes maternelles (RAM) et le site internet « Mon enfant.fr ».

Ainsi, le manque d'informations que regrettaient de nombreux parents de jeunes enfants tend progressivement à se combler, en particulier pour les modes d'accueil collectifs et l'accueil au domicile des parents. Pour les assistants maternels, les progrès restent à poursuivre là où il n'existe pas de relais assistantes maternelles et tant que les pages de « Mon enfant.fr » ne sont pas complétées par des informations localisées pour l'ensemble du territoire.

a) Les relais assistantes maternelles

¹⁵¹ Rapport sur le service public de la petite enfance – Centre d'analyse stratégique, février 2007, page 39.

¹⁵² TABAROT Michèle, Op.Cit., page 59.

¹⁵³ Code de l'action sociale et des familles, articles L 214-2 et L 214 -3.

Lancés, en 1989, par la caisse nationale des allocations familiales, les relais assistantes maternelles (RAM) sont des lieux d'information, de rencontre et d'échanges pour les parents et les assistants maternels. Ils peuvent proposer des temps de regroupement entre assistants maternels, des temps collectifs pour les enfants, ainsi que des activités festives regroupant parents et assistants maternels.

La loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels les définit comme ayant «pour rôle d'informer les parents et les assistants maternels sur ce mode d'accueil en tenant compte des orientations définies, le cas échéant, par la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle, sans préjudice des missions spécifiques confiées au service départemental de protection maternelle et infantile visé au chapitre II du titre Ier du livre Ier de la deuxième partie du code de la santé publique ».

Un certain nombre de RAM étendent leurs missions aux employés de maison ou auxiliaires parentaux gardant les enfants au domicile des parents.

La plupart sont gérés par des collectivités locales (notamment des communes ou des regroupements de communes) et bénéficient d'une prestation de service versée par la caisse d'allocations familiales¹⁵⁴.

b) « Mon enfant.fr »

Suite à différentes initiatives de Caf qui avaient mis en ligne des informations relatives à l'accueil des jeunes enfants, la Cnaf a mis en place, en mai 2009, un site internet : « Mon enfant.fr »

Ce site permet aux familles d'avoir accès à partir d'un site unique à :

- * une information personnalisée en matière de mode d'accueil et ce quel que soit leur lieu de résidence ou de travail ;
- * un simulateur de coûts pour l'accueil collectif.

Il constitue également un outil national permettant aux différents acteurs de la petite enfance et de la jeunesse de disposer d'un point d'information partagée recensant l'ensemble de l'offre existante sur l'ensemble du territoire.

A ce jour, le site recense la quasi-totalité des établissements d'accueil du jeune enfant, des relais assistantes maternelles, des lieux d'accueil enfants-parents et des accueils de loisirs financés par la branche Famille. Les coordonnées des assistantes maternelles ayant donné leur accord sont en ligne dans 43 départements, soit directement (39 départements) soit au moyen d'un lien (4 départements) avec un site développé par le conseil général. D'ici la fin de l'année 2009, cette information devrait concerner plus de 50 % des départements.

Une nouvelle version du site est prévue d'ici la fin mars 2010. Elle permettra d'enrichir et de compléter l'offre de service offerte aux familles avec une réponse exhaustive en matière de choix d'un mode d'accueil (information, disponibilités, coût) et une possibilité de géolocalisation. Pour permettre aux familles d'anticiper leur recherche, des informations sur les disponibilités existantes au 1^{er} janvier et au 1^{er} septembre de chaque année sont aussi prévues. Un outil de simulation des droits à la PAJE sera également mis en ligne.

¹⁵⁴ 40 % des dépenses de fonctionnement dans la limite des prix plafonds, soit une aide maximale de 19 226 €/Etp/an, en 2009, à laquelle peut s'ajouter un complément de financement, accordé dans le cadre d'un contrat enfance et jeunesse.

Un Extranet permettra aux partenaires habilités (gestionnaires de structures et assistants maternels) de mettre à jour et modifier les informations déjà en ligne concernant leur offre d'accueil. Ils pourront également disposer d'indicateurs statistiques départementaux.

c) Les Points Information Familles

Suite à la conférence de la famille de 2003, ont été mis en place des Points info Familles (PIF) afin d'améliorer l'accès des familles aux services et informations qui leurs sont destinés. Lieux d'accueil, d'information et d'orientation destinés aux familles, les Points info familles leur apportent des informations sur les modes d'accueil des jeunes enfants et les aides auxquelles elles peuvent prétendre.

Ces Points info familles résultent généralement d'un partenariat entre Caf, Caisses de Msa, associations familiales, et fréquemment communes et centres sociaux.

d) Les collectivités locales et les associations complètent ces informations

Les collectivités locales (Conseils généraux et communes) apportent des informations aux parents sur l'ensemble des modes d'accueil. Les vecteurs d'information sont l'accueil du public, les brochures et journaux des collectivités locales ainsi que leurs sites internet.

Des associations apportent également des informations aux parents, en particulier, les associations familiales et des associations spécialisées dans le domaine de la petite enfance comme la Fepem. Sur son site Internet, la Fepem met notamment à disposition des parents les conventions collectives ainsi qu'un outil de simulation du coût restant à leur charge après le versement de la PAJE et des crédits d'impôt, en fonction des différents modes d'accueil, de leur durée d'utilisation, du département de résidence et de la situation économique et familiale des parents.

Section II - La disponibilité de l'offre

Il s'agit de chiffrer la situation actuelle, d'en analyser l'évolution et de la situer au regard de l'attente des familles.

A) La situation actuelle

1) Le potentiel d'accueil dans des modes de garde dits « formels ».

Le potentiel d'accueil dans des modes de garde dits « formels » (faisant l'objet d'une rémunération déclarée) est évalué de façon conventionnelle

a) Les conventions de calcul

- le « potentiel » des assistants maternels est évalué comme indiqué supra (nombre d'assistants maternels en activité x nombre d'enfants gardés par assistant maternel x poids relatif des enfants de moins de trois ans) ;
- le nombre d'enfants accueillis en EAJE est calé sur celui des places agréées ;
- pour les emplois à domicile et les enfants qui fréquentent l'école maternelle, on retient le nombre d'enfants pour lequel les parents ont effectivement recours à ces modes de prise en charge.

En 2007, le potentiel ainsi défini est de 1,116 million d'enfants.

Il s'agit d'une approche très approximative. On ignore notamment à ce niveau d'analyse :

- * les durées de mobilisation de ce « potentiel » ;
- * les doubles comptes (un même enfant peut mobiliser plusieurs modes d'accueil).

b) Le taux de couverture

Le PQE famille le définit comme le rapport entre le « potentiel » d'accueil et le nombre d'enfants de moins de trois ans.

Il est de 48% en métropole en 2007. Si l'on y rajoutait les Départements d'outre mer, il se situerait aux alentours de 44%¹⁵⁵.

En 2007, en métropole :

- Les assistants maternels couvrent un enfant de moins de trois ans sur quatre (25,2%) et offrent une place d'accueil sur deux (52,4 %).
- L'accueil collectif – au sens large - couvre 14,2 % des enfants de moins de trois ans. Il peut s'agir d'un accueil à temps plein ou à temps partiel dans la mesure où il recouvre les crèches, les haltes-garderies et le multi-accueil¹⁵⁶.
- L'école préélémentaire – même si elle ne constitue pas un mode de garde en tant que tel - assure l'accueil de 7,1% des enfants de moins de trois ans.

¹⁵⁵ Le taux de couverture dans les DOM est très bas compte tenu de l'importance de la garde par les parents et vraisemblablement de la garde non déclarée.

¹⁵⁶ % calculés à partir des données de la Drees, 2007, après retrait des 7 500 places de jardins d'enfants et pour un total de 323 075 places.

- Les salariés à domicile contribuent pour moins de 2% au taux de couverture et constituent un peu plus de 3% de l'ensemble de l'offre d'accueil¹⁵⁷.

Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans – 2007

Mode de garde	Effectifs	Couverture	Part du mode de garde
Assistants maternels	584 458	25,2 %	52,4 %
EAJE	329 825	14,2 %	29,5%
École maternelle	164 008	7,1 %	14,7 %
Salarié à domicile	37 872	1,6 %	3,4 %
Offre totale	1 116 163	48,0 %	100,0 %
Nombre d'enfants de moins de 3 ans	2 323 589		

(1) Source : PQE famille – 2010 – indicateur n°8

Le taux de couverture ainsi défini est très approximatif car le dénominateur (le nombre d'enfants de moins de trois ans) ne renseigne pas sur le besoin de garde et le numérateur est calculé sur des conventions assez frustes.

Il faut donc enrichir cette première analyse par des éléments touchant à l'emploi effectif du potentiel de garde.

2) L'emploi du potentiel de garde

a) Le taux d'occupation en établissements d'accueil des jeunes enfants

- *Le taux d'occupation réel* rapporte le nombre d'actes réalisés (heures-enfants) annuellement au nombre d'actes théoriques qui correspond au volume d'heures maximum que les structures sont susceptibles de proposer au regard de leur capacité agréée, et de leur amplitude d'ouverture annuelle. Dans les faits, il s'agit d'un seuil maximum potentiel, puisque les EAJE ne fonctionnent jamais au maximum de leur capacité agréée, compte tenu notamment de la concentration de la demande sur certaines plages horaires.

Il est donné par : le nombre d'actes réalisés / (Nombre de places agréées PMI * Nombre de jours d'ouverture annuel * amplitude d'ouverture journalière).

Il est d'interprétation parfois difficile¹⁵⁸ et est de 67% pour la crèche collective et de 65% pour l'ensemble des Eaje¹⁵⁹.

- *Le taux d'occupation financier* rapporte le nombre d'actes payés annuellement par les parents au nombre d'actes théoriques.

Il est donné par : Nombre d'actes payés / (Nombre de places agréées PMI * Nombre de jours d'ouverture annuel * amplitude d'ouverture journalière).

¹⁵⁷ L'accueil des jeunes enfants en 2008 – Cnaf – brochure de l'Observatoire de la petite enfance à paraître en 2009.

¹⁵⁸ A titre d'exemple, le taux d'occupation des halte garderies peut être faible si l'on compte l'ensemble des heures d'ouverture agréées en termes de capacité alors que les infrastructures ne permettent qu'à quelques enfants de déjeuner sur place, voire même que l'équipement est fermé le midi.

¹⁵⁹ Cnaf – Essentiel N°91 - L'activité des équipements d'accueil des jeunes enfants en 2007 – octobre 2009.

Ce taux d'occupation financier est plus élevé que le taux d'occupation réel puisque, dans le cadre de l'accueil régulier qui est le mode le plus fréquent, la réservation de la place est due même en cas d'absence de l'enfant.

Il est de 73% pour la crèche collective.

- Ces taux d'occupation ne doivent pas être hâtivement interprétés comme une sous-occupation de l'équipement en tant que tel. Ils indiquent le degré d'utilisation de la structure au regard de l'agrément qui lui a été donné ; capacité théorique généralement supérieure à la capacité réelle qui dépend du nombre de professionnels à même d'accueillir les enfants. Une structure pourra ainsi :

- être agréée pour 60 enfants ;
- n'en accueillir que 50 car elle n'a pas pu recruter les personnels répondant aux normes en vigueur ;
- n'en accueillir que 20 au cours des deux premières heures ou des deux dernières heures de la journée mais avec un nombre plus restreint de professionnels.

Son taux d'occupation sera alors faible au regard de sa capacité théorique. Reste à savoir si son coût de fonctionnement sera réduit d'autant.

Des équipements nouveaux peuvent aussi avoir besoin de plusieurs mois, voire années, pour obtenir une « clientèle » stable.

- Le faible taux d'occupation en accueil familial – crèche et très marginalement halte-garderie familiale - (54%) peut être le signe d'un décalage entre les agréments recensés et le nombre d'assistants maternels effectivement en exercice mais également d'une plus faible attractivité de ce service, compte tenu du taux croissant de prise en charge des frais en cas d'accueil par des assistants maternels indépendants.

- A contrario, le fort taux d'occupation de l'accueil parental (84%) peut traduire une bonne adéquation entre le service proposé et les besoins des parents, une prise de conscience plus forte des parents du coût global du service et de la nécessité de sa bonne utilisation mais également une capacité agréée par la PMI plus proche de la capacité réelle d'accueil et limitée par la réglementation de ce type d'accueil (20 places au maximum et 25 places à titre dérogatoire).

*

* *

En dehors de l'écart entre la capacité théorique et la capacité d'accueil réelle de l'établissement qui ne permet pas un taux d'occupation à 100%, un faible taux d'occupation peut également traduire une mauvaise gestion de la structure, une communication insuffisante vis-à-vis des familles ou une inadéquation entre le service proposé et les besoins des parents. Aussi, n'est-il pas logique qu'au regard du manque de modes d'accueil, une structure ait durablement un taux d'occupation faible et nettement en deçà de son nombre de places agréées.

C'est pourquoi, dans le cadre du contrat enfance jeunesse, la Cnaf exige un taux d'occupation financier supérieur à 70% pour que la structure soit intégrée dans le champ du contrat. De ce fait, les structures ont intérêt à ce que l'agrément de la PMI ne soit pas trop supérieur à leur capacité d'accueil réelle et à demander à la PMI un agrément modulé en fonction des plages horaires d'accueil. Si la PMI refuse de moduler son agrément, la Cnaf accepte qu'au-delà d'une plage horaire journalière de 9h, le taux d'occupation soit fixé à 50% de la capacité théorique d'accueil.

Taux d'occupation selon les modes d'accueil

Type d'accueil	Taux d'occupation financier moyen 2007 (1)	Taux d'occupation financier moyen 2008 (2)	% de structures dont le taux d'occupation < 70% 2007 (3)
Accueil collectif	73%	74%	35%
Accueil familial	53%	54%	56%
Accueil parental	82%	84%	31%
Jardins d'enfants	59%	70%	
Micro-crèches		62%	

Source : (1) PQE famille 2010

(2) Données provisoires

(3) Cnaf-DPFAS – données prévisionnelles 2007 in Note pour la commission d'action sociale du 16 décembre 2008

L'un des enjeux de la politique d'accueil des jeunes enfants est d'augmenter le taux d'occupation pour valoriser au mieux les places ouvertes. Cette évolution doit s'appuyer sur une analyse prenant en compte la spécificité de chaque structure afin de garantir le respect des normes d'encadrement en vigueur¹⁶⁰.

b) La situation des assistants maternels

- Ainsi qu'indiqué au point I-A, et même si ce taux ne peut être rapproché en tant que tel du taux d'occupation des crèches, le taux d'exercice des assistants maternels¹⁶¹ est de 68%.

- La durée du travail de nombre d'assistants maternels est relativement faible (en moyenne 286 heures par mois et 120 heures par enfant de moins de trois ans et par mois).

3) De fortes disparités territoriales

a) La densité moyenne en places de garde déclarées pour 100 enfants de moins de 3 ans

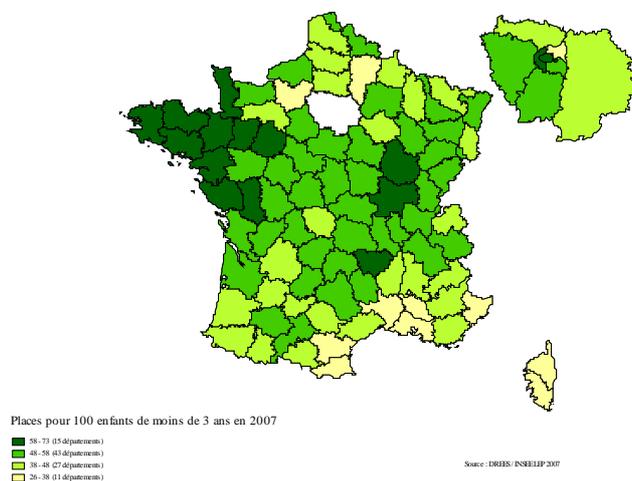
La densité moyenne en places de garde déclarées pour 100 enfants de moins de 3 ans varie du simple au double entre les 20 départements les mieux dotés et les 20 départements les moins bien dotés : 64,6% contre 31,6% en 2006¹⁶².

¹⁶⁰ Vraisemblablement du fait de la mise en œuvre de la prestation de service unique et de la pratique des réservations par les parents, le nombre d'heures facturées a augmenté entre 2004 et 2006 dans les halte garderies (+ 8%), les établissements multi-accueil (+ 4,6%) et, dans une moindre mesure, dans les crèches collectives (+ 1%). Cette augmentation est due à un meilleur taux de fréquentation des familles, à une facturation de certaines heures non réalisées mais également à une augmentation de l'amplitude d'ouverture des équipements en raison d'un nombre de jours d'ouverture plus important (Cnaf – annexe à la Note pour la commission d'action sociale du 16 décembre 2008 : propositions d'orientations pour la petite enfance : état des lieux et perspectives »).

¹⁶¹ Nombre d'assistants maternels en exercice/nombre d'assistants maternels agréés.

¹⁶² Idem, page 62.

Répartition géographique de la capacité théorique d'accueil hors du domicile (assistantes maternelles, EAJE, salariés à domicile, école préélémentaire) pour 100 enfants de moins de 3 ans au 31 décembre 2007



Source : Cnaf/Drees/Insee

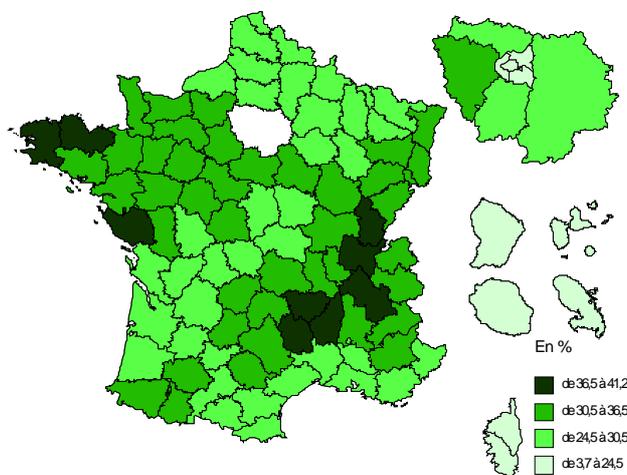
b) Une pauvreté relative en modes de garde se traduit-elle par un recours plus important au CLCA ?

Il ne semble pas y avoir une corrélation particulière entre le taux d'enfants dont le parent est allocataire du CLCA ou du COLCA et le taux de couverture en modes de garde.

Mais un tel rapprochement est ambigu. Une faible activité féminine peut être liée à un déficit en potentiel de garde (dans ce cas le recours au CLCA sera élevé) ; mais elle peut aussi renvoyer à des différences sociales et culturelles (dans ce cas, le recours au CLCA est élevé sans qu'on puisse conclure à un déficit de potentiel de garde).

Par ailleurs, les arbitrages entre activité/garde « formelle » sont influencés par le type de garde prédominant.

Part des enfants âgés de moins de 3 ans dont la famille bénéficie du Clca ou du Colca au 31 décembre 2008



Source : L'accueil du jeune enfant en 2008 – Observatoire de la petite enfance, 2009

Champ : France entière tous régimes. Le cumul des prestations légales n'a pas été pris en compte. Il s'agit de la part des enfants âgés de moins de 3 ans dont les familles bénéficient de la Paje Clca ou Colca dans la population des moins de 3 ans des Caf et des Msa.

c) Variations dans le type de garde.

« Les départements où les types d'accueil collectif et familial sont les plus développés sont souvent ceux où les possibilités d'accueil chez les assistantes maternelles salariées des particuliers sont les plus faibles¹⁶³. D'ailleurs aucun département ne figure simultanément parmi les mieux dotés dans ces trois modes de garde »¹⁶⁴. En revanche, des départements connaissent une situation relativement défavorable pour chacun des trois modes de garde : l'Aisne, l'Ardèche, les Ardennes, l'Eure, le Nord et le Pas de Calais »¹⁶⁵. Avec « seulement » un enfant de moins de 3 ans sur deux gardé principalement par ses parents, 21 % en crèche et 7 % accueillis par une garde à domicile, la région parisienne apparaît relativement atypique en termes de solutions de garde.

Le recours à un assistant maternel comme mode d'accueil principal concerne une part un peu plus grande d'enfants en milieu rural (26%, contre 18% de l'ensemble des enfants de moins de trois ans), alors que la part des enfants principalement accueillis en Eaje augmente avec la taille de la commune et atteint 21% en agglomération parisienne.

c1) l'accueil chez un assistant maternel est plus important dans le quart nord-ouest

Le recours à un assistant maternel est nettement plus important sur le quart nord-ouest du pays, en particulier dans la région Pays de la Loire. Bien que très peu répandu, le recours à un employé à domicile est fortement concentré, en particulier sur la région parisienne. Cela s'explique par la composition sociodémographique de l'Île-de-France et en particulier, par la

¹⁶³ Le nombre de places en accueil collectif ou en crèches familiales est corrélé négativement avec le nombre de places disponibles auprès des assistantes maternelles. En effet, le coefficient de corrélation entre le nombre de places en accueil collectif et en crèches familiales et celui chez les assistantes maternelles pour 100 enfants de moins de 3 ans s'établit à - 0,62.

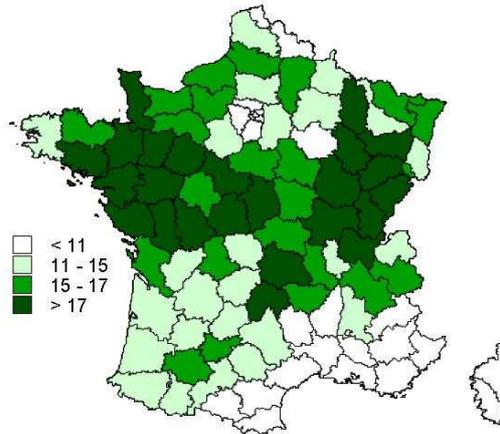
¹⁶⁴ Drees, Etudes et résultats, N°681 – février 2009.

¹⁶⁵ PQE familles – données de cadrage, page 32.

surreprésentation des cadres et des professions intellectuelles supérieures. « Les assistantes maternelles assurent 87% de l'offre d'accueil des jeunes enfants dans le monde rural »¹⁶⁶.

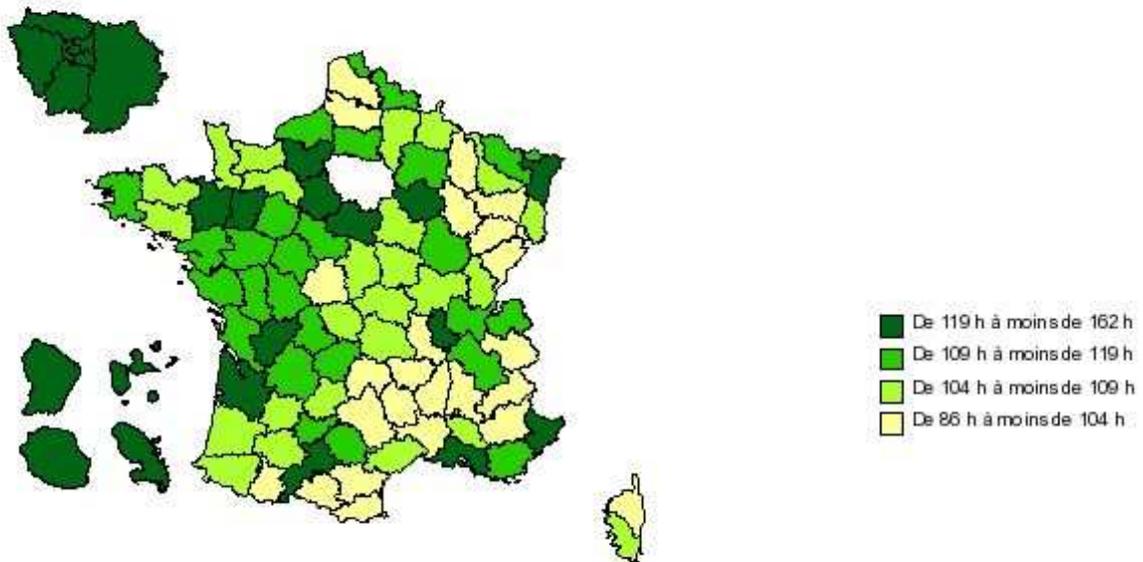
**Nombre d'assistantes maternelles au quatrième trimestre 2008
pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans**

Moyenne France : 13



Sources : AcoSS, CNCesu, Centre Pajemploi, Insee

Nombre moyen d'heures de garde par un assistant maternel et par enfant de moins de 3 ans



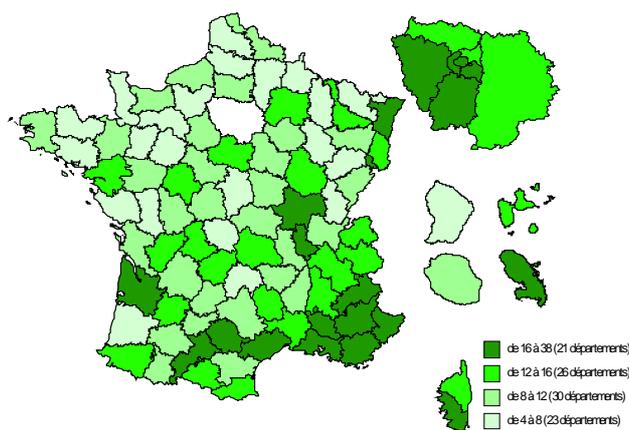
Source : FILEAS 2008 – Calculs CNAF

¹⁶⁶ JUILHARD Jean-Marc – *Accueil des jeunes enfants en milieu rural : développer une offre innovante* – Rapport d'information pour la commission des affaires sociales du Sénat, juillet 2009.

c2) l'Ile-de-France est mieux équipée que les autres régions pour l'accueil collectif

Le taux d'équipement en accueil collectif apparaît très variable selon les départements : il varie de 4 à 38 (2 à 32 en 2007) pour 100 enfants âgés de moins de trois ans. Cette dispersion est notamment le fait d'une dizaine de départements dont le niveau d'équipements est plus élevé qu'ailleurs. Trois départements situés en Ile-de-France (Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne) disposent d'un nombre moyen de places pour 100 enfants supérieur à 25 (proche ou supérieur à 20 en 2007). Ce sont au total 56 départements (25 en 2007) qui totalisent plus de 10 places pour 100 enfants. À l'inverse, huit départements comptent moins de 6 places pour 100 enfants de moins de trois ans.

Nombre de places d'accueil collectif pour 100 enfants âgés de moins de 3 ans en 2007



Source : Drees-enquête Pmi 2007, Cnaf – RNDC 2007.

Champ : Établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje), France entière.

c3) le taux de scolarisation des enfants âgés de moins de trois ans varie selon les départements

Les taux de scolarisation par âge rapportent les populations scolaires, réparties par année de naissance, aux effectifs des générations correspondantes.

Traditionnellement fort dans l'Ouest, le Nord et le Massif central, l'accueil des enfants âgés de moins de trois ans reste faible en Île-de-France, les départements limitrophes, en Alsace et dans le Sud-Est. Ces disparités départementales en France métropolitaine présentent une forte ampleur puisque plus de la moitié des enfants âgés de moins de trois ans de la Lozère, du Morbihan, de la Haute-Loire, du Nord et du Finistère fréquentent l'école préélémentaire, contre moins de un enfant sur 20 à Paris, dans le Haut-Rhin, en Haute-Savoie ou en Seine-Saint-Denis.

Ces disparités départementales peuvent être reliées à plusieurs facteurs : offre plus dense en milieu rural, évolutions démographiques, importance du secteur privé qui accueille proportionnellement plus d'enfants âgés de moins de trois ans que le secteur public. Cette dernière tendance est particulièrement marquée dans les départements où le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans est faible. Ainsi, à Paris, le secteur privé accueille 22,1% des élèves en préélémentaire, mais plus de la moitié (55%) des enfants scolarisés avant trois ans fréquente une école privée.

« 80% des départements les plus ruraux présentent un taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans supérieur à la moyenne nationale »¹⁶⁷.

B) L'évolution de l'offre d'accueil

1) L'évolution mesurée dans les conventions précitées

a) L'évolution entre 2000 et 2008

Plus de 46 000 places en établissements d'accueil du jeune enfant auront été créées entre 2000 et 2008, soit une augmentation de 16%.

Entre 2000 et 2008, le nombre d'enfants gardés par un assistant maternel et couverts par l'Afeama et/ou le complément de libre choix de la Paje a augmenté de 28% et le nombre d'enfants gardés par un employé à domicile a augmenté de 20%.

La très forte progression de l'accueil par un assistant maternel ainsi que la progression soutenue de l'accueil en établissement d'accueil des jeunes enfants et de la garde à domicile ont été partiellement absorbées par la diminution très forte de l'accueil des enfants de moins de trois ans en école préélémentaire (-42%).

Au total, entre 2000 et 2008, le potentiel des enfants pouvant être accueillis par ces solutions « formelles » aura augmenté de 7,5%. Par ailleurs, le nombre des enfants de moins de trois ans a augmenté de 7%.

Ainsi, le taux de couverture des enfants de moins de trois ans par des modes d'accueil déclarés (nombre de places/nombre d'enfants) a oscillé entre 47% et 48% entre 2000 et 2008.

Evolution du potentiel d'accueil des enfants de moins de 3 ans dans des modes d'accueil « formels » (Métropole)

	2000 *	2005	2006	2007	2008*	2008/2000
Etablissements d'accueil du jeune enfant (1)	288 696	303 905	311 845	322 621	334 000	16%
Assistants maternels (2)	468 640	551 360	572 400	584 500	599 000	28%
Gardes à domicile (3)	31 794	35 229	33 705	36 109	38 306	20%
Ecole préélémentaire (4)	250 000	190 299	178 328	164 008	145 812	-42%
TOTAL	1 039 130	1 080 793	1 096 278	1 107 238	1 117 118	7,5%
Total enfants Métrop	2 214 583	2 242 512	2 290 639	2 323 589	2 368 507	7%
Taux de couverture	47%	48%	48%	48%	47%	

* Les années 2005 à 2007 sont issues des PQE famille. Les années 2000 et 2008 ont fait l'objet d'estimation de la part du secrétariat du HCF ; les données 2008 étant encore provisoires.

(1) Les données métropole, hors Dom ne sont disponibles que pour 2005 à 2007 (données Cnaf - Sias)- Pour l'année 2000 a été retenue la donnée Drees-Pmi métropole. Pour l'année 2008 (provisoire), a été retenue la donnée Cnaf- 344 000 dont ont été soustraites, globalement, 10 000 places pour les Dom.

(2) A partir des données Drees - Pmi - on applique aux assistants maternels en exercice un taux de 80% pour soustraire les enfants de 3 à 6 ans, sauf pour les années 2006 et 2007 où les données du PQE ont été reprises (avec un taux calculé à partir de la part de cotisations pour les 0-3 ans : 80% en 2006 et 78,5 en 2007). Pour 2008 : 414 752 hors dom *68,1% tx activité *2,7 places * 78,5% <3 ans : 599 000.

(3) Bénéficiaires du Cmg - métropole et dom, sachant que les calculs réalisés par la Cnaf en vue du PQE pour estimer le nombre d'enfants de moins de 3 ans couverts restent légèrement supérieurs aux bénéficiaires du CMG garde à domicile métropole+Dom (Dom : 588 bénéficiaires en 2008).

(4) Données 2000 indisponible et donnée 2001 seulement disponible France entière : 254 161 – (Les Dom = 3 551 enfants en 2008). La donnée a donc été arrondie à 250 000 pour 2000.

¹⁶⁷ JUILHARD Jean-Marc – *Accueil des jeunes enfants en milieu rural : développer une offre innovante* – Rapport d'information pour la commission des affaires sociales du Sénat, juillet 2009.

b) L'évolution sur un plus long terme

Compte tenu de la difficulté d'établir des séries sur une longue durée, il n'a pas été jugé opportun d'inclure dans le tableau ci-dessus des années antérieures à 2000.

Pour 1994, on sait néanmoins que l'on comptait, en métropole et dans les Dom,

- 2 223 000 enfants de moins de trois ans,
- 237 000 places en Eaje,
- 270 000 enfants de moins de trois ans scolarisés,
- et pour les enfants de moins de six ans :
 - 273 000 bénéficiaires de l'Afeama et de son complément (soit une estimation de 218 000 en appliquant un taux de 80% pour cibler les enfants de moins de trois ans)
 - 16 000 bénéficiaires de l'allocation de garde à domicile (soit 13 000 avec la même convention que ci-dessus).

Très grossièrement (les conventions de calcul n'étant pas exactement les mêmes), on peut dire qu'entre 1994 et 2008, en métropole et dans les Dom, le taux de couverture est passé de 33% à 44% (48% sans les Dom).

On observe ainsi qu'en près de 15 ans, le nombre de places en Eaje a augmenté de près de 100 000 places pendant que le nombre d'enfants de moins de trois ans préscolarisés diminuait de 125 000. Le nombre total de places en Eaje et en école préélémentaire (accueil collectif au sens large) a ainsi diminué de 5%. Dans le même temps, le nombre d'enfants gardés par un assistant maternel ou un employé à domicile déclarés a plus que doublé.

En 1994, le nombre d'enfants de moins de trois ans accueillis était du même ordre en Eaje et en mode d'accueil individuel (assistant maternel ou garde à domicile). Ce n'est plus le cas en 2008 où l'accueil individuel est près de deux fois plus important que l'accueil en Eaje.

2) **L'évolution du nombre d'heures de garde**

Ainsi que souligné précédemment, ces analyses ne rendent pas compte de l'évolution du nombre d'heures pour chaque « unité de garde ».

Or la progression de ce nombre n'est pas négligeable, ni pour les assistants maternels, ni pour les EAJE pour lesquels on estime par exemple que le taux d'occupation a augmenté de 5% entre 2006 et 2007.

C) Offre d'accueil, préférences et attentes des ménages

1) Une enquête menée par « TMO (Territoires Marchés Opinions) Régions »

Cette enquête, financée par la Cnaf en septembre 2008, avec la participation de dix Caf a permis d'interroger plus d'un millier de familles.

a) La connaissance de l'offre d'accueil

« (...) 68% des parents connaissent déjà, à la naissance de l'enfant, la solution qu'ils utiliseront. Parmi les autres, des incertitudes sur la situation professionnelle et l'attente de

réponse d'un mode d'accueil constituent les principaux facteurs d'une absence de solution »¹⁶⁸.

Un quart des parents déclare manquer d'informations sur les modes de garde mais la question semble se poser plus particulièrement pour les parents d'un premier enfant et avant la naissance de celui-ci. Une fois qu'ils ont trouvé l'information, 88% des parents s'en disent satisfaits, dont 44% totalement satisfaits. Les interlocuteurs contactés par les parents sont prioritairement la mairie, la Caf et le relais assistantes maternelles suivis des modes d'accueil pour les recherches de disponibilités.

b) Les préférences exprimées

A la naissance de leur enfant, trois quarts des parents expriment une préférence pour un mode d'accueil : eux-mêmes dans 44% des cas, une crèche dans 32% des cas et un assistant maternel dans 21% des cas.

- pour un premier enfant, c'est la crèche qui vient en premier (42% des parents d'un premier enfant), suivie par la garde par un parent (33%) puis par l'assistant maternel (21%).

- la garde par un parent a la préférence des 2/3 des parents avec des ressources inférieures à 24 000 € alors que la crèche est préférée par 38% des familles aux ressources supérieures.

c) Les démarches

En moyenne, les parents qui inscrivent leur enfant auprès d'un mode d'accueil, le font 1,7 mois avant la naissance et réalisent deux inscriptions. Les parents biactifs et monoparentaux actifs sont plus nombreux à faire cette inscription, ils « s'y prennent en moyenne plus tôt et réalisent davantage de démarches ».

La pratique des listes d'inscription regroupant plusieurs modes de garde ne concerne que 10% des parents ayant effectué une démarche d'inscription.

d) L'écart entre le mode d'accueil obtenu et le mode d'accueil qui aurait été souhaité

- seuls 34% des parents qui préféreraient un accueil en crèche y ont eu accès.
- par contre, 77% des parents qui préféreraient l'accueil par une assistante maternelle ont vu ce vœu réalisé ; c'est le cas pour 60% de ceux qui souhaitaient la garde par une personne employée à domicile¹⁶⁹.

2) **L'enquête menée par l'Unaf¹⁷⁰ auprès d'une soixantaine de parents attendant un second enfant**

Cette enquête confirme un constat maintes fois mis en avant dans les médias : « la recherche d'un mode de garde apparaît en réalité comme un véritable parcours du combattant, particulièrement anxiogène pour les mères qui souvent dénoncent le manque d'accompagnement dans cette recherche ».

« Dire que les attentes des parents en termes de modes de garde sont très diversifiées nous semble partiellement inexact. Il semble davantage que de nombreux parents préféreraient la

¹⁶⁸ Chauffaut D. *Une offre de service pour la garde des jeunes enfants : attentes et pratiques des parents* - Politiques sociales et familiales N°95 – mars 2009.

¹⁶⁹ Chauffaut D. Op.Cit.

¹⁷⁰ Unaf – Etude qualitative - *Modes de garde : vécus et attentes des parents et futurs parents* - Mars 2009.

crèche collective a priori au moment du choix (quand les femmes sont enceintes ou en congé maternité). Ils se tournent vers l'assistante maternelle faute de place en crèche ».

L'assistant maternel est particulièrement apprécié quand l'enfant est petit. La solution perçue ensuite comme idéale lorsqu'il grandit est de le coupler avec une halte garderie. Pour les parents qui ont expérimenté la crèche, « les quelques critiques n'arrivent pas à diminuer la perception que la crèche est le meilleur mode de garde possible pour l'enfant ».

Même si les parents peuvent être conduits à changer d'assistant maternel, principalement quand celui-ci « semble ne pas aimer leur enfant », leurs préférences évoluent généralement au cours du temps, les conduisant à valoriser le mode d'accueil actuel de leur enfant et à tenir un discours très positif sur celui-ci, y compris l'assistant maternel.

Les conclusions de cette enquête rejoignent celles menées par le Credoc pour ce qui concerne le décalage entre les souhaits et le recours effectif à la crèche.

3) L'enquête menée en 2005 par le Credoc à la demande de la Cnaf auprès de bénéficiaires de la Paje¹⁷¹

Un décalage est observé entre les souhaits des parents et leurs pratiques : près de 30% déclarent ne pas avoir eu accès au mode d'accueil souhaité. Environ huit familles sur dix sont finalement satisfaites du mode de garde auquel elles ont recours. Parmi celles qui se disent insatisfaites, la crèche aurait été le mode de garde préféré pour la majorité d'entre elles mais elles n'ont pu y avoir accès.

- les bénéficiaires de la PAJE-complément mode de garde assistante maternelle indiquent à 55% d'entre eux que c'était la solution la plus pratique pour leur organisation, pour 51% que c'était la solution la plus bénéfique pour leur enfant et pour 42% qu'ils n'ont pas trouvé d'autre solution (les parents pouvaient donner deux réponses).

- les bénéficiaires de la PAJE-complément mode de garde pour une garde à domicile déclarent pour 65% que c'était la solution la plus pratique pour leur organisation, pour 48% qu'ils n'ont pas trouvé d'autre solution et pour 40% que c'était la solution la plus bénéfique pour leur enfant.

D) L'estimation du besoin d'accueil des jeunes enfants

Dans son rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, Michèle Tabarot estime que le besoin d'accueil non couvert se situe entre 300 000 et 400 000 places.

« Un tiers des femmes qui se sont arrêtées de travailler à la naissance de leur enfant évoquent des raisons liées aux modes de garde¹⁷². On peut donc estimer que pour 17% des enfants, un problème de garde existe, soit que l'offre est insuffisante, soit qu'elle n'est pas adaptée. Par addition aux 48 places pour 100 enfants déjà gardés, l'objectif théorique serait donc de 65 places d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans. Le besoin semble cependant plus prégnant quand l'enfant atteint sa deuxième année.

Compte tenu de ces éléments, il paraît raisonnable de proposer la fixation d'un taux d'objectif global de 60 places pour 100 enfants de moins de trois ans, avec un taux plus élevé de 65% pour les enfants à partir de deux ans. A situation inchangée de scolarité, cela représente un besoin de places d'environ 322 000. Cette approche est cohérente avec celle de la plupart des

¹⁷¹ Cnaf – E-essentiel – N°52 – *L'impact de la PAJE sur le choix du mode de garde*, Aout 2006.

¹⁷² DARES – Premières synthèses juillet 2003 – *Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ?* D Méda, M Wirenink, MO Simon.

experts qui estiment à 400 000 environ, le nombre maximum de places d'accueil correspondant à des besoins non couverts¹⁷³. Si les enfants de moins de 3 ans n'étaient plus scolarisés à l'école maternelle, ce chiffre avoisinerait les 500 000».

Cette conclusion – et les travaux auxquels elle se réfère – appellent notamment les remarques suivantes :

- comme on l'a indiqué, le taux de couverture de 47 places pour 100 enfants est calculé sur des conventions qui ne prennent en compte ni la variété des recours (notamment en termes de durée) ni les double comptes (un enfant pouvant mobiliser plusieurs modes de garde).
- le taux de 17% (nombre d'enfants gardés par leur mère qui se serait arrêtée de travailler faute d'un mode de garde adapté) correspond au haut de la fourchette de l'étude menée en 2003¹⁷⁴ et n'est techniquement correct que si l'on postule que l'ensemble des femmes concernées ont suspendu leur activité pendant trois ans.

Au plan national, l'estimation des besoins non couverts est donc délicate et conduit à des chiffres assez éloignés les uns des autres selon les conventions retenues. Une majorité d'écrits convergent actuellement vers un chiffre de besoins non couverts d'environ 350 000 places (ou enfants...). Ce chiffre peut être jugé comme sous-évalué ou sur-évalué en fonction des conventions de calcul retenues. Ces estimations intègrent un « besoin latent », celui des familles qui optent pour le CLCA, faute d'un mode de garde qui corresponde à leurs souhaits. C'est ce « besoin latent » qui deviendra effectif avec un raccourcissement de la durée de service du CLCA si elle est décidée.

Il est donc nécessaire d'acquérir une meilleure connaissance (à l'échelle globale et par territoires) des besoins et de l'offre. Elle permettrait en 2012, lors de l'établissement de la nouvelle COG, de déterminer avec plus de pertinence une référence centrale de progression de l'offre de garde à l'horizon 2015, en tenant compte du fait que l'on connaîtra alors l'incidence de deux facteurs lourds : les effets d'une éventuelle réforme du CLCA et l'évolution de la scolarisation des enfants de moins de trois ans en école maternelle.

Au plan local, l'estimation de l'écart entre l'offre et les besoins des familles est plus aisée lorsqu'elle peut s'appuyer sur des indicateurs plus fins, sur la connaissance des listes d'attente auprès des EAJE et éventuellement sur des enquêtes menées auprès des parents de jeunes enfants. Or l'accueil des jeunes enfants est un service de proximité et il est essentiel de raisonner à un niveau territorial fin.

¹⁷³ Note H. Paris - CNAF-DSER – 10/10/2007 – Note du 12/07/2007 – DIF, DGAS, DSS, DREES, CNAF.

¹⁷⁴ Méda D, Wierink M, Simon M.O.- *Pourquoi certaines femmes s'arrêtent de travailler à la naissance d'un enfant ?* – Dares - Premières synthèses N°29, juillet 2003 sur la base d'une enquête menée par le Crédoc.

Section III - Les coûts et leur partage

Sont analysés ci-après les coûts pour les finances publiques et les ménages.

A) L'estimation des coûts

1) Des estimations délicates pour les EAJE

Selon les rapports, le coût de la place en EAJE varie entre 10 000 € et 17 000 €¹⁷⁵. Ces divergences proviennent notamment des modes de calcul et des conventions retenues.

Les trois quart des EAJE ont un prix de revient horaire¹⁷⁶ situé entre 5 et 10 €, la moyenne étant de 8,12 € en 2007.

Si l'on rapporte les dépenses totales des EAJE au nombre de places agréées par la PMI, le prix de revient effectif moyen d'une place est d'environ 12 000 €¹⁷⁷ en 2007, avec un taux d'occupation moyen de 65%. Cette moyenne recouvre des disparités importantes (Cf. ci-après point 2).

Si le taux d'occupation et l'amplitude horaire augmentaient, on aurait un coût plus élevé ; mais bien entendu un service rendu supérieur. Ainsi, en supposant que le coût horaire ne varie pas avec l'augmentation de ces deux facteurs, le coût annuel de la place agréée monterait, en 2008¹⁷⁸, à :

* 16 400 € avec un taux d'occupation de 100%, 9 heures par jour et 216 jours par an (cas type du PQE famille 2010) ;

* 18 500€ pour un taux d'occupation de 100%, 10 heures par jour et 220 jours par an.

2) Une approche par les coûts de fonctionnement théoriques

La Cnaf et la Drees procèdent à des comparaisons de coûts entre modes d'accueil à partir de « cas-types », c'est-à-dire de situations théoriques qui permettent d'estimer pour quatre modes d'accueil retenus (garde à domicile, garde partagée, assistant maternel, établissement d'accueil collectif), des coûts mensuels pour une garde à temps plein ainsi que les participations financières des différents acteurs: branche famille, collectivités locales, Etat et familles.

En 2009, d'après le PQE famille 2010, le coût moyen mensuel de chaque type de mode d'accueil retenu pour un accueil à temps plein se situe comme suit :

- 895 € pour un assistant maternel ;
- 1366 € pour un établissement d'accueil du jeune enfant ;
- 2318 € pour une garde à domicile et 1204 € pour une garde partagée.

¹⁷⁵ 10 000 €/an dans les rapports de M. Tabarot (2008) sur la base des chiffrages de la RGPP, rapport de l'Igas (2008) sur la garde des enfants au domicile des parents – 15 000 €/an dans les rapports de J Voisin (2009) sur le développement des modes de garde, près de 16 400 € à partir du cas type retenu par le PQE famille si l'on postule que l'établissement est ouvert 216 jours par an pour 9 h de garde par jour.

¹⁷⁶ Il s'agit ici d'un prix horaire par heure réalisée et non par heure facturée aux familles. En 2007, les gestionnaires facturaient 109 heures pour 100 heures réalisées. Les prix de revient réalisés étaient donc de 9% supérieurs aux prix de revient facturés.

¹⁷⁷ Cnaf, note pour le secrétariat du HCF, 7 octobre 2009.

¹⁷⁸ Revalorisé avec un indice mixte prix/salaires, le coût horaire est estimé à 8,43€ en 2008.

	Coût moyen mensuel 9h/jour et 18 jours/mois *	Coût horaire	Conventions de calcul
assistant maternel	895€	5,52 €	3,5 SMIC bruts/jour + prime d'entretien de 3,16 €/jour et indemnité pour frais de repas de 3,16 €/jour.
établissement d'accueil des jeunes enfants	1366 €	8,43 €	Coût horaire 2007 actualisé
garde à domicile	2318 €	14,3€	1,2 SMIC, pour 8 heures de travail effectif + 1 heure de présence responsable/jour, cotisations calculées sur le salaire réel
garde à domicile partagée	1204 €	7,43€	Montant supérieur à la moitié d'une garde à domicile car calculé sur 9 heures de travail effectif
<i>Jardin d'éveil</i>	625€		7 500 €/an selon rapport IGAS – J Voisin Mars 2009
<i>Ecole préélémentaire</i>	454 € <i>(ou 700 € pour un mois fictif de 18 jours sachant que l'école n'est ouverte que 140 jours/an)</i>		<i>Bien qu'il ne s'agisse pas d'un mode d'accueil en tant que tel et que des modes d'accueil complémentaires viennent compléter les horaires d'école – 5450 € (donnée provisoire indiquée par la Dgas)</i>

Source : PQE familles – 2010 – page 34 et rapport IGAS, mars 2009, page 52

* 162 heures/mois pour les quatre premières lignes (hors jardins d'éveil et école préélémentaire)

Ces données appellent plusieurs commentaires :

- Les cas types retenus sont calés sur un recours mensuel de 162 heures (durée supérieure à celle du recours moyen).

- Concernant les assistants maternels :

* Le cas type retenu par le PQE famille ne tient pas compte du coût pour les finances publiques du statut fiscal de leur rémunération. Si on le réintègre, celui-ci serait vraisemblablement majoré de 15%.

* Ce coût n'intègre ni les coûts de formation, ni les coûts relatifs à l'agrément.

- Pour les établissements d'accueil des jeunes enfants, les coûts retenus sont des coûts de fonctionnement courant qui n'intègrent pas les coûts d'investissement.

a) Les coûts d'investissement

Le coût d'une place nouvelle est en moyenne de 31 687 € pour une place en multi-accueil, de 32 792 € en crèche collective et de 21 165 € en halte-garderie.

Coûts moyens d'investissement par place nouvelle

Nature équipement	Coût moyen par place nouvelle (en €)
Multi-accueil	31 687
Crèche collective	32 792
Crèche familiale	16 130
Crèche parentale	21 907
Halte-garderie collective	21 165
Halte-garderie familiale	18 082
Halte-garderie itinérante	8 905
Jardin d'enfants	17 968
Lieu passerelle	15 124
Micro crèche	14 523
Service d'accueil à domicile	11 911

Source Cnaf : bilan des plans crèches au 31 juillet 2008

3) Des disparités importantes

a) Pour les assistants maternels

Les salaires des assistants maternels sont déterminés par la pression de la demande ainsi que par l'expérience professionnelle de l'assistant maternel et sa notoriété.

On observe des disparités :

- de salaires horaires (supérieurs dans les départements où le niveau de vie est plus élevé et où la pression de la demande est forte par rapport à l'offre existante), du nombre d'heures réalisées et donc du salaire moyen ;
- de dépenses engagées par les parents qui varient en fonction de la durée d'emploi de l'assistant maternel, de leur département de résidence et de leurs revenus.

a1) des disparités de salaires horaires

En 2008, le salaire horaire net moyen d'un assistant maternel est de 2,77 €¹⁷⁹.

Les écarts de salaires nets par heure de garde sont relativement faibles : pour un quart des assistants maternels, il est inférieur à 2,45 € et pour un quart, il est supérieur à 3,08 €.

L'écart entre les indemnités (qui représentent 11% en moyenne du salaire des assistants maternels) est un peu plus prononcé. Le montant médian de l'indemnité horaire est à 0,33 € et 10% perçoivent plus de 0,57 €¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Acoess Stat N°92 - *Le repli conjoncturel atteint aussi les particuliers employeurs en 2008* - octobre 2009.

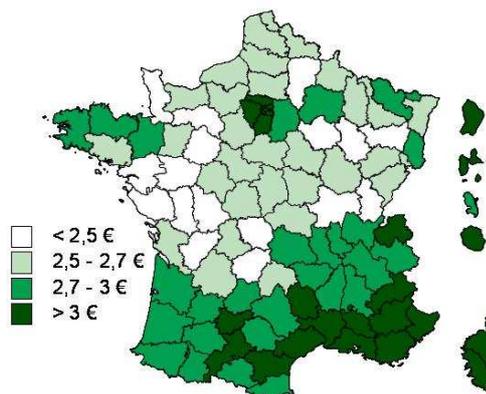
¹⁸⁰ Cnaf note pour le secrétariat du HCF, « Quelques données de cadrage sur les assistantes maternelles en 2008 » en date du 6 octobre.

En Ile de France, Provence-Alpes Côtés d'Azur et Corse, leur salaire horaire net dépasse 3 € par heure. Les salaires les plus bas se rencontrent en Pays de la Loire et dans le Limousin où ils sont inférieurs à 2,45 € net de l'heure.

« Globalement, le salaire horaire net moyen des assistantes maternelles apparaît le plus élevé lorsque les assistantes maternelles sont rares »¹⁸¹.

Salaires horaires nets moyens des assistantes maternelles en 2008

Moyenne France : 2,77 €



Sources : Acooss, CNCesu, Centre Pajemploi, Insee

a2) des disparités quant au nombre d'heures d'accueil réalisées

Le volume d'heures moyen d'un assistant maternel est de 286 heures par mois, pour un nombre moyen d'employeurs de 2,5. 60% des assistants maternels relèvent au moins de deux employeurs¹⁸².

En 2007, 20,7% des assistants maternels réalisent moins de 144 heures de garde par mois et 18% en réalisent plus de 432 heures (voir tableau Section I – A – 6).

a3) des disparités quant au nombre d'enfants accueillis

Dans 12 départements, plus de trois enfants sont accueillis par un assistant maternel : il s'agit de départements situés dans le Grand Ouest ainsi que dans certaines zones à dominante rurale.

A l'opposé, dans 19 départements, le nombre d'enfants accueillis varie en moyenne entre 2,1 et 2,4 : il s'agit des départements de la bande côtière de la région PACA et de ceux qui se situent sur un axe allant de l'Alsace à la Somme et incluant la région parisienne.

Pour le pourtour méditerranéen et l'Ile de France, le faible nombre d'enfants accueillis par assistant maternel (entre 2,1 et 2,4 contre une médiane de 2,7) est compensé par un salaire net horaire plus élevé.

C'est dans le Nord et le Nord-Est que les assistants maternels effectuent le moins d'heures par mois¹⁸³, gardent moins d'enfants que la moyenne nationale (2,4 contre 2,7) et que leurs salaires moyens sont les plus faibles.

¹⁸¹ Acooss Stat N°92 - *Le repli conjoncturel atteint aussi les particuliers employeurs en 2008* - Octobre 2009.

¹⁸² Acooss Stat. Ibidem

¹⁸³ Cnaf – E-ssentiel N°85 – *les assistantes maternelles sont présentes dans 26 000 communes*.

a4) des disparités de salaires moyens mensuels pour les assistants maternels

Les salaires varient en fonction du salaire horaire, du nombre d'heures de garde assurées par enfant et du nombre d'enfants accueillis.

En 2008, le salaire mensuel net moyen des assistants maternels est de 802 €¹⁸⁴. Il faut y rajouter 11% en moyenne de primes (dont seule une partie compense des dépenses assurées par l'assistant maternel) soit :

- Pour les recours qui constituent le mode de garde principal - l'étude de la Drees réalisée sur la base de l'enquête emploi¹⁸⁵ conduit à la dispersion suivante en 2005 :

* 35% ont un salaire net mensuel inférieur à 70% de la moyenne ;

* 34% un salaire compris entre 70 et 130% de la moyenne ;

* 31% un salaire supérieur à 130% de la moyenne.

- les disparités territoriales des rémunérations moyennes sont fortes : la rémunération nette moyenne est supérieure à 110% de la moyenne dans un quart des départements tandis qu'elle est inférieure à 85% de la moyenne dans un autre quart. C'est à Paris et dans les Hauts-de-Seine que les rémunérations nettes moyennes sont les plus élevées (respectivement 165 et 150% de la moyenne)¹⁸⁶.

a5) des disparités de dépenses pour les parents en fonction de leurs revenus

Les dépenses engagées par les familles varient en fonction de leurs propres revenus. Selon que leur niveau de vie par unité de consommation est de moins de 1000 € ou de plus de 2 300€, l'écart de dépense est de 30% (variant de 460 à 601 €).

Cet écart s'explique par :

- le nombre d'heures auxquelles ont recours les parents en tant que mode de garde à titre principal (158 heures pour les niveaux de vie les plus faibles, 185 h pour les plus élevés, soit un écart de 17%) ;
- la rémunération horaire (2,9 €/heure pour les revenus les plus faibles et 3,2 €/heure pour les niveaux de vie les plus élevés, soit un écart de 10%)¹⁸⁷.

Les salaires les plus élevés correspondent aux départements de l'Île de France, à ceux du Sud de la France (Alpes Maritimes, Bouches du Rhône, Haute Garonne, Tarn et Garonne, Vaucluse et une partie de l'Hérault) et à ceux où sont implantées des agglomérations importantes (Lille-Roubaix, Bordeaux, Lyon, Rennes). Il s'agit des lieux où la tension entre l'offre de garde par les assistants maternels et les besoins des familles est la plus forte mais aussi, pour les agglomérations, de lieux où le temps de garde de l'enfant est plus long (compte tenu notamment de temps de transports plus importants,...).

Une corrélation peut être établie entre les revenus des parents employeurs et les salaires versés aux assistants maternels ainsi que le montre le graphique ci-après¹⁸⁸. Les salaires versés les plus élevés correspondent aux départements où les revenus moyens des parents employeurs sont élevés : situation caractéristique pour Paris, les Hauts de Seine et les

¹⁸⁴ Acoos Stat N°92 - *Le repli conjoncturel atteint aussi les particuliers employeurs en 2008* - Octobre 2009.

¹⁸⁵ Drees - Etudes et résultats N° 581 - juin 2007 - *les assistantes maternelles en 2005*.

¹⁸⁶ Drees - Ibidem

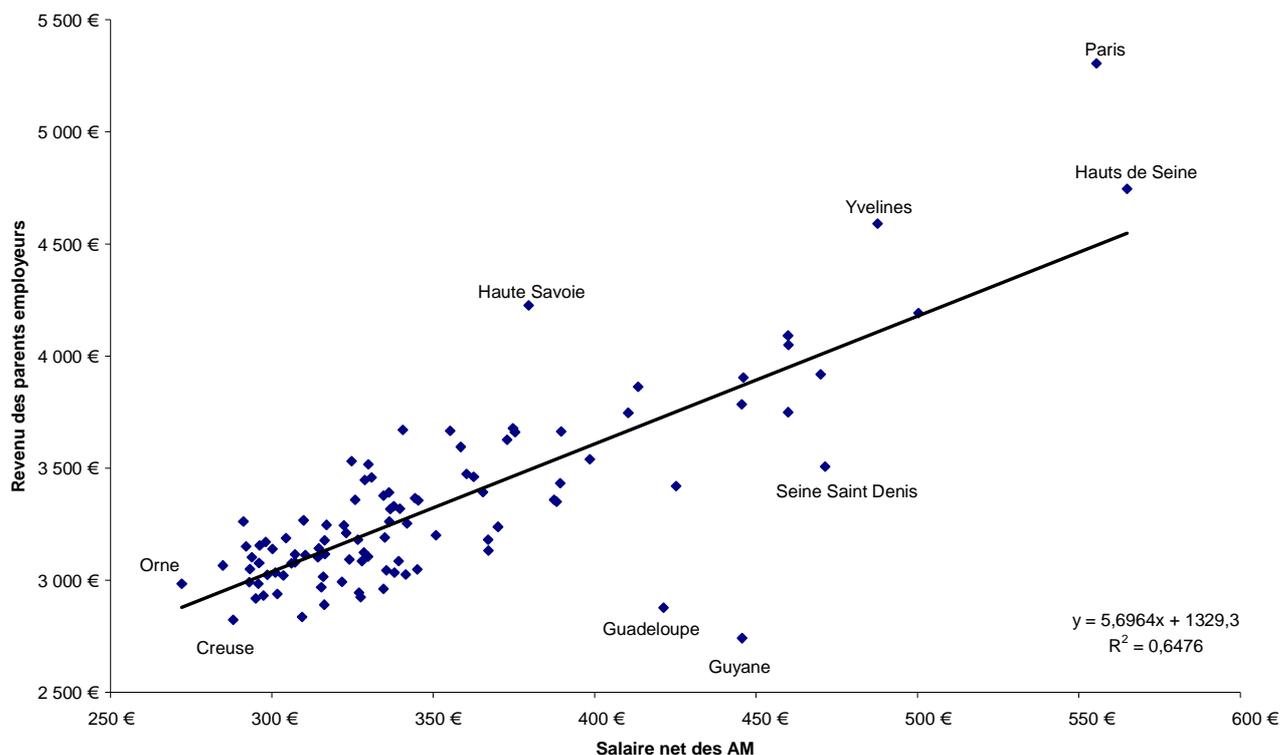
¹⁸⁷ Drees - Etudes et résultats N°695 - *Les dépenses pour la garde des jeunes enfants* - juin 2009.

¹⁸⁸ Etabli par le HCF sur la base des données communiquées par la Cnaf sur les cotisations versées au titre des assistantes maternelles et les revenus des parents employeurs.

Yvelines. Les salaires les moins élevés correspondent à de faibles revenus des parents employeurs, situation caractéristique de l'Orne et de la Creuse.

Ces données ne permettent néanmoins pas de distinguer ce qui relève du salaire horaire versé à l'assistant maternel et/ou du temps de garde. Un autre facteur entre également en jeu : la pression de la demande sur l'offre.

Une autre corrélation peut en effet être établie entre la proportion d'assistants maternels par rapport aux enfants de moins de trois ans et leur niveau de rémunération horaire.



b) Pour les gardes à domicile

Pour l'accueil des enfants de moins de six ans, leur salaire mensuel net moyen est de 617 € par mois, pour un volume horaire mensuel moyen de 80 heures (et 68 heures par déclarant)¹⁸⁹ et un nombre moyen d'employeurs de 1,2¹⁹⁰.

Le salaire horaire net moyen des employés à domicile pour lesquels les parents bénéficient de la PAJE-CMG est de 7,57 €.

c) Des disparités de coûts de fonctionnement entre les établissements d'accueil des jeunes enfants

c1) des disparités selon les types de structures et leurs gestionnaires

Plus de la moitié des structures ont un prix de revient horaire compris entre 6 € et 8,5 €/h. Mais l'étendue de la distribution est très large, démarrant à 3€/heure avec 1% des équipements affichant un prix égal ou supérieur à 25 €/heure¹⁹¹.

¹⁸⁹ Le faible nombre d'heures tient sans doute au fait que sont couverts l'ensemble des enfants de moins de six ans et pas seulement ceux de moins de trois ans, ce qui couvre le périscolaire.

¹⁹⁰ Acoess Stat N°92 - *Le repli conjoncturel atteint aussi les particuliers employeurs en 2008- Octobre 2009.*

Les trois quart des Eaje ont un coût de revient horaire qui se situe entre 5 et 10 €.

En 2007, la Cnaf¹⁹² évalue le coût de fonctionnement moyen à :

- * 8,16 €/h pour un accueil collectif ;
- * 8,03€/heure pour un accueil familial ;
- * 6,27 pour un accueil parental ;
- * 5,98 € en jardin d'enfant.

Le coût plus faible de l'accueil parental s'explique notamment par le bénévolat des parents qui permet d'alléger les coûts salariaux. Le coût du jardin d'enfant s'explique par un taux d'encadrement plus faible et une amplitude d'ouverture souvent plus réduite que les Eaje.

L'enquête réalisée en 2009 par le Cabinet Deloitte, à la demande de la Direction de la sécurité sociale, auprès de 40 établissements d'accueil des jeunes enfants conduit à un coût budgétaire moyen de 7,5 €/heure (et à un coût de fonctionnement de 7,3 € par heure facturée) et aux mêmes constats : les structures associatives sont les moins coûteuses et celles qui sont gérées par des entreprises privées sont les plus coûteuses.

Dans les structures associatives, le poste « dépenses de personnel » est en dessous de la moyenne compte tenu d'un coût moyen par ETP plus faible. En effet, on y observe un recours plus important à des stagiaires, des apprentis, des contrats aidés et à du personnel non diplômé (22% contre 14% dans les structures publiques) ainsi qu'à des éducateurs de jeunes enfants plutôt qu'à des puéricultrices (le nombre de places par ETP y est par contre plus faible que la moyenne : 3,4).

Dans les structures gérées par des collectivités locales, le coût moyen par ETP est plus important que la moyenne. On y observe un recours plus fort à un personnel qualifié et, parmi celui-ci à davantage de puéricultrices que d'éducateurs de jeunes enfants. Le personnel a également davantage d'ancienneté. Le poste « achats » est supérieur à la moyenne mais le poste de dépense « services extérieurs » y est plus faible, les collectivités locales étant plus fréquemment propriétaires des locaux. Certaines dépenses de la collectivité locale ne sont pas toujours individualisées au niveau de chaque établissement (impôts et taxes, dotations aux amortissements,...).

Les structures gérées par des entreprises se caractérisent par un poste de dépenses de personnel inférieur à la moyenne. Le nombre de places par ETP y est plus élevé (4,2) et le coût moyen par ETP est plus faible, en raison d'une proportion plus importante que la moyenne de personnel non diplômé ou uniquement titulaire d'un CAP ou d'un BEP. En revanche, les postes « services extérieurs » sont plus élevés, compte tenu de la charge systématique des frais de location immobilière et de l'externalisation des fonctions supports. Il en est de même des postes « dotation aux amortissements et provisions », « impôts et taxes » et « charges financières ».

c2) des disparités dans les amplitudes d'ouverture

Le prix de revient horaire et annuel des EAJE varie fortement en fonction de leur amplitude d'ouverture. Les établissements les moins coûteux proposent une amplitude de fonctionnement inférieure de moitié à celle des établissements les plus coûteux.

¹⁹¹ Cnaf – dossier d'étude N°90 – *Coût de fonctionnement d'un équipement d'accueil du jeune enfant* – Raynaud E., Thibault F., Mars 2007.

¹⁹² Cnaf, SIAS – 2008.

- 14% des établissements ont un coût annuel supérieur ou égal à 15 000 €. Ils se caractérisent par une amplitude d'ouverture importante (235 jours d'ouverture et 11h par jour) et par un coût horaire nettement supérieur à la moyenne.
- 34% des établissements ont un coût annuel inférieur ou égal à 10 000 €. Ils se caractérisent par une amplitude d'ouverture plus faible (202 jours d'ouverture et 8,9 h par jour) et un coût horaire inférieur à la moyenne¹⁹³.

La Cnaf observe également que « le prix de revient de l'acte est très fortement guidé par la fréquentation de la structure : en général, plus son taux d'occupation est élevé, plus son prix de revient est bas ». Or un faible taux d'occupation caractérise notamment les équipements de faible et de forte amplitude d'ouverture¹⁹⁴.

c3) des disparités territoriales

Les prix de revient des établissements d'accueil des jeunes enfants varient assez fortement sur territoire. Si l'on compare la moyenne des prix de revient entre les Caf, ils se situent entre 5,27 €/heure et 10,35 €/heure en moyenne par Caf¹⁹⁵.

c4) les déterminants de ces coûts et de leur disparité

Les dépenses de personnel représentent en moyenne 84% des dépenses de fonctionnement des structures collectives d'accueil (83% pour l'accueil collectif, 93,5% pour l'accueil familial et 72% pour l'accueil parental)¹⁹⁶.

Les différences de coûts entre établissements trouvent une part importante de leur explication dans :

- les différences d'ancienneté et de qualification du personnel ;
- la rémunération du personnel qui varie selon les conventions collectives dont il relève (l'extension de la convention collective du 4 juin 1983 à toutes les crèches associatives obligatoire d'ici le 1^{er} janvier 2010 a – et aura – ainsi une incidence directe sur le coût) ;
- la proportion d'emplois à temps partiel ;
- le taux d'encadrement.

Il faut souligner également que les pratiques comptables ne sont pas homogènes entre les établissements¹⁹⁷ : les contributions à titre gratuit, les aides en nature apportées par les collectivités locales (prêt de locaux, etc.) et l'imputation des dépenses communes (eau, énergie, entretien des locaux...) sont valorisées de façon hétérogène.

Le niveau des loyers, en fonction de la zone d'implantation, ainsi que le caractère plus ou moins récent des locaux pèsent aussi sur les coûts.

Si le taux d'occupation a une incidence directe sur le coût restant à charge du gestionnaire, sa relation avec le prix de revient lui-même est moins directe. Pour un taux d'occupation de 70% environ, le prix de revient budgétaire peut varier entre 5 €/heure et près de 11 €/h¹⁹⁸.

¹⁹³ Cnaf – Dser - Note pour le secrétariat du HCF, octobre 2009.

¹⁹⁴ Cnaf – e ssentiel N°91 – *L'activité des équipements d'accueil du jeune enfant en 2007* - octobre 2009.

¹⁹⁵ Cnaf. Note pour la commission d'action sociale du 16 septembre 2008 – Source : SIAS, données 2006 et 2007.

¹⁹⁶ Cnaf, note réalisée pour le secrétariat du HCF, octobre 2009.

¹⁹⁷ Cnaf – E-ssentiel N°61 – mai 2007 – *Le coût d'une heure de garde dans un établissement d'accueil du jeune enfant*.

¹⁹⁸ Idem.

4) L'évolution des coûts

Entre 2004 et 2008, l'accroissement du coût théorique des différents modes d'accueil a été du même ordre (+14,2% pour les assistants maternels, +14,6% pour les EAJE et +15,1% pour la garde à domicile) et a globalement suivi l'augmentation du SMIC (+ 14,5%).

	2004	2008	2008/2004
Assistant maternel	775	885	+14,2 %
Garde à domicile	2013	2317	+15,1
Garde à domicile partagée	1045	1203	+15,1
EAJE	1228	1408	+14,6
SMIC brut /h	7,61	8,71	+ 14,5

Source : PQE famille, 2009 (le PQE 2010 a retenu d'autres conventions de calcul conduisant un coût inférieur de l'Eaje – 1351 € en 2008 - mais ne permettent pas de suivre l'évolution avant 2006)

a) Le coût des Eaje

D'après les données issues de SIAS, le coût moyen des établissements d'accueil des jeunes enfants est passé de 7,8 €/heure (1263 €/mois) à 8,5 €/h (1320 €/mois) entre 2006 à 2008 soit une évolution de 4,5% en 2 ans. Le coût de l'accueil familial a augmenté de 8% dans le même temps, rejoignant celui de l'accueil collectif.

b) Le coût de l'accueil par un assistant maternel

Le coût de l'accueil individuel par un assistant maternel a également progressé avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle convention collective (signée le 1^{er} janvier 2004, obligatoire au 1^{er} janvier 2005) plus favorable aux assistants maternels et permettant notamment la rémunération des heures supplémentaires. Dans toutes les régions sauf en Champagne Ardennes, la croissance du salaire des assistants maternels a été la plus forte entre le 1^{er} trimestre 2004 et le 1^{er} trimestre 2005 avec vraisemblablement un impact sensible de la Paje sur ces salaires.

La Cnaf observe que les familles bénéficiaires de la Paje ont augmenté les rémunérations versées aux assistants maternels par rapport aux familles des mêmes tranches de revenus qui bénéficiaient de l'Afeama¹⁹⁹. «Mais les mécanismes en jeu ne sont pas clairs. Il s'agit peut être d'un effet inflationniste comme il se peut que les familles, mieux solvabilisées, augmentent leur recours à une assistante maternelle pour un temps de garde plus important ».

Il est également observé que l'augmentation des rémunérations versées aux assistants maternels décroît avec le revenu, tout comme l'augmentation de la prestation.

Les familles avec le complément mode de garde de la Paje le plus important (et les revenus les plus faibles) ont versé 52€ de plus par mois que les familles anciennement bénéficiaires de l'Afeama. Les familles qui bénéficient du complément mode de garde le plus faible (et donc des revenus les plus élevés) n'ont versé que 18 € de plus par rapport aux anciens bénéficiaires de l'Afeama²⁰⁰.

¹⁹⁹ E-essentiel – Les effets de la PAJE sur le salaire des assistantes maternelles, N°57 – janvier 2007.

²⁰⁰ Cnaf – Recherches et prévisions N°88 – Les déterminants des salaires des assistantes maternelles et les effets de la PAJE, juin 2007.

	Revenu moyen des parents	Salaire moyen versé	Variation du salaire	Variation de la prestation CMG/Afeama
Tranche 1				
Afeama	7 963	270	52,6	153,5
Cmg Ass mat	7 671	323		
Tranche 5				
Afeama	46 113	324	18,2	17,1
Cmg Ass mat	46 475	343		
Ensemble				
Afeama	35 671	297	24,3	68,3
Cmg Ass mat	35 646	321		

Source : Extrait du tableau Cnaf – RP 88, page 47

B) Le partage des coûts

Quel que soit le mode d'accueil, la collectivité publique prend en charge au moins 60% du coût de fonctionnement pour les familles types suivies par le PQE famille.

1) La prise en charge publique des coûts

a) La répartition des dépenses totales entre les acteurs publics est décrite dans le PQE famille (indicateur n°9)

a1) des conventions de calcul

- le coût global de la prise en charge publique des modes d'accueil des jeunes enfants qu'on commente ci-dessous est établi sans tenir compte de l'allocation de base de la PAJE. Cette prestation (178€/mois) est considérée comme une dépense d'entretien. Pourtant l'histoire de cette prestation et de celles qui l'ont précédée montre que l'allocation de base renvoie à la couverture soit de la garde rémunérée soit de l'absence de revenu professionnel de la mère de famille (c'est le cas du complément familial, première prestation unitaire qui regroupe le salaire unique et l'allocation de frais de garde).

Cette option est discutable :

* on minimise l'investissement public (à ce titre, il serait intéressant de disposer de la part des ménages qui ont recours à un mode de garde rémunéré et dont les revenus se situent entre l'ancien et le nouveau plafond en 2004 afin d'en évaluer le poids dans l'augmentation de la PAJE de base) ;

* le reste à charge des familles (coût de la garde après déduction des aides spécifiques, hors PAJE) est toujours positif alors qu'il est souvent négatif quand on tient compte de l'allocation de base de la PAJE ;

* dans l'analyse de l'évolution récente, cette option « gomme » la forte augmentation du plafond de la PAJE intervenue en 2004

- on ne tient pas compte de la « dépense publique cachée » résultant de l'incidence du statut fiscal des assistants maternels sur les aides au logement et les autres prestations sous conditions de ressource.

- on ne tient pas compte des rétroactions des dépenses fiscales.

a2) les résultats

La dépense publique 2008 est évaluée à 9,3Md€.

Les dépenses d'accueil des enfants de moins de 3 ans en 2008 (Md €)		
Accueil individuel		3 961,4
CNAF + MSA (prestations légales)	Complément de libre choix du mode de garde assistant maternel (1)	3 424,45
	Complément de libre choix du mode de garde à domicile	216,31
	Complément de libre choix du mode de garde structure (1)	21,50
CNAF (action sociale)	Relais assistantes maternelles	37,47
Etat (fiscalité)	Réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux (6)	145,43
	Régime d'imposition des assistantes maternelles (1)	116,24
Etablissements d'accueil des jeunes enfants (3)		3 850,8
Fonctionnement (7)		3 432,4
CNAF (prestation de service unique)	Accueil collectif	1 060,70
	Accueil familial	170,70
	Accueil parental	26,20
	Contrat passage à PSU	3,00
CNAF (Action sociale – CEJ)	Fonction globale d'accueil dont contrat enfance jeunesse	598,71
Communes (2007) (4)		1 573,10
Investissement		418,40
CNAF	Fonds d'investissements**	102,20
communes (2007)	Dépenses d'investissement	316,20
Etat – fiscalité concernant l'accueil individuel et l'accueil collectif		766,11
	Crédit d'impôt pour frais de garde (1bis))	711,11
	Crédit impôt famille (7)	55,00
Scolarisation (5)		698,37
Ministère de l'Éducation nationale		373,75
Collectivités locales		324,62
TOTAL		9 276,69

Source : tableau élaboré à partir de « L'accueil du jeune enfant 2008 » – données statistiques de l'Observatoire de la petite enfance – 2009

Champ : métropole et Dom.

Note : les montants négatifs correspondent à des récupérations d'indus.

(1) Cnaf + Msa - Application d'une clé de répartition pour les 0-3 ans et les 3-6 ans (calcul Cnaf).

(1 bis) Idem – Une part non déterminée concernant les frais de garde en établissement d'accueil

(3) En dehors de l'accueil de loisirs sans hébergement, on affecte l'ensemble des dépenses à la catégorie des 0-3 ans qui sont les principaux bénéficiaires des établissements d'accueil.

(4) Dgfp, *Les comptes des communes 2007*, Synthèse nationale (rubrique 64 « crèches et garderies », qui recense des dépenses s'adressant à un public plus large que les 0-3 ans mais dont cette population constitue l'essentiel). Ne sont pas référencées ici les dépenses des Epci et des départements en faveur de la petite enfance (faute de pouvoir les isoler dans les *Comptes des départements* de la Dgfp).

(5) Estimé à partir des données de l'Éducation nationale. Sur les effectifs à la rentrée 2008 : 148 906 enfants scolarisés âgés de 2 ans et 2 386 446 enfants scolarisés âgés de 3 à 6 ans. Sur le coût de la scolarisation en préélémentaire : 2 510 euros pour le ministère de l'Éducation nationale et 2 180 euros pour les collectivités locales.

(6) Au sein des foyers comprenant un enfant de moins de 3 ans, il n'est pas possible de distinguer les emplois familiaux de garde d'enfant et les autres. Le total des dépenses fiscales lié à la réduction d'impôt au sein de ces foyers est estimé à 230 M€ (chiffre 2007) : ce chiffre est un majorant. En faisant l'hypothèse que les dépenses moyennes liées à un emploi familial sont les mêmes chez les bénéficiaires du Cmg garde à dom avec enfants de moins de 3 ans (39 696 foyers) que l'ensemble des foyers bénéficiaires de la réduction ou du crédit (150 000 foyers), on pourrait estimer la dépense fiscale à 26 % de la dépense totale soit 60,9 M€. Considérant que le nombre d'heures travaillées au sein d'un foyer par les gardes à domicile est en moyenne supérieur à celui des autres emplois familiaux, c'est un minorant. Le montant retenu correspond à la moyenne des deux bornes.

(7) Une partie de ces dépenses concernait également, en 2008, des aides à l'accueil individuel ainsi que des aides à l'investissement en modes d'accueil collectif.

b) Les financements publics des différents modes d'accueil

A partir de la méthode des cas type élaborés par la Cnaf et la Drees, la part du coût prise en charge par les financements publics est estimée en fonction de trois niveaux de revenus (1,5 Smic, 3 Smic et 6 Smic) pour un couple biactif avec un enfant de moins de 3 ans.

NB : dans les analyses qui suivent on ne tient compte que des dispositifs généraux et légaux à l'exclusion des aides accordées par les collectivités locales et les employeurs.

b1) les assistants maternels

Le coût²⁰¹ de l'assistant maternel est couvert à 89% lorsque les parents ont un niveau de revenu de 1,5 SMIC et à 81% pour les parents dont le niveau de revenu est de 3 SMIC.

	Revenus des parents *		
	1,5 SMIC	3 SMIC	6 SMIC
Etat	4%	11%	11%
Cnaf	85%	70%	57%

Source : En 2009, PQE familles, 2010

* pour un couple dont les deux parents exercent une activité professionnelle, sur la base d'une durée de garde de 162h/mois.

La dépense publique comprend le complément de libre choix du mode de garde de la PAJE et le crédit d'impôt pour frais de garde.

b11) le complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la PAJE

Le complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la PAJE est versé par les Caisses d'allocations familiales aux ménages qui ont recours à un assistant maternel agréé et qui disposent d'un minimum de revenus provenant d'une activité professionnelle (deux fois la BMAF/mois pour un couple et une fois la BMAF pour une personne seule). La rémunération

²⁰¹ Sans tenir compte du financement de la formation obligatoire de 120 heures qui est à charge des conseils généraux ainsi que des frais inhérents à l'agrément.

de l'assistant maternel ne doit pas dépasser cinq fois la valeur du SMIC horaire par jour et par enfant. Ce complément est versé par enfant²⁰².

Le Complément de mode de garde couvre 100% des cotisations et contributions sociales (salariales et patronales) pour chaque enfant gardé ainsi qu'une partie du salaire versé en fonction du revenu des parents (avec un maximum de 85% du salaire versé et donc un minimum de 15% restant à la charge des familles). La prise en charge du salaire est plafonnée et le plafond varie avec la taille, le revenu de la famille (et la durée du travail en cas de CLCA à taux partiel). Le plafond est de :

* 441,63 € pour les familles de un enfant et un revenu annuel inférieur à 19 513€, deux enfants et un revenu inférieur à 22 467 €, trois enfants et un revenu inférieur à 26010 € (plafonds calculés après abattement de 10%) ;

* 278,48 € avec un enfant et un revenu compris entre 19513€ et 43 363€, deux enfants et un revenu compris entre 22 467 et 49926 € et trois enfants et un revenu compris entre 26010 et 57 801€ ;

* 167,07 € avec un enfant et un revenu supérieur à 43 363 €, deux enfants et un revenu supérieur à 49 926 €, trois enfants et un revenu supérieur à 57 801 €.

Plus des deux tiers (67,2%) des bénéficiaires se situent dans le niveau médian de ressources et bénéficient du niveau de prestation intermédiaire.

Par ailleurs, pour couvrir en partie des dépenses horaires généralement plus élevées, le plafond de dépenses du CMG de la PAJE peut être majoré de 10% en cas de recours à une garde sur des horaires « atypiques » (au moins 25 heures dans le mois, pour le dimanche, les jours fériés et des recours de 22h à 6h les autres jours) pour autant que le ou les deux parents exercent une activité professionnelle pendant ces heures.

En cas de bénéfice d'un CLCA à taux partiel, à 50% ou moins de la durée du travail fixée dans l'entreprise, le montant des plafonds CMG est divisé par deux. En revanche, en cas de bénéfice d'un CLCA à taux partiel entre 50 et 80%, le cumul intégral du CLCA et du CMG « plein » est possible. Un allocataire sur cinq bénéficiant du Clca perçoit conjointement le CMG assistant maternel.

Répartition des bénéficiaires du CMG assistante maternelle entre les 3 montants d'allocation

	Effectifs	%
Niveau inférieur	106 153	16,6%
Niveau médian	428 923	67,2%
Niveau supérieur	103 566	16,2%
Total	638 642	100%
<i>Pour mémoire : bénéficiaires Afeama</i>	37 356	

Source : Cnaf, Prestations légales au 31 décembre 2008 – Métropole et Dom

b12) le crédit d'impôt pour frais de garde

Pour les frais de garde d'un enfant de moins de 7 ans hors du domicile des parents, le crédit d'impôt s'élève à 50%²⁰³ des sommes restant à charge de la famille dans la limite d'un plafond de 2300 € en 2008.

Les dépenses concernées sont prise en charge :

- après déduction de la prise en charge de la rémunération par le complément de libre choix de mode de garde de la PAJE (mais pas de la PAJE elle-même) et par un éventuel CESU préfinancé par l'employeur ;
- en dehors des primes d'entretien et d'alimentation qui sont valorisées forfaitairement à hauteur de 2,81 € par jour en 2009.

b2) la garde à domicile

La prise en charge publique varie entre 71 et 59% de la dépense selon les revenus étudiés dans le tableau ci-dessous.

	Revenus des parents		
	1,5 SMIC	3 SMIC	6 SMIC
Etat (impôts sur le revenu des parents)	35%	35%	35%
Cnaf (CMG de la PAJE)	36%	29%	24%

Source : pour l'année 2009, PQE famille, 2010

b21) le complément de libre choix du mode de garde

Le complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la PAJE est versé aux ménages qui ont recours à un employé à domicile et qui disposent d'un minimum de revenus provenant d'une activité professionnelle (dans les mêmes conditions que pour l'assistant maternel). L'activité de la personne employée doit se dérouler au domicile de l'employeur.

Le CMG couvre 50% des cotisations sociales (patronales et salariales) par famille dans la limite de 408 € /mois pour un enfant de moins de 3 ans. Il couvre également une partie de la rémunération du salarié en fonction des ressources des parents, avec un maximum de 85% du salaire net versé. Le barème est le même que pour l'assistant maternel mais est versé par famille et non par enfant.

Environ deux tiers des bénéficiaires (68,6% avec un enfant de moins de 3 ans et 63,5% avec un enfant de 3 à 6 ans) se situent dans le niveau le plus élevé de ressources et perçoivent le montant de prestation le plus bas. Moins de 10% se situent dans le niveau de ressources le plus faible.

²⁰³ La réduction d'impôt qui existait auparavant a été transformée en crédit d'impôt en 2006 et son taux est passé de 25% à 50% en 2007.

Répartition des bénéficiaires du CMG garde à domicile entre les 3 montants d'allocation

	Enfant < 3 ans		Enfant 3 à 6 ans	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Niveau inférieur	2288	5,7	1737	9,5
Niveau médian	10247	25,7	4934	27,0
Niveau supérieur	27370	68,6	11 627	63,5
Total	39 905		18298	
Pour mémoire : bénéficiaires Aged	131		5611	

Source : Cnaf, Prestations légales au 31 décembre 2008 – Métropole et Dom

b22) le crédit d'impôt

Le crédit d'impôt pour l'emploi d'une garde à domicile s'élève à 50% des dépenses réellement engagées après déduction de la prise en charge par complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la PAJE et dans la limite d'un plafond de 12 000 €. Ce plafond est porté à 15 000 € pour la première année d'imposition pour laquelle le contribuable bénéficie de cet avantage au titre de l'emploi direct d'un salarié à domicile. Il est majoré de 1 500 € par enfant à charge sans excéder un plafond de 15 000 € porté à 18 000 € pour la première année d'imposition pour laquelle le contribuable bénéficie de cet avantage.

b3) le fonctionnement des établissements d'accueil des jeunes enfants

La part des dépenses publiques varie de 95 à 75% de la dépense selon les niveaux de revenu suivis ci-dessous.

Part des financements publics pour les établissements d'accueil des jeunes enfants

	Revenus des parents		
	1,5 SMIC	3 SMIC	6 SMIC
Etat (impôts sur le revenu des parents)	6%	7%	7%
Cnaf et collectivités locales	89%	78%	68%

Source : pour l'année 2009, PQE familles 2010 (9h/jour – 216 jours/an)

Le coût des établissements d'accueil des jeunes enfants est pris en charge par :

- les Caf qui versent la prestation de service unique complétée éventuellement d'une prestation de service enfance dans le cadre des contrats enfance jeunesse ;
- les collectivités locales, en particulier lorsqu'elles sont gestionnaires de la structure ;
- les parents (selon un barème national de participations familiales) ;
- le crédit d'impôt pour recours à un mode de garde extérieur dont les règles sont les mêmes que pour un assistant maternel.

b31) le financement par les Caf

La branche famille est le principal financeur des structures d'accueil des jeunes enfants avec un financement supérieur à 49%.

La prestation de service unique et la prestation de service enfance versées par les Caf

La prestation de service unique (PSU) couvre, après déduction de la participation financière des parents, 66% du coût de fonctionnement de la structure en deçà d'un plafond.

En 2009, ce plafond horaire est de 6,05€ pour l'accueil collectif et de 5,28 € pour l'accueil parental familial et pour les micro-crèches. Mais le coût de fonctionnement moyen d'un EAJE dépasse ces plafonds, de façon très fréquente (86% des établissements dépassent le prix plafond²⁰⁴) et dans de fortes proportions (l'écart moyen pour la PSU est de plus de 30%).

Si le coût horaire dépasse 12,83 € pour un accueil collectif, 12,59 € pour un accueil familial et 9,72€ pour un accueil parental, la prestation de service unique n'est plus versée.

Si la place relève d'un contrat enfance jeunesse, les Caf prennent en charge, en sus, avec la prestation de service enfance, 55% du coût résiduel à charge de la collectivité locale signataire. Ce coût est plafonné à 7,22 €/heure.

Ce système de prise en charge appelle deux remarques :

* Dans un système où la participation familiale (recette du gestionnaire) est proportionnelle avec les revenus et pour éviter que la charge financière des communes soit d'autant plus forte que la population accueillie est modeste, c'est - depuis 2002 à titre expérimental et depuis 2005 de façon généralisée - la branche famille qui assure la péréquation en versant une prestation de service calculée après déduction des participations financières des familles. Ainsi, le financement par les Caf est d'autant plus élevé que les revenus des familles sont faibles.

* Le plafonnement de la prestation de service a le mérite de pousser le gestionnaire à rester en deçà du plafond puisqu'il supporte seul le dépassement. Encore faut-il que le plafond soit réaliste et surtout qu'il soit indexé de façon cohérente avec la structure des coûts. La règle actuelle est d'indexer le plafond selon une clé 80%-salaire/20%- prix.

(1) Coût retenu par le PQE 2010 à partir des données de la Cnaf (Sias – Rndc)

b32) le financement par les collectivités locales

Les collectivités locales peuvent verser des subventions aux associations et entreprises de crèches implantées sur leur territoire. Elles assurent également la subvention d'équilibre des structures dont elles assurent la gestion.

Ces subventions dépendent de la politique de chaque collectivité locale. Elles sont principalement versées par les communes ou établissements publics de coopération inter communale et parfois par les conseils généraux.

Le reste à charge du gestionnaire d'un établissement d'accueil du jeune enfant dépend du coût de la structure, lui-même largement déterminé par les dépenses de personnel.

La Cnaf estime que la part restant à charge des communes représente, en moyenne, moins d'un tiers du coût réel de la structure.

²⁰⁴ Cnaf, note pour la commission d'action sociale du 16 septembre 2008.

b33) le crédit d'impôt

Les règles sont les mêmes que pour l'assistant maternel : 50% ²⁰⁵ des sommes restant réellement à charge de la famille dans la limite d'un plafond de 2300 € en 2008.

b4) l'investissement des établissements d'accueil des jeunes enfants

b41) les aides des Caf

Depuis 2001, cinq plans nationaux d'aide à l'investissement se sont succédés. Chacun a eu ses propres critères d'attribution et de financement.

Au 31 juillet 2008, 96% des fonds d'investissement créés depuis 2001 ont été engagés. Le montant des enveloppes qui y ont été consacrées a varié entre 44 M€ pour le dernier Fonds (le Paippe) et 228 M€ pour le FIPE et l'AEI de 2001 et 2002. Au total, depuis 2001, l'ensemble des fonds d'investissement mobilisés par les Caf s'est élevé à 832 M€ (pour une enveloppe de 866 M€).

Les enveloppes des différents fonds d'aide à l'investissement versés par les Caf

Fonds (date de mise en œuvre)	Montant des enveloppes en €	Montant des engagements en €	Taux d'engagement
FIPE (2001)	228 671 621	227 297 811	99,4%
AEI (2002)	228 671 759	225 704 693	98,7%
DAIPE décentralisé (2004)	160 000 000	154 215 506	96,4%
DAIPE centralisé (2004)	40 000 000	35 839 468	89,6%
DIPE (2006)	165 000 000	158 019 829	95,8%
PAIPPE (2007)	44 000 000	31 152 307	70,8%
Total	866 343 380	832 229 613	96,1%

Source : Cnaf – données pour le Plfss 2009 – Sénat

Ces fonds d'investissement auront permis de soutenir 5 289 projets et de financer 119 887 places dont 77 667 places nouvelles (hors lieux d'accueil enfants-parents et relais assistantes maternelles qui ne constituent pas des places d'accueil en tant que tels).

Les nouvelles places créées grâce à ces fonds d'aide à l'investissement sont pour 77% des places en multiaccueil, 11% des places en crèches collectives, 7% en haltes-garderies collectives et 5% dans d'autres structures (familiales, parentales, jardins d'enfants,...).

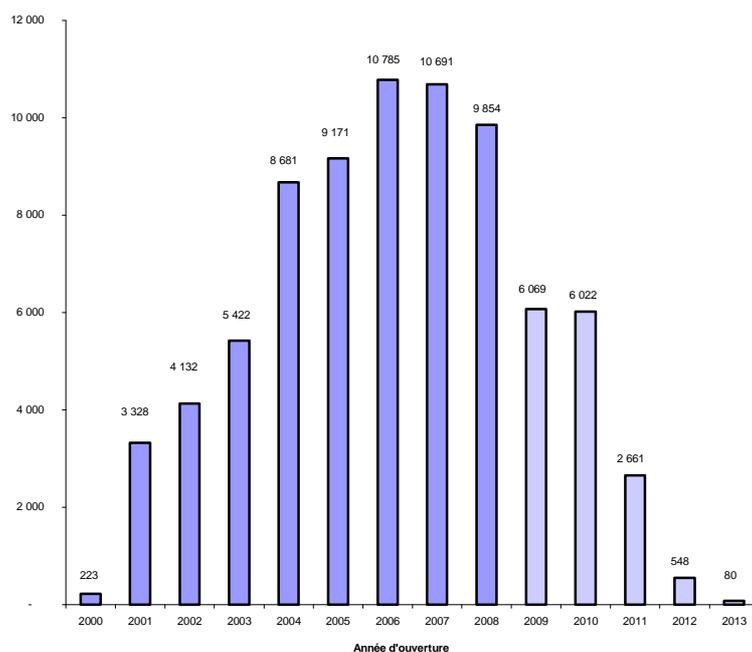
Le Plan d'aide à l'investissement pour la petite enfance (Paippe)

Le dernier Plan d'aide à l'investissement couvre la période 2007 – 2008. Seuls peuvent en bénéficier les établissements d'accueil collectifs, les services d'accueil familiaux et les micro-crèches.

Chaque Caf attribue les aides à l'investissement en fonction du taux de couverture territorial en modes d'accueil, de la richesse du territoire et de la typologie sociale des familles qui y résident.

Le montant de l'aide accordée est calculé en fonction du coût du projet et du potentiel financier par habitant de la commune ; il peut être majoré pour les structures intercommunales. Il varie entre 6 500 € et 12 500 € par place, avec un plafond de 80% des dépenses subventionnables.

²⁰⁵ La réduction d'impôt qui existait auparavant a été transformée en crédit d'impôt en 2006 et son taux est passé de 25% à 50% en 2007.



Données : Cnaf plan crèche, métropole et Dom, au 31 juillet 2008 in brochures de l'Observatoire de la petite enfance – à paraître en 2009.

Lecture : les six plans crèches mis en place par la Cnaf ont permis de créer 9 854 places nouvelles en 2008. Ils devraient permettre la création de 6 069 places en 2009.

b42) les aides des collectivités locales

Les projets qui ont bénéficié d'un fonds national d'aide à l'investissement des Caf (Fipe, Aei, Daïpe, Dipe, Païppe) ont été financés à hauteur de :

- 39,4% par les Caf (dont 33,3% au titre d'un fonds d'aide à l'investissement) ;
- 35,5% par les communes
- 8,5% par les départements

Les 16,6% restants ont été financés par l'Etat (3,9%), les entreprises publiques ou privées (2,8%) et d'autres sources de financement.

b5) les jardins d'éveil

Selon une première estimation de la Cnaf, le coût moyen d'une place en jardin d'éveil se situe dans une fourchette comprise entre 7 400 € et 8 600 €²⁰⁶ en fonction des modalités de fonctionnement (amplitude horaire et journalière, taux d'encadrement, profils des professionnels recrutés). L'expérimentation lancée en 2009 devra permettre de déterminer le coût de revient moyen.

Dans le cadre de l'expérimentation lancée par la Cnaf et la CCmsa, 8 000 places sont prévues pour un budget de 25 M€.

La Caf ou la Caisse de Msa accorderaient une aide au fonctionnement d'un montant moyen de 3 200 € par place pour la Cnaf. Une majoration de 25% pourra être accordée en fonction des caractéristiques du territoire. Une aide à l'investissement de 1000 € pourra également être accordée par la Caf ou la Caisse de Msa.

²⁰⁶ Dossier Cnaf – Ministère sur les jardins d'éveil mis en ligne sur le site du Ministère.

Le différentiel serait financé par les collectivités locales (en particulier les communes et communautés de communes) et les familles suivant un barème qui serait inférieur à celui des autres établissements d'accueil des jeunes enfants.

A titre indicatif, le barème suivant est proposé par la Cnaf et le Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville :

Revenus de la famille	Coût mensuel pour la famille après déduction du crédit d'impôt *
1 SMIC (1060 €)	42,5
3 SMIC (3179 €)	127
Plafond (4450 €)	178

* Crédit d'impôt de 50% dans une limite de 2300 €/an

En fonction des caractéristiques de la structure et du montant des participations familiales, la Cnaf et le Ministère estiment que le coût moyen restant à charge du gestionnaire (à couvrir par des financements publics ou privés) se situerait aux alentours de 2900 € par place et par an.

Suite à l'appel à candidature lancé par la Cnaf, deux projets ont été sélectionnés en octobre 2009 pour être mis en place à partir du quatrième trimestre 2009.

b6) l'école préélémentaire

En 2006, le cout d'un élève en école préélémentaire (ou maternelle) s'élevait à 4 660 €, financé par²⁰⁷ :

- le Ministère de l'éducation nationale à hauteur de 2 330 €, la quasi-totalité en dépenses de personnels enseignants ;
- les collectivités locales, notamment les communes, à hauteur de 2 050 € dont près de 57% de dépenses de personnel pour les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) et le personnel d'entretien ;
- les familles à hauteur de 280 € (frais de cantine, de petit matériel scolaire et d'inscription dans les écoles privées).

2) Les taux de financements publics et leur évolution

Deux évolutions majeures sont intervenues ces dernières années :

- une diminution de la participation des familles qui explique très largement la forte croissance des dépenses publiques ;
- s'agissant des EAJE, une réforme profonde du système contractuel entre les CAF et les communes.

a) L'évolution globale

a1) l'évolution des dépenses publiques

- entre 2005 et 2008, en euros constants, les dépenses en direction de l'accueil des enfants de moins de 3 ans se sont accrues de 15%.

²⁰⁷ DIF – fiche sur le coût annuel d'un élève en école maternelle, 16/07/2007 sur la base du rapport d'information N°47 de Monique Papon et Pierre Martin fait au nom de la Commission des affaires culturelles du Sénat (octobre 2008).

- * Les dépenses en direction de l'accueil individuel ont augmenté de 28% ;
- * Les dépenses fiscales (bénéficiant majoritairement aux modes de garde individuels) ont augmenté de 72% ;
- * Les dépenses en direction de l'accueil collectif ont augmenté de 3% ;
- * Celles en direction de la préscolarisation ont diminué de 16%.

L'évolution des dépenses publiques pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans

En milliers €	2005 € courants	2005* € constants	2008	2008/2005 € constants
Prestations pour la garde individuelle **	2701	2863	3662	+ 28%
<i>Assistant maternel (Afeama – Paje-Cmg)</i>	2548		3424	
<i>Garde à domicile (Aged-paje-cmg)</i>	153		216	
EAJE	3576	3790	3908	+ 3%
<i>Fonctionnement Cnaf+Msa</i>	1766		1917 *	
<i>Fonctionnement communes</i>	1432		1573	
<i>Investissement -Cnaf</i>	98		102	
<i>Investissement communes</i>	280		316	
Dépenses fiscales	565	598	1027	= 72%
<i>Réduction pour frais de garde</i>	240		711	
<i>Réduction emplois familiaux</i>	150 ***		145	
<i>Statut fiscal ass mat</i>	116		116	
<i>Crédit impôt entreprises</i>	35		55	
Préscolarisation (dépenses éducation nationale)	791	838	699	- 16%
TOTAL	7609	8 065	9296	+ 15%

Sources : PLFSS 2008 et Observatoire de la petite enfance – L'accueil du jeune enfant en 2008 publié en 2009

* pour 2008 y compris 598 m€ de fonction globale d'accueil – CEJ

** non compris les dépenses de relais assistantes maternelles

*** estimation allant de 80 à 220 = moyenne de 150

Cette forte augmentation résulte d'une progression de l'offre en volume mais aussi de l'augmentation du taux de prise en charge des dépenses sur fonds publics.

a2) l'augmentation du taux de prise en charge par les pouvoirs publics

Cet accroissement s'explique par :

- l'augmentation de l'aide accordée pour la garde par les assistantes maternelles : le CMG est nettement augmenté par rapport à l'AFEAMA (+12% pour le taux minimum, +55% pour le taux médian et +71% pour le taux maximum)²⁰⁸ ;

²⁰⁸ Cette augmentation représente de 1% (pour les familles les plus aisées à la borne inférieure du tarif minimal) à 9 % (pour les familles les plus modestes à la borne supérieure du tarif maximal) du revenu primaire de la famille.

- la transformation, en 2005, de la réduction fiscale en un crédit d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile (les ménages non imposables en bénéficiant) et le doublement de ce crédit d'impôt en 2006 ;
- en 2006, une exonération de 15 points de cotisations patronale pour les particuliers employeurs qui acquittent leur cotisation sur la base de l'assiette réelle, compensée par le budget de l'Etat ;
- en 2007, la transformation de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en crédit d'impôt pour les dépenses de garde payées à l'aide du CESU par les parents isolés qui exercent une activité professionnels ou par les couples biactifs ;
- plus marginalement, en 2008, une augmentation du complément de mode de garde de la PAJE de 50 € pour les ménages dont les revenus sont les plus faibles et en 2009, une augmentation pour le recours à un accueil pendant des plages horaires spécifiques²⁰⁹.

Le tableau ci-après n'intégrant pas la forte progression de la PAJE elle-même (antérieure à 2004), l'apport en fonds publics par « unité de garde » s'est donc nettement accru. Symétriquement la participation des familles a considérablement diminué.

Les taux de financement public en fonction des modes d'accueil et des revenus des parents

Mode d'accueil et revenus des familles	2004 **	2008	Evolution tx financement public 2008/2004	Evolution tx financement familles 2008/2004
Assistant maternel	2004	2008	2008/2004	2008/2004
1,5 SMIC	84%	89%	+5%	- 31%
3 SMIC	75	81	+ 6%	- 24%
6 SMIC	64	69	+ 5%	- 14%
Garde à domicile	2004	2008	2008/2004	2008/2004
1,5 SMIC	37	71	+ 34%	- 54%
3 SMIC	37	64	+ 27%	- 43%
6 SMIC	54	59	+ 5%	- 11%
Garde à domicile partagée	2004	2008	2008/2004	2008/2004
1,5 SMIC	57	82	+ 25%	- 58%
3 SMIC	56	75	+ 19%	- 43%
6 SMIC	68	71	+ 3%	- 9%
EAJE (*)	2006	2008	2006/2008	2006/2008
1,5 SMIC	94	95	+1%	- 16%
3 SMIC	86	85	-1%	- 7%
6 SMIC	76	75	-1%	- 4%

Source : PQE familles 2009 et 2010, page 34

* le coût de l'Eaje a été réévalué à la baisse par le PQE 2010 et calculé pour un cas type de 1,5 SMIC et non 1 SMIC, l'évolution de la prise en charge publique à partir de 2004 n'a pas pu être réalisée contrairement aux 3 autres modes d'accueil dont le coût n'a été que réévalué. Entre 2004 et 2008, il est vraisemblable que l'augmentation de la prise en charge publique se situe entre + 3 et + 5%.

**montants calculés au 1^{er} juillet de l'année, donc postérieurs à la mise en place de la Paje en 2004

²⁰⁹ Majoration de 10% du plafond si recours à au moins 25 h spécifiques – (de 22h à 6h, les dimanche et les jours fériés) avec une activité professionnelle pendant ces heures.

Contrairement à ce qui est souvent avancé, la diminution du « reste à charge » des familles n'a pas concerné seulement les familles modestes. Et encore faut-il se souvenir que ce tableau ne prend pas en compte l'extension de l'allocation de base de la PAJE.

b) La refonte des relations contractuelles entre les CAF et les communes.

Une évolution mal maîtrisée des contrats enfance²¹⁰ s'est traduite par une très forte progression des prestations de service sous le double effet de l'augmentation de la dépense éligible et de la hausse du taux de financement par les CAF.

Comme dans le même temps, la CNAF investissait considérablement dans l'amélioration de la couverture financière de la garde des enfants ainsi qu'il l'a été décrit ci-dessus, la tension financière ainsi créée a conduit à un resserrement des conditions de financement par les contrats enfance transformés en contrats enfance-jeunesse.

3) La prise en charge par les familles

a) Les coûts pour les familles peuvent être analysés à partir de deux méthodes :

- celle des cas-types qui permet d'analyser de façon théorique les dépenses prises en charge par les familles en fonction du coût estimé des modes d'accueil et de l'impact des allocations et des mesures fiscales ;

- celle qui découle de l'exploitation de l'enquête « modes de garde et d'accueil des jeunes enfants » qui permet d'observer dans la réalité les coûts pris en charge par les familles mais ne peut pas intégrer l'ensemble des paramètres dans l'analyse.

Les résultats de ces deux méthodes convergent et se complètent, que ce soit pour analyser la situation actuelle ou son évolution récente.

b) Les objectifs recherchés dans les dernières années

L'objectif de « libre choix des familles » a conduit à rechercher une convergence des taux d'effort, quel que soit le mode de garde.

Un deuxième objectif a été de rapprocher les taux d'effort des familles, quels que soient leurs revenus. Le PQE famille se fixe ainsi comme objectif « le renforcement de la liberté de choix par l'égalisation des taux d'effort - à revenu donné- selon les modes d'accueil ».

Par contre la variation de la prise en charge par les familles en fonction du coût du mode de garde ne constitue pas un critère retenu dans le cadre des politiques publiques.

c) Le reste à charge (RAC) et le taux d'effort (RAC/revenu)

On l'étudie sur cinq critères : le revenu de la famille, la durée de la garde, la taille de la famille, la localisation de son domicile, la présence d'un enfant plus âgé dans la famille.

c1) variation du RAC en fonction du revenu

c11) l'EAJE

- la participation familiale

Elle est proportionnelle au revenu dans la limite d'un plafond (4 450€ au 1^{er} janvier 2009).²¹¹

²¹⁰ Voir sur ce point le rapport de la Cour des Comptes 2007.

²¹¹ Le nombre de ménages au dessus de ce plafond doit être très faible.

- le crédit d'impôt

Il est indépendant du revenu et s'élève à 50% des « dépenses à charge » dans la limite d'un plafond de 2300 €/an. Il est donc au maximum de 97€~~€~~mois. Le plafond est d'autant plus vite atteint que la participation familiale est forte (c'est le cas si le temps de garde et/ou les revenus sont élevés).

- résultats

* Le RAC croît avec le revenu jusqu'au plafond de 4 450€

* il en est de même du taux d'effort (qui augmente avec le revenu dans la limite du plafond et diminue ensuite)

Reste à charge (RAC) pour un accueil de 162 heures/mois et une famille de un enfant

(Coût de l'accueil : 1366 €)

revenu	2000	3000	4450	6000 (1)
Reste à charge	98 €	195 €	336 €	336 €
Taux d'effort	4,9%	6,5%	7,5%	5,6%

(1) si le gestionnaire décide de plafonner la participation familiale à partir de 4 450 € de revenu, mais il n'y est pas obligé

c12) l'assistant maternel

- Les cotisations sociales sont intégralement prises en charge par la CAF (si le salaire versé à l'assistant maternel est inférieur à 5 Smic horaires par jour) indépendamment du revenu de la famille.

- Par contre le Complément de mode de garde (CMG) de la PAJE qui vient en déduction du salaire net varie avec le revenu.

	CMG 1	CMG 2	CMG 3
Plafond C1	19 513 €	43 363 €	Plancher = plafond CMG2 = 43 363 €
Montant (*)	441 €	278 €	167 €

(*) En cas de cumul avec un CLCA 50 à 80%, le montant plafond du CMG est réduit de moitié.

- le crédit d'impôt

Il ne dépend pas du revenu. Le plafond est atteint dès que la dépense nette du CMG dépasse 96€ par mois : pour une durée donnée de garde, ce plafond est d'autant plus vite atteint que le revenu de la famille est élevé.

- résultats : le RAC augmente avec le revenu ; le taux d'effort ne varie que pour les familles très aisées.

Pour le cas type analysé dans le PQE et une famille de un enfant

(coût brut : 895 €)

	CMG 1	CMG 2	CMG 3
Reste à charge	38 €	128 €	239 €
Taux d'effort au plafond	2%	3,2%	5,9% juste au dessus du plafond CMG 2 ; taux dégressif ensuite ; 3,7% par exemple pour 6 SMIC

* CMG 1 : plafond = 19 513 ; CMG 2 : Plafond = 43363

c13) la garde au domicile des parents

c131) un allocataire (garde partagée)

- le CMG varie en fonction du revenu ; il couvre 50% des charges sociales et une partie du salaire ;

- le coût brut de la garde, après déduction du CMG, est pris en charge à 50% par le crédit d'impôt dans la limite d'un plafond de 12 000 €/an majoré de 1 500 € par enfant à charge (dans une limite globale de 15 000 €/an) ;
- le RAC est légèrement progressif avec le revenu puis fortement progressif au-delà du plafond.

Pour une durée de 162 heures
coût brut : 2 318 €

	CMG 1	CMG 2	CMG 3
Reste à charge	665 €	747 €	802 €
Taux d'effort	35%	16,5%	Dégressif avec le revenu (12,5% par exemple pour 6 SMIC)

c132) la garde partagée : bilan par allocataire

Pour une durée de 162 heures
Coût brut : 1204 €

	CMG 1	CMG 2	CMG 3
Reste à charge	240 €	321 €	376 €
Taux d'effort	13,3%	8%	Dégressif avec le revenu (6% par exemple pour 6 SMIC)

c14) comparatif entre les modes d'accueil

Le taux d'effort théorique des familles est du même ordre, qu'elles aient recours à un assistant maternel ou à un EAJE. Selon qu'elles perçoivent 1,5 Smic, 3 Smic ou 6 Smic, ce taux d'effort est respectivement de 5,5%, 5,1% et 4,4% pour l'assistant maternel et de 4,3, 6,2% et 5,3% en Eaje.

Il est beaucoup plus élevé en cas de garde à domicile (entre 38,4% pour 1,5 Smic et 14,8% avec 6 Smic).

Pour une famille avec 6 Smic, le taux d'effort théorique est du même ordre, qu'elle ait recours à un assistant maternel, un EAJE ou une garde à domicile partagée (entre 4,3 et 5,5%).

Le taux d'effort des familles en 2009, selon leur revenu et le mode d'accueil

		Assistant maternel 895 €	EAJE 1 366 €	Garde à domicile partagée 1 204 €	Garde à domicile 2318 €
1,5 SMIC	Taux d'effort	5,5%	4,3%	12,3%	38,4%
	Reste à charge	97€	75€	214€	669€
3 SMIC	Taux d'effort	5,1%	6,2%	8,9%	25,0%
	Reste à charge	169€	206€	295€	832€
6 SMIC	Taux d'effort	4,4%	5,3%	5,5%	14,8%
	Reste à charge	281€	337€	351€	943€

Source : PQE familles 2010, p 68

c2) en fonction de la taille de la famille

- pour la crèche, le barème de participation familiale diminue avec la taille (-17% par enfant à partir du second) ;

- pour l'assistant maternel, il n'a pas de modulation mais le plafond qui définit la valeur du CMG augmente avec la taille de la famille (accroissant la probabilité de bénéficier d'un CMG plus élevé) ;
- pour l'employé de maison, il n'y a pas de modulation mais :
 - * le plafond qui définit la valeur du CMG augmente avec la taille de la famille (accroissant la probabilité de bénéficier d'un CMG plus élevé) ;
 - * le montant du crédit d'impôt est légèrement majoré avec la taille de la famille.

c3) en fonction de la durée de garde

c31) pour l'EAJE

- le tarif est horaire ;
- le crédit d'impôt est vite saturé (dès que la participation familiale atteint 96€/mois) ;
- la participation familiale augmente légèrement avec la durée du recours à cause de la saturation du crédit d'impôt.

c32) pour l'assistant maternel

- les charges sociales sont prises en charge, quelle que soit la durée de la garde ;
- le taux de prise en charge du salaire est d'abord proportionnel à la durée de la garde (85%). Mais à partir d'une certaine durée, le taux de prise en charge baisse (on a « saturé » le CMG) puisque les heures au-delà du butoir CMG sont intégralement à la charge de la famille ;
- le crédit d'impôt est saturé dès que le salaire net de CMG dépasse 96€, montant d'autant plus vite atteint que la durée de recours est forte.

RAC en fonction de la durée de garde (50, 100 et 200 heures/mois) pour les trois niveaux de CMG et le coût horaire net de 2,65 € (PQE) pour une famille de un enfant

CMG 1

	50 heures	100 heures	200 heures
coût brut *	301	545	1050
RAC en €**	14	81	124
RAC/heure en €	0,28	0,81	0,62
Taux d'effort au plafond***	0,9	5,0	7,6

CMG 2

	50 heures	100 heures	200 heures
coût brut	360	545	1050
RAC en €	14	81	287
RAC/heure en €	0,28	0,81	1,43
Taux d'effort au plafond***	0,4	2,2	8,0

CMG 3

	50 heures	100 heures	200 heures
coût brut	360	545	1050
RAC en €	14	134	398
RAC/heure en €	0,28	1,34	1,99
Taux d'effort juste au-dessus du plafond CMG 2***	0,4	3,7	11,0

*cout brut : salaire net + cotisations+ 56,88 d'indemnités d'entretiens pour 18j (hors indemnités de repas de 56,88 pour 18 j)

**pas d'indemnités de repas pour une garde de 50h, indemnités de repas de 3,16€/jour pour les durées plus longues ; non comptées dans le coût brut couvert par le CMG de la Paje mais comptées dans le RAC

***avec 1 enfant, 19 500 (CMG1), 43 300 (CMG2), 43 400 (CMG3)

Quand la durée de recours est multipliée par quatre (de 50 à 200 heures), le reste à charge est multiplié par 2 pour CMG 1 ; 4,4 pour CMG 2 et 6 pour CMG 3.

c33) pour la garde au domicile des parents (un seul employeur)

- Au-delà d'une certaine durée, le CMG est « saturé » ; il en est de même pour le crédit d'impôt.

RAC en fonction de la durée de garde (50, 100 et 200 heures/mois) pour les trois niveaux de CMG et le coût horaire du PQE pour une famille de un enfant

CMG 1

	50 heures	100 heures	200 heures
coût brut	665	1330	2700
RAC en €	95	315	1351
Taux d'effort au plafond	5,3%	17,4%	74,8%

CMG 2

	50 heures	100 heures	200 heures
coût brut	605	1330	2700
RAC en €	154	397	1514
Taux d'effort au plafond	3,33%	8,6%	32,8%

CMG 3

	50 heures	100 heures	200 heures
coût brut	665	1330	2700
RAC en €	210	452	1625
Taux d'effort juste au dessus du plafond	11,6%	11,3%	35,2%

Quand la durée de recours est multipliée par quatre, le reste à charge est multiplié par 11 pour CMG 1 ; 10 pour CMG 2 et 7,7 pour CMG 3.

c4) en fonction du domicile de la famille

c41) pour l'EAJE : pas d'incidence

c42) pour l'assistant maternel

Comme le niveau des salaires horaires varie – de façon significative - avec le lieu où est accueilli l'enfant et que les plafonds du CMG et du crédit d'impôt sont indépendants du domicile, le RAC varie donc, de fait, avec le domicile.

RAC	200 h à 2,65 € net/h	200 h à 4,00 € net/h
CMG1	124€	403€
CMG2	287€	566€
CMG3	398€	677€

c43) pour la garde à domicile

La situation est la même que pour l'assistant maternel.

c5) en fonction du coût horaire de la garde

c51) l'EAJE : le reste à charge est indépendant du coût de la crèche

c52) l'assistant maternel

- au-delà de 5€/heure, la famille perd le CMG et le RAC est égal au salaire chargé diminué du crédit d'impôt de 96€. On a un brutal effet de seuil. Il faudrait en connaître l'effet selon la répartition des situations entre trois hypothèses :

- * la valeur de 5€ est un butoir réel (les salaires réels sont au plus égaux à 5€ ;
- * il y a des salaires supérieurs à 5€ et les familles supportent un gros RAC ;
- * la famille paye « au noir » la part du salaire supérieure à 5€.

- en deçà de 5€/heure, on atteint le butoir de durée et le plafond du crédit d'impôt d'autant plus vite que le salaire horaire est élevé.

c53) la garde au domicile des parents

La situation est la même que pour l'assistant maternel (sans plafond de rémunération horaire).

c6) lorsque dans la famille un autre enfant est gardé, les coûts de la garde sont plus élevés sauf pour la garde à domicile (le salarié à domicile « garde les deux enfants pour le prix d'un seul »).

Rappelons qu'un nombre élevé de familles ont au moins deux enfants pour lesquels il y a besoin d'un mode de garde (même si les débours pour l'aîné sont généralement plus faibles que pour celui des enfants qui a moins de trois ans) puisque l'espacement des naissances moyen est de 3,8 années entre le premier et le deuxième enfant.

Synthèse

Les évolutions récentes de la politique publique ont eu trois conséquences :

- la diminution du reste à charge a desserré les contraintes des ménages, en particulier pour ceux avec de faibles niveaux de revenus. Selon la CNAF, 44% des bénéficiaires du CMG garde à domicile et 25% des bénéficiaires du CMG assistante maternelle n'auraient pas choisi cette solution s'ils n'avaient pas bénéficié de cette prestation. La PAJE a éliminé les contraintes financières pour 31% des ouvriers et a amélioré le choix pour 34% des employés et 30% des artisans. A contrario, la proportion de familles pour lesquelles la PAJE n'a rien changé à leur choix car le problème financier ne se posait pas est la plus élevée chez les cadres et professions intellectuelles supérieures (44%) et les professions intermédiaires (42%)²¹² ;
- les profils des taux d'effort entre les modes de garde (notamment entre les crèches et les assistants maternels) se sont plutôt rapprochés et ne sont pas majeurs ;
- la participation des familles est désormais plus fréquemment croissante avec les revenus des familles, quel que soit le mode de garde ;
- le reste à charge et les taux d'effort varient de façon complexe avec le type de mode de garde, sa localisation et la durée de recours.

²¹² Cnaf –Essentiel – N°52 – *L'impact de la Paje sur le choix du mode de garde* – aout 2006.

Section IV - La situation dans les pays étrangers

A) Orientations européennes, grandes évolutions au sein de l'OCDE et position de la France

1) Les orientations européennes

En 2002, lors du sommet de Barcelone, les Etats membres, par la voix du conseil européen s'étaient engagés à mettre en place, avant 2010, des structures d'accueil pour au moins 33% des enfants âgés de moins de trois ans. Dans son rapport, présenté le 3 octobre 2008, sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cet objectif, la commission européenne souligne que le développement des structures d'accueil constitue « un élément central des politiques dites de « conciliation », elles sont nécessaires pour soutenir l'emploi, l'égalité entre les femmes et les hommes, la natalité et la lutte contre la pauvreté ».

L'objectif de couverture de 33% par des structures d'accueil est désormais partie intégrante de la « stratégie européenne pour la croissance et l'emploi » et de « l'agenda de Lisbonne ». Mais, en 2009, la commission constate que la majorité des Etats n'atteindra pas ces objectifs à l'échéance 2010²¹³. Seuls six pays – dont la France si l'on compte les assistants maternels et les employés à domicile employés directement par les parents - ont dépassé cet objectif.

2) Des évolutions communes aux pays de l'OCDE

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, l'investissement public dans les systèmes de garde et d'éducation des jeunes enfants a augmenté au cours des dernières années. « De fait, si l'évolution du comportement des femmes vis-à-vis du marché du travail a pu déclencher la mise en place de structures formelles de garde d'enfants, les questions de développement et d'éducation des enfants sont devenues des parties intégrantes de la formulation des politiques, notamment dans les pays nordiques et la nouvelle Zélande où l'action publique met de plus en plus l'accent sur le rôle pédagogique de l'accueil préscolaire »²¹⁴.

« La façon d'élever les enfants, dans les pays économiquement avancés, connaît un grand changement. Après avoir constitué, pendant des siècles, une question d'ordre avant tout privé et familial, la garde des très jeunes enfants est en train de devenir, de manière importante, une activité extérieure au foyer qui concerne de plus en plus les autorités nationales et les entreprises privées. »(...). « Le changement est loin d'être complet et ses aspects varient d'un pays à l'autre »²¹⁵.

Ces services deviennent de plus en plus un enjeu du débat public, y compris dans des pays comme le Royaume Uni ou l'Allemagne où la garde des enfants était encore récemment considérée comme l'affaire privée des familles²¹⁶.

²¹³ MATH Antoine - *Structures d'accueil pour les jeunes enfants et stratégie européenne pour l'emploi* - Chronique internationale – Ires, N°117 – Mars 2009.

²¹⁴ OCDE, *Bébés et employeurs* –, 2007, page 153.

²¹⁵ Unicef – *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant* – Bilan Innocenti 8 - , 2008, p 3 de la synthèse.

²¹⁶ Fraisse L, Lhuillier V, Petrella F. - *L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ?* Revue française de socio économie ; 2008/2.

3) La situation de la France au regard de celles d'autres pays de l'Ocde

Le financement des services d'accueil des enfants de moins de six ans (et non de moins de trois ans) se situe entre 0,3 et 0,6% du PIB dans des pays comme le Canada, l'Australie, l'Allemagne, l'Italie, les Pays Bas, l'Autriche ou le Royaume Uni et dépasse 1,2% dans des pays comme le Danemark (2%), la Suède, la Norvège, l'Islande ou la Finlande. La France se situe à 1%²¹⁷.

Dans les comparaisons européennes, conduites par Eurostat notamment, l'offre française est sous-estimée car ne sont pas pris en compte les assistants maternels et employés à domicile directement payés par les parents dans la « garde formelle ». Dans les autres pays, cette sous-évaluation est moins importante car les modes d'accueil sont moins diversifiés qu'en France et la plupart passent par une structure intermédiaire (notamment municipale).

Ainsi dans le Bilan de la mise en œuvre du programme d'action de Pékin sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale dressé par la Présidence française, la France ne compte que 31% des enfants de moins de trois ans couverts par des systèmes de garde autre que la famille, et se situe derrière le Danemark qui vient en tête, les Pays Bas, la Suède, la Belgique, l'Espagne, le Portugal et le Royaume Uni.

Pour l'Ocde, qui retient un autre mode de comptage, la France arrive en 11^{ème} position après notamment les pays du Nord de l'Europe mais devant l'Espagne, le Portugal et le Royaume Uni.

Or la France arrive à un taux de couverture de 47% en métropole en prenant en compte les assistants maternels et employés de maison.

4) La proportion d'enfants accueillis dans des modes d'accueil réglementés

a) En termes de taux de couverture des enfants par des modes de garde réglementés

On peut distinguer deux grands groupes de pays européens :

- Un premier groupe comprend des pays comme le Danemark, la Suède, la Norvège et la Finlande. Il se caractérise par une garde quasi systématique des enfants de moins d'un an par leurs parents, compte tenu d'un congé parental d'un an bien indemnisé, puis par des taux élevés pour les enfants de un à trois ans, en particulier pour les enfants deux à trois ans pour lesquels le taux de couverture peut dépasser 80% comme au Danemark ou en Suède.
- Un deuxième groupe comprend des pays comme l'Allemagne (en particulier les anciens Landers), la Belgique (notamment la communauté française), l'Italie, l'Espagne et le Royaume Uni. Ils se caractérisent par un taux de couverture beaucoup plus faible, quelles que soient les tranches d'âge considérées. L'Allemagne s'est fixé pour objectif d'atteindre 35% de couverture des enfants en 2013 (dont 70% en accueil collectif).
- La France se situe dans une position intermédiaire avec 47% d'enfants de moins de trois ans accueillis dans des modes d'accueil réglementés. Contrairement aux pays

²¹⁷ OCDE – Base de données sur la famille, 2009 in Math Antoine. Op Cit. et OCDE – Petite enfance et grands défis, page 117.

scandinaves, ce taux couvre l'ensemble des enfants de moins de trois ans, y compris les enfants de moins d'un an.

Ces données doivent néanmoins être interprétées avec prudence, la définition des « services agréés » variant d'un pays à l'autre.

b) La proportion d'enfants accueillis en structures collectives (par rapport à l'ensemble des enfants gardés dans des modes d'accueil réglementés)

Il faut relativiser la proportion d'enfants accueillis en structure collective par la part des enfants accueillis par des modes d'accueil réglementés : ainsi dans les anciens Landers d'Allemagne, 80% des enfants accueillis en mode d'accueil réglementé le sont en structure collective mais seulement 10% des enfants de moins de trois ans sont accueillis par des modes d'accueil réglementés. Cet indicateur reflète donc avant tout la part du collectif par rapport à l'individuel. Cette proportion est très élevée (plus de 70%) en Allemagne, au Royaume Uni, en Norvège et en Suède, tout particulièrement pour les enfants de plus d'un an. Elle se situe entre 45% et 70% en Belgique, Danemark, Finlande et Italie. En France, si l'on y intègre l'école préélémentaire, elle se situe à 45% et se caractérise par une palette de modes d'accueil plus vaste que dans la plupart des autres pays²¹⁸.

	% enfants <3 ans accueillis en mode d'accueil réglementé	% de couverture selon les tranches d'âge	% en structures collectives/ensemble modes d'accueil réglementés
Allemagne - Nouveaux Landers	41%		90%
Allemagne - Anciens Landers	10%		80%
Belgique - Communauté française	25%		68%
Belgique - Communauté flamande	33%		48%
Danemark	83% (des 1 à 3 ans)	12% <1 an	46%
Espagne	27%	55% des 2 à 3 ans	
Etats Unis	38%		
Finlande	36%	27% des 1 à 2 ans 44% des 2 à 3 ans	48%
France (***)	47%*		45%
Italie	19%**		60%
Norvège	87% des 1 à 5 ans 48% des <3 ans	(3% des <1 an)	58%
Pays Bas	29%		
Royaume Uni	27%		78%
Suède	66%	(3% des < 1 an) 40% des 1 à 2 ans 86% des 2 à 3 ans	82%

* 27% selon l'OCDE qui ne retient pas la garde individuelle

* 30% avec les nourrices déclarées

***En France, en 2008, le taux de couverture prévisionnel est de 47% et la part des enfants accueillis en collectif par rapport aux modes d'accueil formels est de 43%

Source : pour l'essentiel OCDE – Petite enfance – grands défis, 2004 (pour la France, donnée du PQE – 2005)

²¹⁸ Périvier Hélène - *Emploi des mères et garde des jeunes enfants en Europe* - revue de l'Ofce, juillet 2004.

B) Les grandes caractéristiques de l'accueil des jeunes enfants selon les pays

1) Les grandes catégories de pays

Les pays scandinaves se caractérisent par un large développement des politiques publiques et des services d'accueil des jeunes enfants à visée universelle. L'objectif premier de cette politique est de favoriser le développement de l'enfant.

- Au Danemark, en Finlande et en Suède, la fourniture de services d'éducation et d'accueil du jeune enfant est considérée comme un droit pour les enfants de plus de un an. Le taux de couverture des enfants de moins de trois ans est élevé.

- D'autres pays, comme la France, la Belgique, l'Allemagne, l'Italie, ont une visée plus sociale en lien avec l'activité professionnelle des parents.

- A l'opposé, se situent les autres pays anglo-saxons et les pays du Sud de l'Europe avec des aides plus faibles. Le modèle libéral, avec une prédominance du secteur privé caractérise le Royaume Uni, l'Espagne, les Pays Bas, le Portugal, la Grèce.

- Le type résiduel renvoie à une politique très ciblée et très marginale où l'accueil des jeunes enfants est renvoyé à la sphère privée : il s'agit de pays comme l'Autriche, l'Irlande, la Pologne.

2) Les acteurs des politiques d'accueil des jeunes enfants

a) Les acteurs centraux

L'OCDE préconise « l'intégration administrative, c'est-à-dire le placement de tous les rôles de l'EAJE dans les mains d'un seul ministre », que les enfants aient moins de trois ans ou de trois à six ans, et indique « le ministère de l'Education semble le mieux placé pour assumer ce rôle », notamment afin d'avoir une approche intégrée quel que soit l'âge de l'enfant²¹⁹.

Dans certains pays (comme la Norvège, la Suède, la Grande Bretagne), l'accueil des jeunes enfants, qu'ils aient moins de trois ans ou de trois à six ans, constitue une politique intégrée sous la responsabilité du Ministère chargé de l'éducation nationale. En Norvège et en Suède, l'accueil et l'éducation des jeunes enfants sont considérés comme une première étape d'un processus d'apprentissage permanent.

Dans la plupart des pays Européens²²⁰ (comme la France), la politique est scindée en deux ministères, l'un chargé des affaires sociales pour l'accueil des enfants les plus jeunes et l'autre chargé de l'éducation pour les enfants d'âge préscolaire²²¹.

Les systèmes d'EAJE sont généralement plus fragmentés dans les pays qui considèrent que la garde des jeunes enfants relève de la responsabilité privée des parents et non de la responsabilité publique de la collectivité (Canada, Irlande, Pays Bas, Etats-Unis). Ces pays admettent néanmoins généralement la responsabilité publique dans l'éducation préscolaire à partir de 3-4 ans. Ils estiment que les très jeunes enfants ont avant tout besoin de soins et d'attention plus que d'éducation²²².

²¹⁹ OCDE – *Petite enfance, grands défis II* – Education et structures d'accueil, 2007.

²²⁰ Commission européenne – Eacea – Eurydice – *Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, 2009.

²²¹ Programme société et avenir –Pepsi - *Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale* - Département d'économie appliquée de l'Université libre de Bruxelles, Juin 2009.

²²² OCDE, *Petite enfance – grands défis II*, Op Cit.

b) Les acteurs locaux et leur responsabilité dans la couverture des besoins

b1) une obligation de répondre aux besoins dans certains pays

La politique d'accueil est généralement très décentralisée, en général au niveau des communes qui, dans certains pays, ont une obligation de répondre aux besoins :

- * En Allemagne, les communes se sont vues fixer cette obligation avec, en 2013, la mise en place d'un droit opposable : lorsque les communes ne se seront pas mises en mesure de répondre aux besoins, les tribunaux pourront les astreindre à verser une compensation financière aux familles qui n'ont pas pu avoir accès à un mode d'accueil réglementé.
- * Au Danemark, les municipalités qui ne sont pas en mesure d'offrir aux parents d'un enfant de 9 mois à 6 ans un mode de garde public, dans les trois mois suivant leurs demandes, doivent leur verser une compensation financière.
- * En Norvège, un droit légal à une place en « jardin d'enfants » a été instauré en 2009 pour tous les enfants de un à cinq ans. Une aide financière est versée aux parents par l'Etat s'ils n'ont pas pu accéder à une place d'accueil réglementé.
- * En Finlande, chaque municipalité doit trouver une solution locale pour répondre aux besoins des parents. A défaut, une allocation est versée aux parents par l'Etat.
- * En Suède, les communes ont – comme au Danemark – l'obligation d'offrir aux parents, dans les trois à quatre mois suivant leur demande, une place en centre préscolaire ou en crèche familiale. Le cas échéant, une prestation financière est versée aux parents.

L'allocation versée aux parents en cas d'absence de mode d'accueil existe sous diverses formes dans les pays nordiques et correspond en moyenne à 20% du salaire d'un ouvrier dans le secteur industriel. Son utilisation est relativement limitée en Suède et au Danemark car les modes d'accueil publics y sont très développés. Elle est davantage utilisée en Finlande et en Norvège (où le projet est de supprimer cette allocation en faveur d'un développement plus fort des modes d'accueil publics).

b2) une forte décentralisation des critères de fonctionnement, d'agrément et de supervision dans de nombreux pays

La fixation des critères de fonctionnement des modes d'accueil, leur agrément et leur supervision sont généralement très décentralisés :

- * En Allemagne, les communes agrément les assistants maternels ;
- * En Belgique, aucune règle n'est fixée par l'Etat ; la politique relève des entités fédérées ;
- * En Espagne, cette responsabilité relève de chacune des 17 communautés autonomes ;
- * Au Danemark, les critères et normes de fonctionnement relèvent des communes, de même que la supervision des modes d'accueil ;
- * En Norvège, les communes agrément les modes d'accueil ;
- * En Finlande, les normes d'encadrement et de qualification du personnel sont définies par l'Etat mais les autres règles relèvent des communes ;
- * En Italie, les critères de construction et de fonctionnement sont définis par les régions et les communes donnent l'autorisation de fonctionner ;

* En Suède, l'Etat dessine les lignes directrices mais leur mise en œuvre ressort des communes qui disposent d'une grande latitude d'action ;

* Les Pays Bas sont dans une situation spécifique. Les normes de qualité sont définies par autoréglementation, sous la forme d'une convention entre les organismes prestataires et les conseils parentaux. Les municipalités sont chargées du contrôle des règles d'hygiène et de sécurité. Le financement est assuré par l'Etat, les employeurs et les parents mais pas par les communes.

b3) l'intervention des employeurs

Dans l'ensemble, l'intervention directe des employeurs est relativement faible.

Ils jouent un rôle important dans des pays comme les Etats-Unis (17% des entreprises de plus de 1000 salariés offrent des services de garde d'enfants à leurs salariés) ou les Pays Bas où les employeurs sont tenus de financer une partie des modes d'accueil.

Dans d'autres pays, comme la France certains employeurs peuvent également contribuer directement à l'offre de modes d'accueil (en France, ils y sont aidés par un crédit d'impôt).

3) L'encadrement des enfants en structure collective, la qualification du personnel et les spécificités des modes d'accueil

a) Les taux d'encadrement

Les taux d'encadrement recommandés par l'OCDE sont de un encadrant pour quatre enfants de moins d'un an, un encadrant pour six enfants qui ont entre un et deux ans, un encadrant pour huit enfants qui ont entre deux et trois ans et un encadrant pour quinze enfants qui ont entre trois et cinq ans²²³.

Dans la majorité des pays de l'Ocde, dans les structures d'accueil collectif, on compte entre cinq et sept enfants de moins de trois ans par personne chargée de leur accueil (1 pour 5 en Suède, 1 pour 7 à 9 en Norvège, 1 pour 7 en Italie et en Belgique).

b) La qualification du personnel

Quatre pays se caractérisent notamment par une proportion importante de personnel disposant d'une qualification d'éducateurs obtenue en moyenne trois ans après le secondaire : le Danemark (60% du personnel), la Finlande (33% du personnel), la Norvège, la Suède (50% du personnel). Dans les autres pays, la situation est très hétérogène avec, généralement, une plus faible qualification du personnel et des qualifications plus sanitaires.

c) L'implication des parents

Au Danemark et en Norvège notamment, les conseils de parents sont obligatoires et ont un réel pouvoir – aux côtés des professionnels – pour ce qui concerne les activités à proposer aux enfants.

²²³ Annexe de la Caf de la Côte d'Or in rapport de Joëlle Voisin – Igas - *Le développement de la garde d'enfants*, mars 2009.

4) Les modalités de financement et la participation financière des familles

a) Les modalités de financement

Dans les pays d'économie libérale (Etats-Unis, Royaume Uni, Pays Bas,...), le financement des services se fait principalement par des aides pour la garde d'enfants versées directement aux parents (allocations, bons, abattements fiscaux,...).

Dans d'autres pays (Danemark, Hongrie, Suède,...), le principal mode de financement est le versement de subventions aux services.

Dans des pays, comme la France, la Finlande, l'Allemagne, la Norvège ou la Belgique, un système mixte, combinant aides aux parents et subventions aux services, a été mis en place.

A priori, les Pays Bas sont le seul pays à imposer aux employeurs une contribution au financement des modes de garde.

b) La participation financière des familles

La fréquentation d'un service d'accueil pour les enfants de moins de trois ans n'est gratuite dans aucun pays européen, sauf en Hongrie²²⁴.

Dans la moitié des pays européens, le coût moyen de l'accueil – privé et public – est inférieur à 12% du salaire ouvrier moyen. « Dans les pays où ce coût est supérieur à 12%, on constate un secteur privé dominant et une déductibilité fiscale jouant un rôle de subvention de la demande »²²⁵.

Sur 15 pays européens :

- la participation - réglementée - est proportionnelle aux revenus dans huit pays : Belgique, Tchécoslovaquie, Allemagne, France (sauf pour l'école préélémentaire publique qui est gratuite), Hongrie, Suède ;
- elle est réglementée et forfaitaire dans trois pays : Autriche, Finlande et Pologne ;
- elle est libre dans six pays : Espagne, Irlande, Luxembourg, Pays Bas, Portugal, Royaume Uni.

Dans la majeure partie des pays européens (sauf notamment la Grande Bretagne et l'Irlande), les parents couvrent moins du tiers du coût des modes d'accueil et les pouvoirs publics contribuent à leur financement dans une proportion variant entre 66% et 90% de leur coût. La France, pour sa part, se situe à un niveau de solvabilisation élevé par rapport à de nombreux autres pays européens.

²²⁴ Commission européenne – Eacea – Eurydice – *Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*, 2009.

²²⁵ Programme société et avenir –Pepsi - *Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale* -Coordinatrice : Danièle Meulders - Département d'économie appliquée de l'Université libre de Bruxelles, Juin 2009 – page 111.

Annexe 1 - Les principaux rapports traitant de l'accueil des jeunes enfants depuis 1990

*Extrait de « Les modes d'accueil des jeunes enfants »
Supplément d'ASH – 2^{ème} édition – 2008
Actualisé pour 2008 - 2009*

- 1991 Avis du conseil économique et social sur la base du rapport de Hubert BRIN
- 1993 « *La politique familiale* », Colette CODACCIONI (rapport remis au Premier Ministre)
- 1994 Avis du Haut conseil à la population et à la famille
- 1998 « *Bilan et perspectives de la politique familiale* », Claude THELOT et Michel VILLAC (Rapport remis au Premier Ministre et publié à la Documentation Française)
- 1998 « *Conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale* », Michèle ANDRE
- 1998 « *Quelle politique familiale pour demain ?* », Dominique GILLOT
- 1998 « *Les services d'aide à la personne* », Véronique HESPEL et Michel THIERRY
- 2001 « Les enfants d'abord : 100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance », Marie-Thérèse HERMANGE, rapport remis au Président de la République.
La Documentation Française
- 2003 « *Les métiers de la petite enfance dans les structures d'accueil collectif* » - Marie-Claude PETIT, rapport de propositions remis au Ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées et au Ministre délégué à la famille.
- 2003 « *L'accueil des jeunes enfants en France : Etat des lieux et pistes d'amélioration* », Frédérique LEPRINCE, Rapport pour le Haut conseil de la population et de la famille.
La Documentation Française
- 2003 « *Prestation d'accueil du jeune enfant* » - Marie-Thérèse HERMANGE, Philippe STECK, Rapport remis au Ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées et au Ministre délégué à la famille
- 2005 « *Au possible, nous sommes tenus* » - Martin HIRSCH – rapport de la Commission familles, vulnérabilité, pauvreté – Ministère des solidarités, de la santé et de la famille.
- 2007 « *Rapport sur le service public de la petite enfance* », - Centre d'analyse stratégique, Rapport remis au Premier Ministre.
- 2007 « *Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle* » - Valérie PECRESSE, Rapport remis au Premier Ministre

- 2007 « *Pour une pérennisation des modes de garde sur horaires décalés* » - Service des droits des femmes et de l'égalité – Délégation interministérielle à la famille
- 2008 « *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance* »- Michèle TABAROT – rapport remis au Premier Ministre
- 2008 « *La garde au domicile des parents* » - Claire AUBIN, Didier LACAZE, Pierre SARDOU, Claire TROUVE, rapport de l'IGAS
- 2008 « *La scolarisation des jeunes enfants* » – Monique PAPON et Pierre MARTIN – Rapport d'information pour la Commission des affaires culturelles du Sénat.
- 2009 « *Développement de la garde d'enfants* » – Joëlle VOISIN, rapport de l'IGAS
- 2009 « *La prestation d'accueil du jeune enfant* » - Marie Françoise CLERGEAU- Rapport d'information à l'Assemblée nationale
- 2009 « *L'accueil des jeunes enfants en milieu rural* » – Jean-Marc JUILHARD – Rapport d'information au Sénat

Annexe 2 - Les principales publications des Administrations sur l'accueil des jeunes enfants

2007 – 2008 – 2009

Direction de la Sécurité Sociale (avec contributions Cnaf et Drees notamment)

- Fiches de cadrage pour le PQE familles

Drees :

- Dossiers solidarité et santé – N°1 – *Le coût des services de garde - 2007*
- Etudes et résultats N°551 – *La garde des enfants en dehors des plages horaires standard – janvier 2007*
- Etudes et résultats N°581 – *Les assistantes maternelles en 2005 – juin 2007*
- Etudes et résultats N°636 – *Le métier d'assistante maternelle – mai 2008*
- Etudes et résultats N°678 - *Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 - février 2009*
- Etudes et résultats N°681 – *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 6 ans en 2007 - février 2009*
- Etudes et résultats N°694 – *Comment les parents s'arrangent pour garder les enfants en cas d'imprévu – juin 2009*
- Etudes et résultats N°695– *Les dépenses de garde des jeunes enfants -juin 2009*

Insee

- Insee Première N°1132 – *Faire garder son enfant pendant son temps de travail – avril 2007*
- Insee Première N°1173 – *Les salariés des particuliers employeurs en 2006 - janvier 2008*

Cnaf

- Dossier d'étude N°90 – *Coût de fonctionnement d'un établissement d'accueil du jeune enfant – mars 2007*
- Recherche et Prévisions – N°88 – *La PAJE améliore-t-elle le choix des parents pour un mode de garde ?, juin 2007*
- Recherche et Prévisions N°88 – *Les déterminants des salaires des assistantes maternelles et les effets de la PAJE – juin 2007*
- E-ssentiel N°52 – *L'impact de la PAJE sur le choix du mode de garde – aout 2006*
- E-ssentiel N°57 – *Les effets de la PAJE sur le salaire des assistantes maternelles – janvier 2007*
- E-ssentiel N°61 – *Le coût d'une heure de garde dans un établissement d'accueil du jeune enfant – mai 2007*
- Politiques familiales et sociales N°95 – *Une offre de service pour la garde des jeunes enfants : attentes et pratiques des parents – mars 2009*
- E-ssentiel N°85 – *Les assistantes maternelles sont présentes sur 26 000 communes – mai 2009*
- Brochures annuelles de l'Observatoire de la petite enfance

- Ined

- Publications à partir de l'enquête familles et employeurs

Annexe 3 - L'étude de la CNAF

Quelques cas types de familles avec deux jeunes enfants suivant le temps de travail de la mère et le mode de garde retenu

Rédactrices : Céline MARC, Muriel PUCCI, Hélène PARIS

Cette note vise à décrire quelques situations types de familles avec jeunes enfants, afin de comparer leurs revenus disponibles suivant le comportement d'activité de la mère. Ce bilan tient ainsi compte des différents dispositifs existants de soutien pour le financement de garde du jeune enfant à l'extérieur du domicile ou de soutien en cas d'interruption ou de réduction d'activité professionnelle (complément libre choix d'activité de la Paje -non imposable-, complément mode de garde de la Paje, prestations de services pour la crèche, crédit d'impôt pour les frais de garde).

Dans la mesure où la famille peut effectuer un libre choix, et au-delà de ses préférences personnelles, des arbitrages financiers pourraient s'opérer compte tenu de son revenu disponible après prise en compte des dépenses de garde de jeunes enfants. **La variable financière qui est apparue comme la plus pertinente pour comparer les différentes situations des familles est le revenu disponible après impôts et après prise en compte du coût net de la garde du jeune enfant.** De cette façon, on peut ainsi mieux confronter les situations respectives des familles au sein desquelles la mère interrompt (ou réduit) son activité pour garder son enfant et celles où la mère continue d'exercer une activité professionnelle à temps plein²²⁶.

1. Les hypothèses retenues

Les cas types portent sur des familles avec deux jeunes enfants. Par convention, mais aussi parce que cela correspond à la situation la plus fréquente, on suppose que l'aîné a entre 3 et 6 ans et le plus jeune moins de trois ans. Les familles de un enfant n'ont pas été retenues ici car dans ce cas le Clca n'excède pas 6 mois. Par ailleurs, celles de plus de deux enfants sont écartées dans un premier temps, dans le souci de ne pas alourdir la présente analyse. Il pourra naturellement être utile de la compléter ultérieurement.

Dans le souci de simplifier, on ne s'intéresse ici qu'aux cas de couples, dont le père est systématiquement actif occupé, au minimum au SMIC et on suppose que tous les ménages sont locataires, potentiellement éligibles pour bénéficier d'une aide au logement, sous réserve de satisfaire les conditions de ressources²²⁷. Lorsque la mère est active, on suppose que l'aîné nécessite le recours à une assistante maternelle à temps partiel (sorties d'école pré-élémentaire à 16H30 et journées du mercredi). Pour le benjamin, la garde peut être soit une assistante maternelle²²⁸, soit un établissement d'accueil du jeune enfant. On applique enfin la législation

²²⁶ On néglige à ce stade le fait que l'exercice d'une activité professionnelle entraîne des coûts supplémentaires (coût de transports notamment).

²²⁷ On retient par convention la zone 2, avec des loyers qui sont au moins au niveau des plafonds retenus pour le calcul des AL.

²²⁸ Pour les contrats de garde à temps complet, une hypothèse technique est à ce stade retenue -sur la base de 22 jours par mois- hypothèse qui diffère légèrement de celle du PQE famille à 18 jours. Les résultats ne s'en trouvent pas fondamentalement modifiés.

en vigueur de 2009, y compris avec la mise en œuvre du rSa. On étudie enfin les différents cas de figures relatifs à l'activité professionnelle de la mère suivant deux paramètres :

- sa durée de travail : active à temps plein, à 80%, à 50%, ou bien inactive ;
- son niveau de rémunération : de un smic à deux smic.

A la suite d'un débat au sein du HCF, on a également fait figurer dans chaque tableau, en variante, le revenu disponible en introduisant des frais liés à l'emploi de la mère (à hauteur de 3 % du revenu net).

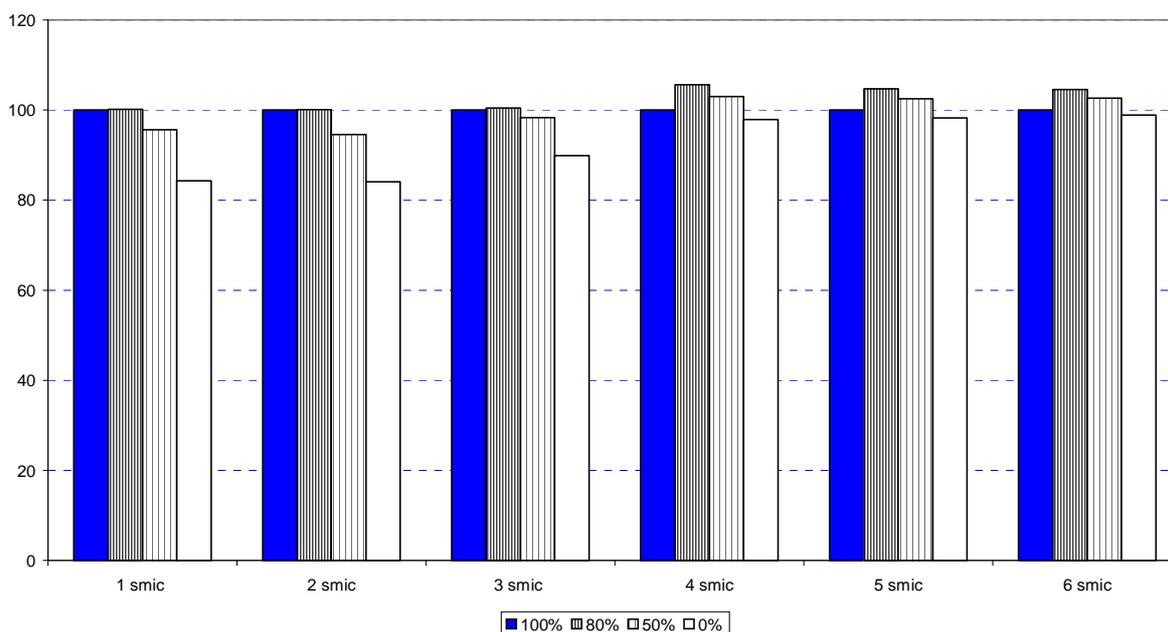
2. Les principaux résultats

Par convention, on retient comme repère le revenu disponible net des dépenses de garde dans le cas où la mère travaille à plein temps. Ce revenu de référence est alors comparé à celui où la mère travaille à temps partiel, voire est inactive.

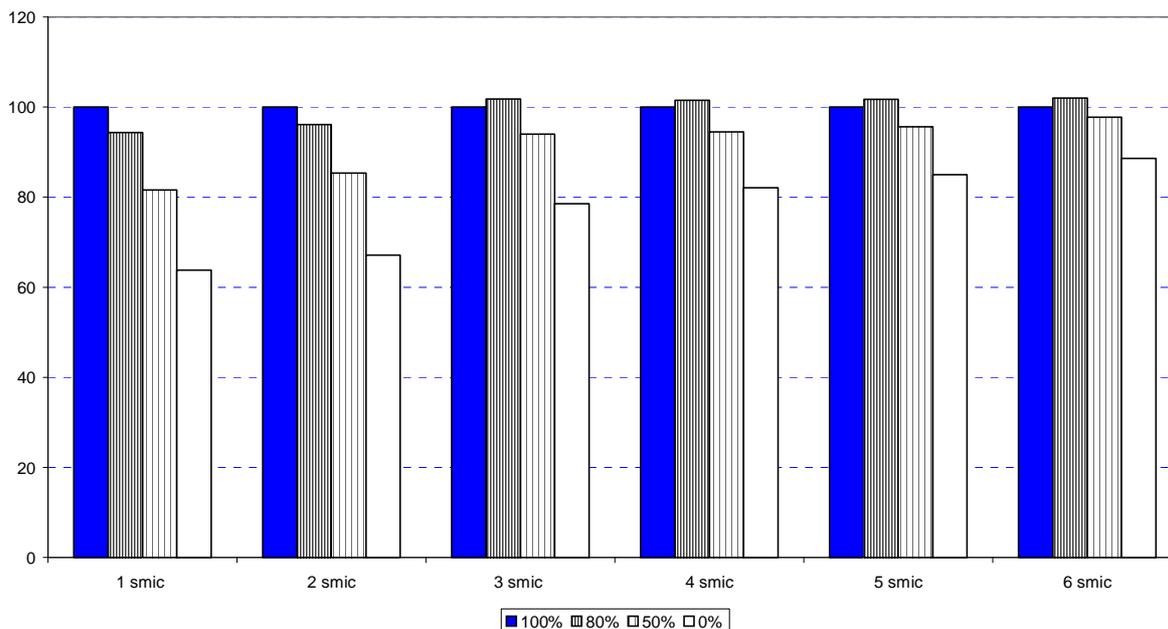
2.1 Le mode de garde est l'assistante maternelle pour l'enfant de moins de trois ans

En se concentrant dans un premier temps sur les cas types avec assistantes maternelles pour modes de garde (aussi bien l'enfant de 3 à 6 ans que le plus jeune de moins de trois ans), on présente de manière résumée les résultats avec les graphiques 1 et 2 (voir aussi tableau 1 et graphique 3).

Graphique 1 : Revenu disponible net par rapport à la situation activité temps plein, selon la quotité de travail de la mère (rémunérée au smic) et le niveau de salaire du père - garde AM



Graphique 2 : Revenu disponible net par rapport à la situation activité temps plein, selon la quotité de travail de la mère (rémunérée à 2 smic) et le niveau de salaire du père - garde AM



De ceci, on peut tirer les principaux enseignements suivants :

(i) Sauf cas très particuliers, l'interruption d'activité de la mère conduit généralement à des revenus disponibles nets plus bas pour la famille, par rapport à des situations d'activité, d'autant plus que le salaire initial de la mère est plus élevé.

On notera cependant quelques cas, dès lors que le père gagne au moins 4 smic, où l'inactivité de la mère et l'activité à temps complet au smic conduisent quasiment au même revenu disponible net pour la famille. Ceci s'explique d'une part par le poids des restes à charge pour les dépenses de garde à ce niveau de revenu et d'autre part par l'impôt sur le revenu moins important en cas d'inactivité (non imposition du Clca). Finalement, quand le père gagne au moins 4 smic, l'activité professionnelle de la mère est « financièrement intéressante » à temps plein, à condition d'être rémunérée à un salaire supérieur au smic.

(ii) Plus précisément, lorsque la mère est rémunérée au smic, l'arrêt d'activité se traduit au maximum par une perte de revenu disponible de 15% pour le foyer (le conjoint gagnant le smic) et au minimum par une perte de 2% (le conjoint percevant de 5 à 6 smic).

Comme on pouvait s'y attendre, les pertes de revenus sont plus importantes à l'arrêt d'activité si la mère est rémunérée à 2 smic. Il se traduit au maximum par une perte de revenu disponible de 36% pour le foyer (le conjoint gagnant le smic) et au minimum par une perte de 11% (le conjoint percevant 6 smic).

(iii) Dans de très nombreux cas, le temps partiel à 80% conduit à un revenu disponible net plus important pour les familles par rapport à un travail à temps plein pour la mère. C'est toujours vrai quand le père gagne au moins trois smic et, quand le père gagne un ou deux smic, on retrouve ce résultat si la mère gagne moins de 1,4 smic. Ce résultat assez remarquable: il découle à la fois du niveau relativement favorable du Clca à 80% (taux de remplacement de 66% au niveau du smic, pour un revenu non soumis à l'IR et exclu de la base ressource pour les PF et les aides au logement) et des économies pouvant être réalisées

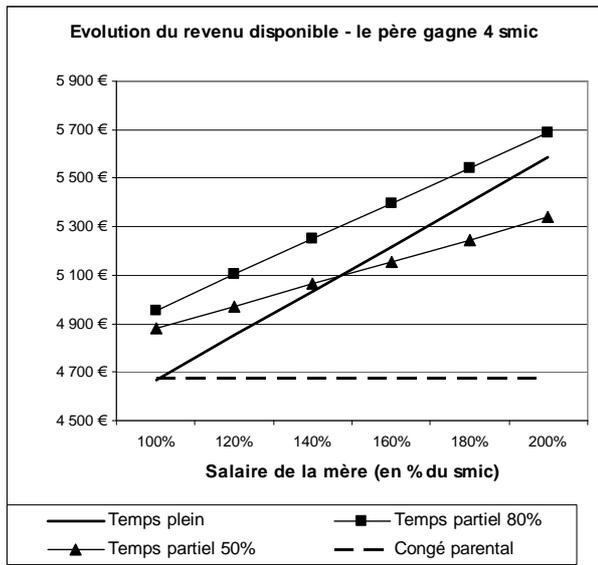
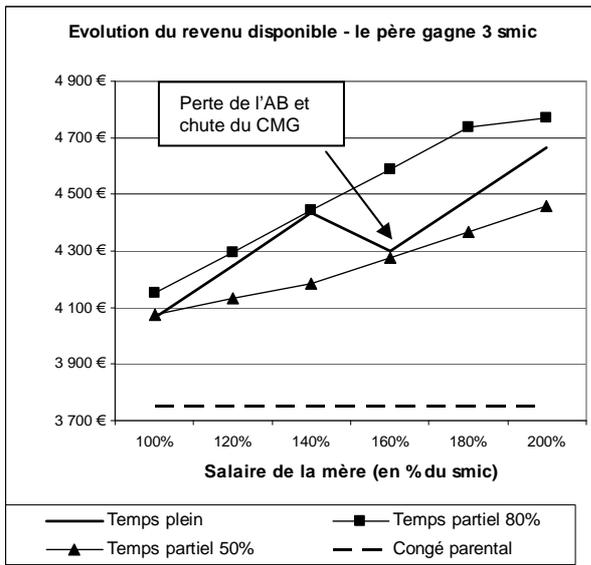
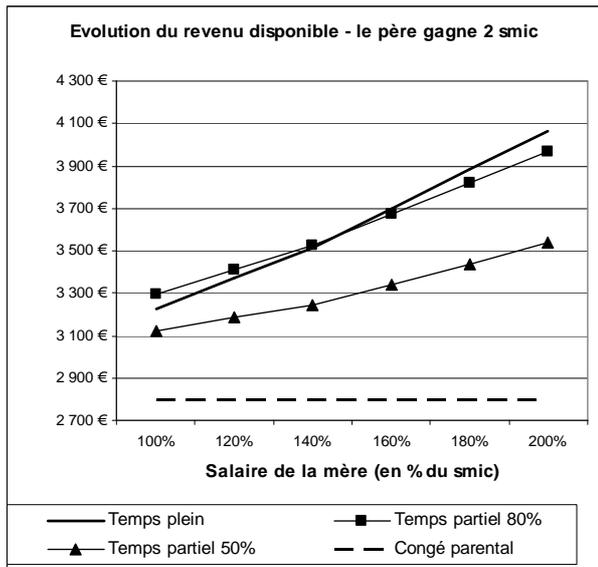
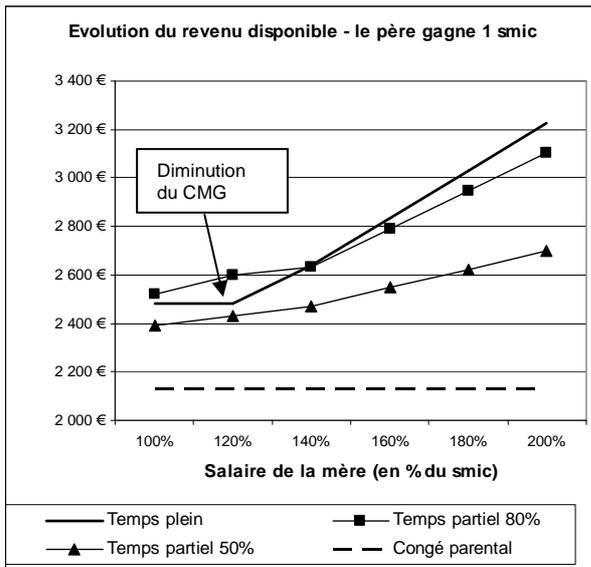
sur les restes à charges pour frais de garde. On note également ce phénomène pour le Clca à 50% mais dans un nombre de cas plus restreints (quand le père gagne au moins 4 smic) : notons que le taux de remplacement est dans ce cas de 46% au niveau du smic, outre les avantages liés à la non fiscalisation.

(iv) On peut enfin mettre en évidence (cf graphique 3) des effets de seuil liés au Cmg (changement de tranche de revenus) et à l'allocation de base (pas de mécanisme différentiel), en particulier dans la situation familiale dans laquelle le père gagne 3 smic. Plus généralement, s'agissant du jeu des différentes prestations, il semble important de souligner :

- le caractère dégressif des aides pour le financement des frais de garde ;
- le caractère dégressif des aides au logement ;
- le caractère progressif de l'IR ;
- l'effet de seuil pour la perception de l'allocation de base de la Paje ;
- le statut particulier du Clca qui n'est pas un substitut neutre par rapport au revenu d'activité : il est en effet non imposable et ne fait pas partie de l'assiette ressources pour le calcul des prestations familiales et des aides au logement²²⁹ ;
- l'absence de rSa perçu pour les cas types étudiés, qui tient largement à la perception de l'allocation de base de la Paje pour la plupart des familles étudiées.

²²⁹ Le Clca est cependant bien intégré dans la base ressources du rSa

Graphique 3 : Évolution du revenu disponible selon le temps de travail de la mère lorsque l'enfant est gardé par une assistante maternelle (22 jours par mois pour un TC)



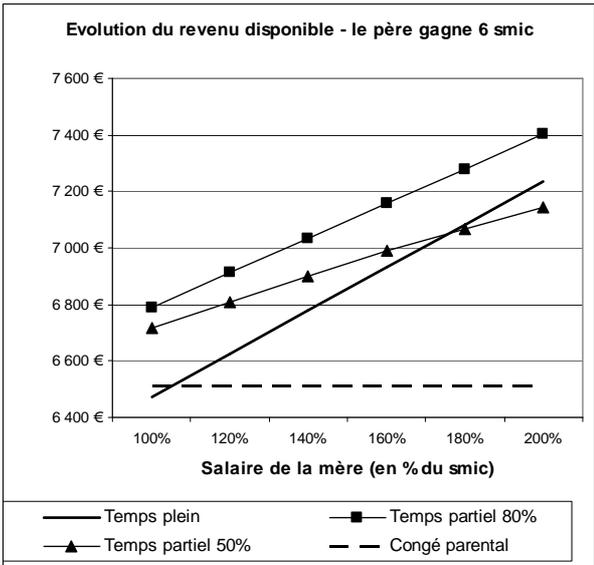
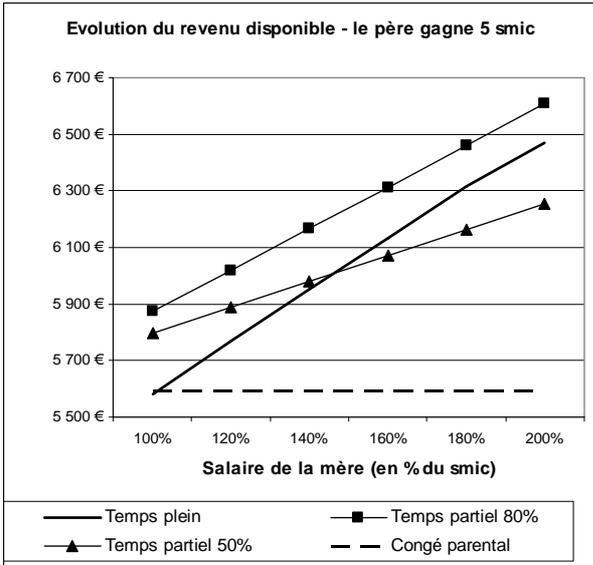


Tableau 1 : Evolution du revenu disponible selon le temps de travail de la mère quand l'enfant est gardé par une assistante maternelle (22 jours par mois pour un temps complet)

Quotité de travail de la mère	Le père gagne 1 smic				Le père gagne 2 smic				Le père gagne 3 smic				Le père gagne 4 smic			
	100%	80%	50%	0%	100%	80%	50%	0%	100%	80%	50%	0%	100%	80%	50%	0%
Revenu salarial total	2 101	1 891	1 576	1 051	3 152	2 942	2 627	2 101	4 203	3 992	3 677	3 152	5 253	5 043	4 728	4 203
Aides au logement (zone 2)	14	73	161	311	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocations familiales	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124
PAJE : allocation de base	178	178	178	178	178	178	178	178	178	178	178	178	0	0	0	0
PAJE : CLCA	0	140	242	374	0	140	242	374	0	140	242	374	0	317	420	552
Coût net de la garde pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	487	389	243	0	487	389	243	0	487	389	243	0	487	389	243	0
PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	414	331	207	0	278	278	139	0	278	278	139	0	167	167	84	0
Coût net de la garde pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	162	54	27	0	162	54	27	0	162	54	27	0	162	54	27	0
PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	138	46	23	0	138	46	23	0	138	46	23	0	84	46	23	0
Impôt sur le revenu mensuel avant CI pour frais de garde	1	0	0	0	77	63	40	1	205	178	138	77	338	311	271	205
CI pour frais de garde : enfant âgé de moins de 3 ans	33	27	17	0	96	53	51	0	96	53	51	0	96	96	78	0
CI por frais de garde : enfant âgé de 3 à 6 ans	11	4	2	0	11	4	2	0	11	4	2	0	38	4	2	0
PPE	159	157	153	89	82	80	77	11	0	0	77	0	0	0	0	0
Revenu disponible	2 523	2 526	2 412	2 127	3 334	3 338	3 151	2 802	4 174	4 193	4 104	3 751	4 775	5 042	4 917	4 674
en % / temps plein	100	100	96	84	100	100	95	84	100	100	98	90	100	106	103	98
<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	3	-111	-396	0	4	-182	-532	0	19	-70	-423	0	267	142	-101
Revenu disponible avec prise en compte des frais liés à l'emploi	2 491	2 501	2 396	2 127	3 302	3 313	3 135	2 802	4 142	4 168	4 088	3 751	4 743	5 017	4 901	4 674
en % / temps plein	100	100	96	85	100	100	95	85	100	101	99	91	100	106	103	99
<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	9	-95	-364	0	10	-167	-500	0	25	-54	-391	0	273	158	-69
Revenu salarial total	3 152	2 732	2 101	1 051	4 203	3 782	3 152	2 101	5 253	4 833	4 203	3 152	6 304	5 884	5 253	4 203
Aides au logement (zone 2)	0	0	14	311	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocations familiales	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124
PAJE : allocation de base	178	178	178	178	178	178	178	178	0	0	178	178	0	0	0	0
PAJE : CLCA	0	140	242	374	0	140	242	374	0	317	420	552	0	317	420	552
Coût net de la garde pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	487	389	243	0	487	389	243	0	487	389	243	0	487	389	243	0
PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	278	278	207	0	278	278	139	0	167	167	139	0	167	167	84	0
Coût net de la garde pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	162	54	27	0	162	54	27	0	162	54	27	0	162	54	27	0
PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	138	46	23	0	138	46	23	0	84	46	23	0	84	46	23	0
Impôt sur le revenu mensuel avant CI pour frais de garde	77	48	1	0	205	151	77	1	338	285	205	77	471	418	338	205
CI pour frais de garde : enfant âgé de moins de 3 ans	96	53	17	0	96	53	51	0	96	96	51	0	96	96	78	0
CI por frais de garde : enfant âgé de 3 à 6 ans	11	4	2	0	11	4	2	0	38	4	2	0	38	4	2	0
PPE	82	82	82	89	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenu disponible	3 334	3 146	2 719	2 127	4 171	4 010	3 563	2 802	4 775	4 859	4 486	3 751	5 692	5 776	5 375	4 674
en % / temps plein	100	94	82	64	100	96	85	67	100	102	94	79	100	101	94	82
<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	-188	-615	-1 207	0	-164	-611	-1 372	0	84	-289	-1 024	0	84	-317	-1 018
Revenu disponible avec prise en compte des frais liés à l'emploi	3 271	3 096	2 687	2 127	4 108	3 960	3 531	2 802	4 712	4 809	4 454	3 751	5 629	5 726	5 343	4 674
en % / temps plein	100	95	82	65	100	96	86	68	100	102	95	80	100	102	95	83
<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	-175	-583	-1 144	0	-148	-576	-1 306	0	97	-257	-961	0	97	-285	-955

Cas types supplémentaires : mère à 0,5 smic ou 1,5 smic en salaire antérieur

		Le père gagne 1 smic		Le père gagne 1,5 smic		Le père gagne 2 smic	
Quotité de travail de la mère		100%	0%	100%	0%	100%	0%
La mère gagne 0,5 smic	Revenu salarial total	1 576	1 051	2 101	1 576	2 627	2 101
	Aides au logement (zone 2)	161	311	14	161	0	14
	Allocations familiales	124	124	124	124	124	124
	PAJE : allocation de base	178	178	178	178	178	178
	PAJE : CLCA	0	374	0	374	0	374
	Coût net de la garde pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	487	0	487	0	487	0
	PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	414	0	414	0	278	0
	Coût net de la garde pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	162	0	162	0	162	0
	PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	138	0	138	0	138	0
	Impôt sur le revenu mensuel avant CI pour frais de garde	0	0	1	0	40	1
	CI pour frais de garde : enfant âgé de moins de 3 ans	33	0	33	0	96	0
	CI por frais de garde : enfant âgé de 3 à 6 ans	11	0	11	0	11	0
	PPE	123	89	47	13	47	11
	Revenu disponible	2 109	2 127	2 411	2 426	2 810	2 802
	en % / temps plein	100	101	100	101	100	100
	<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	17	0	15	0	-8
<i>Revenu disponible avec prise en compte des frais liés à l'emploi</i>		2 093	2 127	2 395	2 426	2 794	2 802
	<i>en % / temps plein</i>	100	102	100	101	100	100
	<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	34	0	31	0	8
La mère gagne 1,5 smic	Revenu salarial total	2 627	1 051	3 152	1 576	3 677	2 101
	Aides au logement (zone 2)	0	311	0	161	0	14
	Allocations familiales	124	124	124	124	124	124
	PAJE : allocation de base	178	178	178	178	178	178
	PAJE : CLCA	0	374	0	374	0	374
	Coût net de la garde pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	487	0	487	0	487	0
	PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	278	0	278	0	278	0
	Coût net de la garde pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	162	0	162	0	162	0
	PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	138	0	138	0	138	0
	Impôt sur le revenu mensuel avant CI pour frais de garde	40	0	77	0	138	1
	CI pour frais de garde : enfant âgé de moins de 3 ans	96	0	96	0	96	0
	CI por frais de garde : enfant âgé de 3 à 6 ans	11	0	11	0	11	0
	PPE	82	89	0	13	0	11
	Revenu disponible	2 846	2 127	3 251	2 426	3 715	2 802
	en % / temps plein	100	75	100	75	100	75
	<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	-719	0	-826	0	-914
<i>Revenu disponible avec prise en compte des frais liés à l'emploi</i>		2 799	2 127	3 204	2 426	3 668	2 802
	<i>en % / temps plein</i>	100	76	100	76	100	76
	<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	-672	0	-778	0	-866

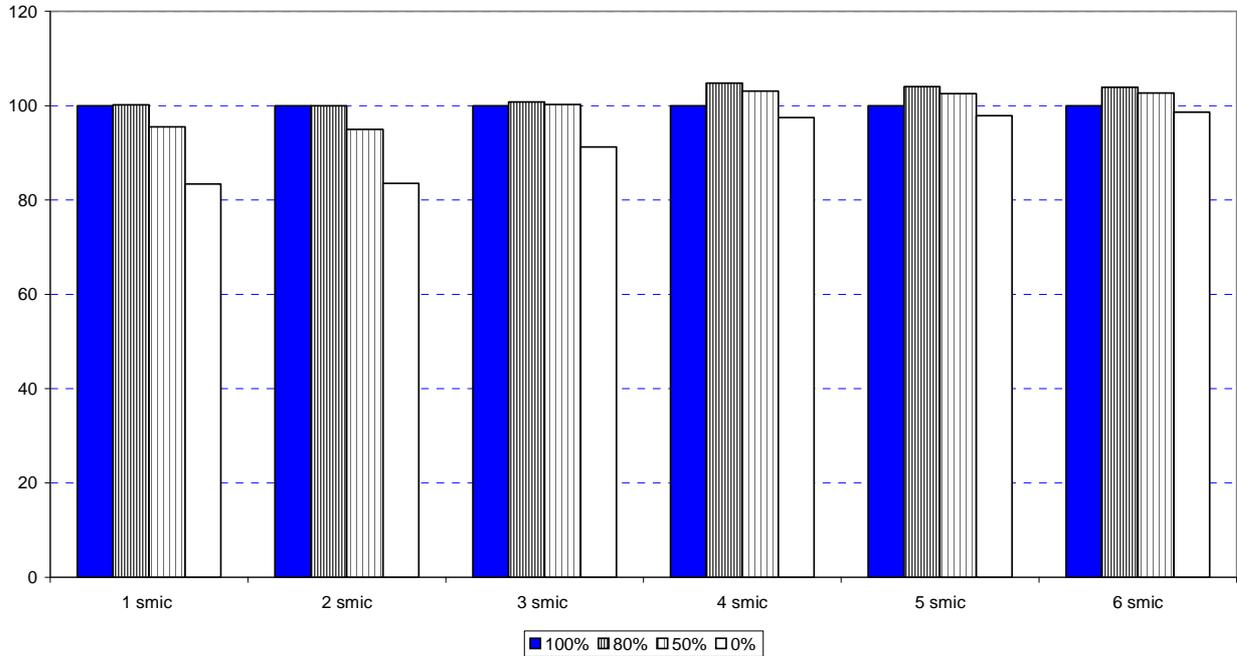
Cas-type supplémentaire : cas d'une mère à mi-temps au SMIC avant la naissance, et comparaison du revenu disponible avec CLCA à taux partiel ou avec CLCA à tau plein

		Le père gagne 1 smic			Le père gagne 1,5 smic			Le père gagne 2 smic		
		50% sans CLCA	50% avec CLCA	0%	50% sans CLCA	50% avec CLCA	0%	50% sans CLCA	50% avec CLCA	0%
Quotité de travail de la mère										
La mère gagne 0,5 smic	Revenu salarial total	1 576	1 576	1 051	2 101	2 101	1 576	2 627	2 627	2 101
	Aides au logement (zone 2)	161	161	311	14	14	161	0	0	14
	Allocations familiales	124	124	124	124	124	124	124	124	124
	PAJE : allocation de base	178	178	178	178	178	178	178	178	178
	PAJE : CLCA	0	242	374	0	242	374	0	242	374
	Coût net* de la garde pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	297	297	0	0	0	0	297	297	0
	PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	221	221	0	221	221	0	139	139	0
	Coût net* de la garde pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	27	27	0	27	27	0	27	27	0
	PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	23	23	0	23	23	0	23	23	0
	Impôt sur le revenu mensuel avant CI pour frais de garde	0	0	0	1	1	0	40	40	1
	CI pour frais de garde : enfant âgé de moins de 3 ans	36	36	0	36	36	0	77	77	0
	CI pour frais de garde : enfant âgé de 3 à 6 ans	2	2	0	2	2	0	2	2	0
	PPE	153	153	89	77	77	13	77	77	11
Revenu disponible	2 150	2 391	2 127	2 451	2 693	2 426	2 882	3 124	2 802	
<i>Variation du revenu disponible / situation initiale</i>	0	242	-23	0	242	-25	0	242	-80	

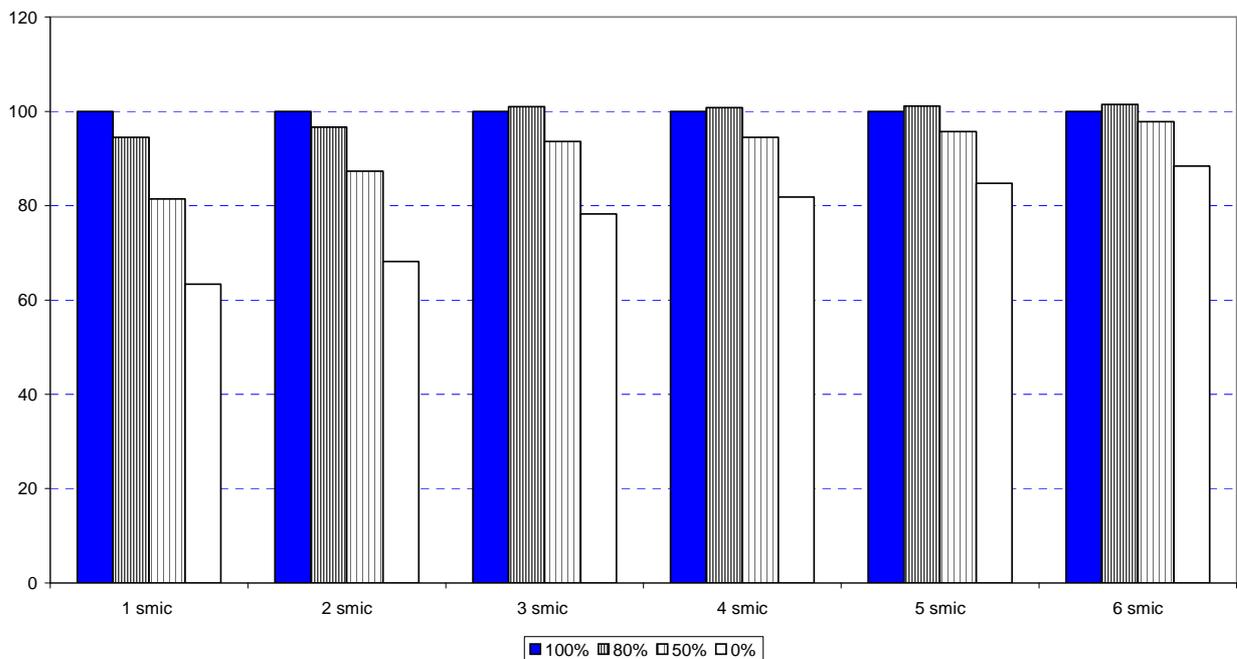
2.2 Le mode de garde est la crèche pour l'enfant de moins de trois ans

Les résultats sont présentés en reprenant cette fois pour hypothèse que le plus jeune enfant est gardé en structure collective. Les résultats obtenus ne sont pas fondamentalement différents.

Graphique 4 : Revenu disponible net par rapport à la situation activité temps plein, selon la quotité de travail de la mère (rémunérée au smic) et le niveau de salaire du père - garde EAJE



Graphique 5 : Revenu disponible net par rapport à la situation activité temps plein, selon la quotité de travail de la mère (rémunérée à 2 smic) et le niveau de salaire du père - garde EAJE



Graphique 6 : Évolution du revenu disponible selon le temps de travail de la mère lorsque l'enfant est gardé en crèche

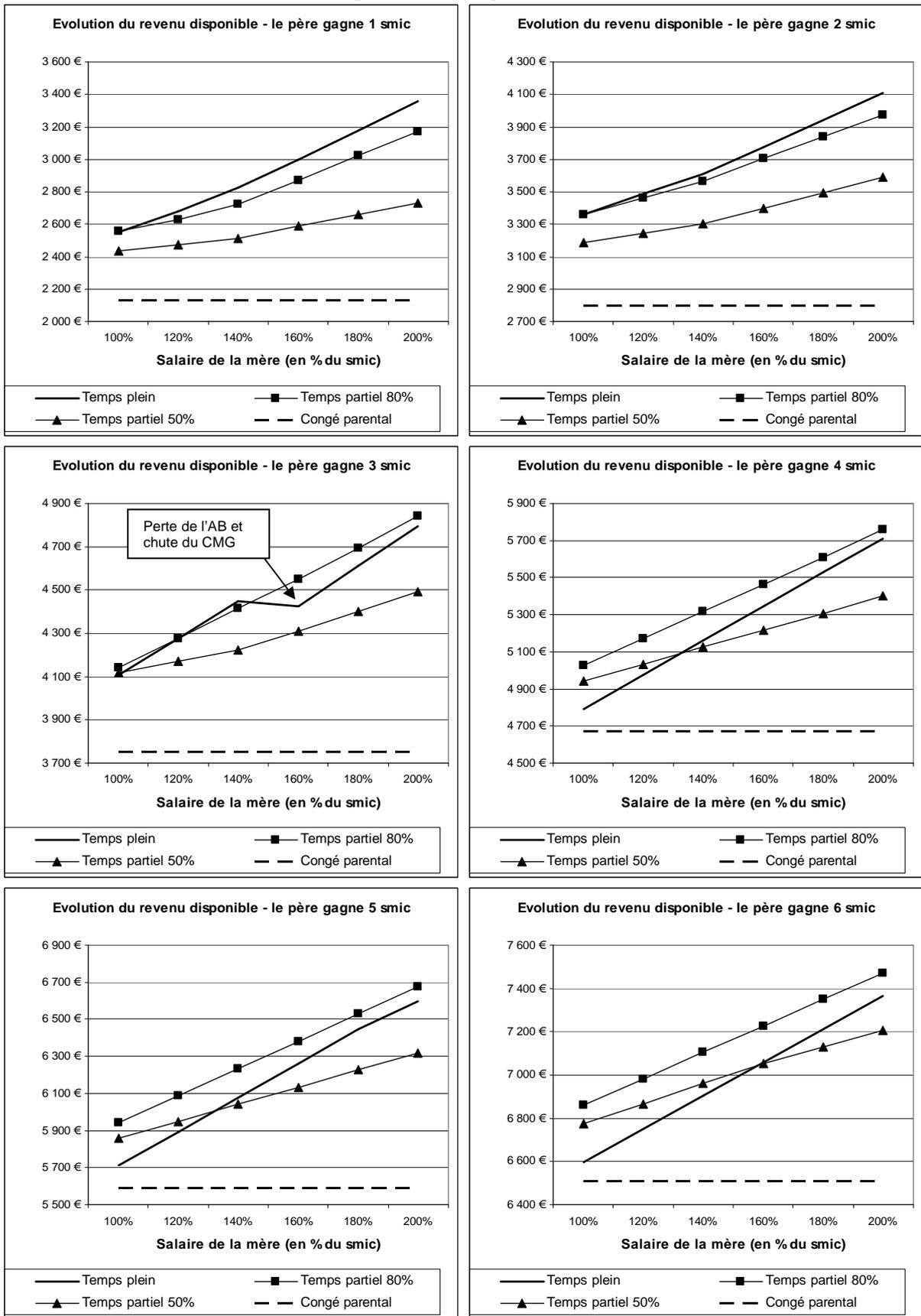


Tableau 2 : Evolution du revenu disponible selon le temps de travail de la mère quand l'enfant est gardé en crèche

Quotité de travail de la mère	Le père gagne 1 smic				Le père gagne 2 smic				Le père gagne 3 smic				Le père gagne 4 smic			
	100%	80%	50%	0%	100%	80%	50%	0%	100%	80%	50%	0%	100%	80%	50%	0%
Revenu salarial total	2 101	1 891	1 576	1 051	3 152	2 942	2 627	2 101	4 203	3 992	3 677	3 152	5 253	5 043	4 728	4 203
Aides au logement (zone 2)	14	73	161	311	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocations familiales	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124
PAJE : allocation de base	178	178	178	178	178	178	178	178	178	178	178	178	0	0	0	0
PAJE : CLCA	0	140	242	374	0	140	242	374	0	140	242	374	0	317	420	552
Coût net de la garde pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	174	125	65	0	261	195	109	0	348	264	152	0	375	300	188	0
PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	75	60	38	0	75	60	38	0	75	60	38	0	75	60	38	0
Coût net de la garde pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	162	54	27	0	162	54	27	0	162	54	27	0	162	54	27	0
PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	138	46	23	0	138	46	23	0	138	46	23	0	84	46	23	0
Impôt sur le revenu mensuel avant CI pour frais de garde	1	0	0	0	77	63	40	1	205	178	138	77	338	311	271	205
CI pour frais de garde : enfant âgé de moins de 3 ans	87	63	33	0	96	96	54	0	96	96	76	0	96	96	94	0
CI por frais de garde : enfant âgé de 3 à 6 ans	11	4	2	0	11	4	2	0	11	4	2	0	38	4	2	0
PPE	159	157	153	89	82	80	77	11	0	0	77	0	0	0	0	0
Revenu disponible	2 550	2 555	2 437	2 127	3 356	3 357	3 188	2 802	4 109	4 143	4 119	3 751	4 794	5 024	4 942	4 674
en % / temps plein	100	100	96	83	100	100	95	83	100	101	100	91	100	105	103	97
<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	5	-114	-424	0	0	-168	-554	0	33	9	-358	0	230	148	-120
Revenu disponible avec prise en compte des frais liés à l'emploi	2 518	2 530	2 421	2 127	3 324	3 332	3 172	2 802	4 077	4 118	4 103	3 751	4 762	4 999	4 926	4 674
en % / temps plein	100	100	96	84	100	100	95	84	100	101	101	92	100	105	103	98
<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	11	-97	-391	0	7	-152	-522	0	40	26	-326	0	236	164	-88
Revenu salarial total	3 152	2 732	2 101	1 051	4 203	3 782	3 152	2 101	5 253	4 833	4 203	3 152	6 304	5 884	5 253	4 203
Aides au logement (zone 2)	0	0	14	311	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocations familiales	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124	124
PAJE : allocation de base	178	178	178	178	178	178	178	178	0	0	178	178	0	0	0	0
PAJE : CLCA	0	140	242	374	0	140	242	374	0	317	242	374	0	317	420	552
Coût net de la garde pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	261	181	87	0	348	251	131	0	375	300	174	0	375	300	188	0
PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de moins de 3 ans	75	60	38	0	75	60	38	0	75	60	38	0	75	60	38	0
Coût net de la garde pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	162	54	27	0	162	54	27	0	162	54	27	0	162	54	27	0
PAJE : CMG (PCSN) pour l'enfant âgé de 3 à 6 ans	138	46	23	0	138	46	23	0	84	46	23	0	84	46	23	0
Impôt sur le revenu mensuel avant CI pour frais de garde	77	48	1	0	205	151	77	1	338	285	205	77	471	418	338	205
CI pour frais de garde : enfant âgé de moins de 3 ans	96	90	44	0	96	96	65	0	96	96	87	0	96	96	94	0
CI por frais de garde : enfant âgé de 3 à 6 ans	11	4	2	0	11	4	2	0	38	4	2	0	38	4	2	0
PPE	82	82	82	89	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenu disponible	3 356	3 173	2 733	2 127	4 109	3 973	3 589	2 802	4 794	4 841	4 490	3 751	5 771	5 758	5 400	4 674
en % / temps plein	100	95	81	63	100	97	87	68	100	101	94	78	100	101	95	82
<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	-183	-623	-1 230	0	-136	-520	-1 307	0	47	-304	-1 043	0	47	-311	-1 037
Revenu disponible avec prise en compte des frais liés à l'emploi	3 293	3 123	2 701	2 127	4 046	3 923	3 557	2 802	4 731	4 791	4 458	3 751	5 708	5 708	5 368	4 674
en % / temps plein	100	95	82	65	100	97	88	69	100	101	94	79	100	100	94	82
<i>Variation du revenu disponible / temps plein</i>	0	-170	-591	-1 166	0	-123	-488	-1 244	0	60	-272	-980	0	0	-339	-1 034

Annexe 4 - Les variations des modes de prise en charge des enfants selon les caractéristiques des ménages

1) En fonction de la situation familiale

Il faut reprendre ces développements pour se centrer sur la garde « hors parents » en mode principal quitte à renvoyer des éléments non repris ici dans l'introduction

a) Les foyers monoparentaux ont plus souvent recours à un mode de garde collectif

Par rapport aux couples où les deux parents ont un emploi, les mères de famille monoparentales ont plus souvent recours aux modes d'accueil collectifs (31% contre 20%) ainsi qu'à la famille et aux amis (44% contre 21%). A contrario, elles ont deux fois moins recours aux modes de garde individuels (19% contre 41%)²³⁰.

L'enquête modes de garde et d'accueil des jeunes enfants menée par la Drees en 2007 conduit à des résultats encore plus contrastés. 71% des enfants de foyers monoparentaux sont gardés principalement par leur parent (contre 62% des enfants dont les parents vivent en couple). Près de la moitié des jeunes enfants de foyers monoparentaux qui ne sont pas gardés à titre principal par leur parent sont accueillis en crèche (45%) et un peu plus du quart seulement est accueilli par une assistante maternelle (27%).

D'après les statistiques de gestion de la Paje de la Cnaf, les foyers monoparentaux représentent 6% des bénéficiaires du complément mode de garde pour une assistante maternelle²³¹.

b) La garde à domicile est plus fréquente pour les familles nombreuses

Pour 83% des enfants de familles avec 3 enfants ou plus, le mode de garde principal est l'un des parents. Viennent ensuite, par ordre décroissant, l'assistante maternelle (6%), la crèche (5%), la famille (2%), l'école (2%) et la garde à domicile (1%)²³².

Les familles qui bénéficient du complément mode de garde à domicile ont plus fréquemment trois enfants que l'ensemble des familles allocataires de la Paje (29% contre 19%).

Celles qui bénéficient du complément mode de garde pour une assistante maternelle ont plus fréquemment un seul enfant (52% contre 40% de l'ensemble des familles)²³³. Les familles avec deux enfants représentent 38% des bénéficiaires de cette prestation et celles avec trois enfants ou plus, 10%.

2) Selon le niveau de revenu et la situation professionnelle

a) Près d'un enfant sur cinq gardé principalement par un de ses parents dans les couples biactifs

Dans les couples biactifs, 12% des enfants sont principalement gardés par leur mère et 6% par leur père : l'un des conjoints travaille à temps partiel ou à domicile ou les deux ont des horaires suffisamment distincts pour s'organiser et garder l'enfant pendant le temps de travail de l'autre.

²³⁰ INSEE-Première N°1132 – Faire garder ses enfants pendant son temps de travail, avril 2007 (source : enquête emploi)

²³¹ Cnaf, Fileas, France entière – 31/12/2008

²³² et 1% par d'autres modes de garde – source : enquête modes de garde et d'accueil des jeunes enfants – Drees - 2007

²³³ Cnaf, Filéas – France entière au 31/12/2008 et Cnaf – Recherches et prévisions N°88 – La PAJE améliore-t-elle le choix des parents pour un mode de garde ? – juin 2007

Le mode de garde principal des jeunes enfants pendant le temps de travail de leurs parents en fonction de la situation familiale

	Mères de famille monoparentale avec un emploi	Couples où les deux parents ont un emploi
Garde collective	31	20
Garde individuelle rémunérée	19	41
Famille, voisins, amis	44	21
Père	-	6
Mère	6	12
Ensemble	100%	100%

Source : Insee, enquête emploi, 2005

b) La garde par des solutions rémunérées augmente avec le revenu des parents

Lorsque le niveau de vie de la famille est inférieur à 1 100 € mensuel par unité de consommation, les enfants sont massivement gardés par leurs parents (89%)²³⁴. C'est fatal : il n'y a qu'un salaire.

En dehors de ce cas de figure particulier, on observe que :

- la garde principale par les parents et la garde par les grands parents ou un membre de la famille diminuent avec les revenus : 65% des enfants entre 1100 et 1700 € et moitié moins (32%) au-delà de 2300 €.
- La garde par une assistante maternelle passe de 22% pour la catégorie se situant entre 1100 et 1700 € de niveau de vie à 38% et 37% pour les deux catégories suivantes.
- La garde par la crèche augmente également entre la catégorie de revenus se situant entre 1100 à 1700 € et la suivante (de 12 à 19%) pour décroître légèrement pour les niveaux de vie supérieurs (17%)²³⁵.

Lorsqu'ils ne sont pas gardés à titre principal par leurs parents,

- près de la moitié des enfants dont les parents se situent au premier quintile de revenus sont accueillis en crèche et seulement un quart par une assistante maternelle.
- La moitié des enfants dont les parents ont les revenus les plus élevés sont gardés par une assistante maternelle et un quart en crèche²³⁶.

La garde à domicile et la garde partagée caractérisent les niveaux de vie les plus élevés (plus de 2300 €) : respectivement 5% et 8% des enfants gardés (contre moins de 1,5% pour les autres niveaux de revenus).

²³⁴ Drees – Etudes et résultats N°695 – juin 2009 – Les dépenses pour la garde des jeunes enfants (source : enquêtes modes de garde et d'accueil des jeunes enfants)

²³⁵ Idem

²³⁶ Drees – Etudes et résultats N°678 – Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 – février 2009

La répartition des enfants en fonction du mode de garde principal selon le niveau de vie des familles

Mode de garde principal	- de 1 100 €* à 1 700 €	1 100 à 1 700 €	1 700 à 2 300 €	+ de 2 300 €	Ensemble
Parents	89	58	35	27	64
Assistante maternelle agréée	4	22	38	37	18
Crèche	5	12	19	17	11
Assistante maternelle non agréée	0	0,5	0,5	0,5	0,5
Garde à domicile	0	0,5	0,5	5	1
Garde partagée	0	0	1	8	1
Gds parents, famille	1	7	6	5	4
Autre	1	0	0	0,5	0,5
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Drees, enquête modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, 2007

*niveaux de vie

Par ailleurs, les bénéficiaires du complément de libre choix du mode de garde – assistante maternelle de la PAJE se situent pour 15% d'entre eux au 1^{er} niveau de ressources ouvrant droit au montant le plus élevé de prestation, pour 69% au niveau intermédiaire et pour 17% au niveau le plus élevé ouvrant droit au montant le plus faible de la prestation.²³⁷

c) Les femmes cadres ont davantage recours à un mode de garde rémunéré que les employées et ouvrières²³⁸

La moitié des femmes cadres ont recours à une garde individuelle et payée contre seulement un tiers des employées et des ouvrières.

Les employées et ouvrières ont plus fréquemment recours que les cadres et professions intermédiaires à une garde par la famille, des voisins ou des amis (27% et 34% contre 9% des cadres et 19% des professions intermédiaires).

Les femmes cadres ont des revenus supérieurs qui facilitent le recours à une solution rémunérée mais il faut également prendre en compte l'éloignement de leur famille qui leur permet moins facilement d'avoir recours à cette solution. Une femme cadre sur deux a changé de région entre la fin de ses études et son premier emploi ; ce qui n'est le cas que d'une ouvrière sur six.

13% des enfants de mères cadres sont gardés par une personne rémunérée à domicile contre 2% de l'ensemble des enfants de moins de 3 ans.

²³⁷ Cnaf – Filéas – France entière – 31/12/2008

²³⁸ INSEE-Première N°1132 – Faire garder ses enfants pendant son temps de travail, avril 2007 (source : enquête emploi)

**Le mode de garde principal des jeunes enfants pendant le temps de travail de leurs parents
en fonction de la catégorie socioprofessionnelle de leur mère**

	Non salariées	Cadres	Professions intermédiaires	Employées	Ouvrières	Ensemble salariées
Garde collective	13	29	25	17	9	21
Garde individuelle rémunérée	25	51	44	34	31	39
Famille, voisins, amis	24	9	19	27	34	22
Père	12	7	6	8	16	8
Mère	26	4	6	14	10	10
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Insee, enquête emploi, 2005

Les trois quart des bénéficiaires du Complément mode de garde à domicile sont des cadres.

d) Des pratiques différentes entre les non salariées, les salariées du secteur public et celles du secteur privé

Les non salariées se caractérisent par un recours important à une garde par un des parents (38%, dont 26% par la mère) alors que cette solution ne concerne que 18% des salariées (10% par la mère et 8% par le père).

Les salariées de la fonction publique ont davantage recours aux modes de garde collectifs que les salariées du secteur privé (27% contre 18%).

Le taux de recours à des modes de garde individuels rémunérés est du même ordre entre les salariées du public et celles du privé (37% et 39%).

e) Les femmes qui ont de longues durées de travail et des horaires atypiques ont moins recours aux modes d'accueil collectifs²³⁹

Les femmes travaillant entre 30 et 35h par semaine ont plutôt tendance à faire appel aux modes d'accueil.

Pour les durées de travail supérieures à 35 heures, l'accueil est davantage assuré par une assistante maternelle ou une garde à domicile.

Les femmes qui ont des horaires atypiques ont moins recours aux modes d'accueil collectifs et s'appuient plus sur leur entourage : 38% font appel au conjoint, à la famille ou à des amis contre 25% des autres femmes.

²³⁹ INSEE-Première N°1132 – Faire garder ses enfants pendant son temps de travail, avril 2007 (source : enquête emploi)

Première Synthèses

Informations

POURQUOI CERTAINES FEMMES S'ARRÊTENT-ELLES DE TRAVAILLER À LA NAISSANCE D'UN ENFANT ?

Même si l'activité féminine a très fortement augmenté ces quarante dernières années, notamment parce que les femmes interrompent moins leur activité professionnelle à la naissance d'un enfant, leurs taux d'activité restent conditionnés, à la différence de ceux des hommes, par la présence et l'âge des enfants. Ainsi, la proportion de femmes avec enfant(s) qui sont inactives est bien supérieure à celle des hommes dans la même situation : en moyenne 14,2 % contre 1,4 %. Les femmes qui ont arrêté de travailler à la naissance d'un enfant sont majoritairement ouvrières ou employées, moins diplômées et avec plus d'enfants que leurs consœurs ayant conservé une activité professionnelle avec un enfant en bas âge. La moitié d'entre elles invoquent comme raison principale la volonté de se consacrer pleinement à leurs enfants, l'autre moitié des raisons financières ou d'organisation. Quels que soient les motifs mis en avant, la moitié des femmes interrogées auraient souhaité continuer à travailler et indiquent que des changements dans leurs conditions de travail, les modes de garde ou encore l'organisation familiale auraient pu le leur permettre. Les trois quarts envisagent de reprendre le travail à une date déjà fixée, en général au plus tard aux trois ans de l'enfant.



L'enquête emploi, sur laquelle a été calée la construction de l'enquête DARES/CREDOC dont les résultats sont présentés ci-après, permet de comparer la situation des femmes avec au moins un enfant de moins de trois ans qui se sont arrêtées de travailler avec celles qui ont continué leur activité professionnelle (1).

Les femmes qui se sont arrêtées de travailler occupaient des emplois moins qualifiés et moins compatibles avec une vie de famille

Les femmes ayant cessé de travailler ont à peu près le même âge que celles qui continuent, mais elles ont plus d'enfants : seulement 16 % des femmes au foyer ont un seul enfant, contre 55 % des femmes actives occupées ; 40 % ont trois enfants ou plus, contre 12 %. Leur niveau de diplôme est nettement plus faible : 52 % d'entre elles ont un diplôme égal ou supérieur au bac, contre 70 % des femmes en activité (tableau 1).

Si l'on compare l'ancien emploi occupé par les mères au foyer avant qu'elles cessent leur activité avec celui qu'occupent les jeunes mères actives, on constate de nombreuses différences. Ces dernières exercent plus souvent des professions de cadres ou intermédiaires (ces deux catégories représentent 42 % des femmes ayant un emploi contre 18 % pour les mères qui ont arrêté) et sont moins souvent des ouvrières (9 % contre 22 %) ou des employées (45 % contre 59 %). Elles sont également plus nombreuses à exercer un emploi indépendant

Tableau 1
Répartition des femmes ayant au moins un enfant de moins de trois ans selon le diplôme et le statut d'activité

	En pourcentage	
	Ayant cessé de travailler	Toujours en activité
Sans diplôme	9	7
BEPC	4	5
CAP, BEP	35	19
Bac général ou professionnel	21	19
Bac + 2	16	26
Supérieur	15	24

Source : DARES/CREDOC à partir de l'enquête Emploi 2002.

que celles qui ont arrêté de travailler (7 % contre 3 %).

En raison du phénomène usuel d'homogamie socioprofessionnelle, la CSP du conjoint est aussi très différente entre les deux groupes : les femmes actives sont plus nombreuses à vivre avec un conjoint exerçant une profession de cadre ou intermédiaire (43 % contre 23 %) et moins nombreuses à vivre avec un conjoint ouvrier (33 % contre 54 %).

La répartition entre emplois dans le public et dans le privé est sensiblement identique (un tiers ; deux tiers) dans les deux groupes. Mais les secteurs d'activité ne sont pas les mêmes, surtout au sein du tertiaire qui couvre plus de 80 % des emplois de ces femmes : celles qui ont arrêté de travailler sont davantage dans le commerce (24 % contre 15 %) et moins dans les services (56 % contre 68 %).

Dans leur emploi précédent, les statuts des mères qui ont arrêté de travailler étaient plus précaires que pour celles qui ont continué : les CDD et l'intérim touchaient près d'une mère sur trois parmi les premières contre moins d'une sur dix parmi les secondes.

Les femmes qui arrêtent de travailler ont donc des niveaux de qualification plus faibles et des emplois plus précaires que les

femmes qui continuent. Si on tient compte des économies réalisées sur les frais de garde, la différence entre revenus du ménage avec ou sans le salaire de la mère n'est en général pas très importante, notamment pour les femmes qui bénéficient de l'allocation parentale d'éducation (APE). Elles occupent également des postes où la question de la « carrière » se pose moins, et où une interruption d'activité n'a pas vraiment de conséquences sur le niveau de responsabilité future. Un quart d'entre elles n'ont cependant pas la garantie de retrouver un emploi, puisqu'elles ne bénéficient pas du congé parental.

Enfin, les femmes avec un enfant en bas âge ayant interrompu leur activité travaillaient, dans leur dernier emploi, plus fréquemment le week-end : 39 % travaillaient régulièrement le samedi ou le dimanche, contre 27 % pour celles qui continuent de travailler (tableau 2).

Un grand nombre de ces femmes avaient des horaires atypiques : près de la moitié travaillaient régulièrement avec des horaires décalés (travail avant

(1) - On a sélectionné, parmi les femmes inactives ayant un enfant de moins de trois ans, celles qui avaient déjà occupé un emploi par le passé. Les femmes qui n'ont jamais travaillé avant la naissance de leur enfant ne sont pas considérées dans cette étude.

Tableau 2
Conditions d'exercice de l'emploi précédent pour les femmes ayant arrêté de travailler

Temps de travail	En pourcentage						
	Horaires décalés		Travail le week-end		Temps de trajet quotidien		
Moins de 32 heures	40	Régulièrement	46	Régulièrement	39	Une heure ou plus	25
32-39 heures	43	Occasionnellement	18	Occasionnellement	19	Entre une demi-heure et moins d'une heure	30
40 heures et plus	17	Jamais	36	Jamais	42	Moins d'une demi-heure	45

Source : enquête DARES/CREDOC, 2003.

7 heures du matin ou après 18 heures), plus du tiers régulièrement le samedi ou le dimanche, moins de la moitié ne travaillaient jamais le week-end. La moitié d'entre elles jugent d'ailleurs que leurs horaires n'étaient pas commodes.

Les femmes interrogées mettent en avant des conditions de travail qui étaient, pour certaines, difficilement conciliables avec une vie de famille. Seulement 34 % cumulaient trois des quatre éléments suivants : jamais d'horaires décalés, de travail le week-end, un temps de trajet inférieur à une demi-heure par jour, un temps de travail inférieur à 40 heures par semaine. Et même, 12 % d'entre elles cumulaient au moins trois difficultés parmi les quatre suivantes : elles travaillaient régulièrement en horaires décalés, le week-end, elles avaient un temps de travail d'au moins 40 heures par semaine, un lieu de travail situé à plus d'une heure de la maison...

S'arrêter de travailler : une décision précoce qui s'appuie sur des considérations multiples

Les femmes interrogées ont décidé d'arrêter de travailler relativement tôt par rapport à la naissance de l'enfant : un peu plus de la moitié ont pris leur décision avant le congé maternité, alors qu'elles étaient enceintes et en activité, 20 % avant même d'être enceinte, et seulement un quart pendant le congé maternité ou après la reprise d'activité. L'arrêt d'activité a lui-même été assez précoce, plus de la moitié des femmes se sont arrêtées alors qu'elles étaient enceintes, avant le début du congé maternité, plus du tiers n'a pas repris à la fin du congé maternité (35 %), et 10 %, ayant repris une activité, l'ont ensuite interrompue.

Cette décision s'est souvent accompagnée d'une réflexion sur les conséquences de ce choix, ou encore sur les autres possibilités de garde de l'enfant : la moitié des femmes interrogées avait fait des démarches pour connaître les modes de garde existant autour de chez elles (en particulier, plus du quart s'étaient inscrites en crèche ou sur liste d'attente pour une assistante maternelle), 20 % avaient réfléchi à ceux qu'elles souhaitaient utiliser, 45 % avaient fait des calculs financiers pour savoir quelle part du revenu du ménage la garde de l'enfant représenterait.

La décision de s'arrêter de travailler est issue de la conjonction d'une pluralité de facteurs. Certes, l'enfant tient une place prépondérante, et spontanément, les deux tiers des femmes justifient leur décision par des raisons centrées sur l'éducation des enfants. Néanmoins, lorsqu'on leur demande de dire « principalement » pourquoi elles ont interrompu leur activité en leur proposant cinq items différents, la moitié d'entre elles allèguent d'autres raisons : 22 % affirment que « cela ne valait pas le coup financièrement de continuer à travailler », 10 % indiquent que « c'était trop compliqué de continuer à travailler à deux en ayant des enfants », 11 % évoquent d'autres motifs non suggérés dans l'éventail des réponses comme la perte d'emploi, un problème de santé de la mère ou de l'enfant...

La complexité du processus décisionnel se lit également à travers la variété des critères qui sont intervenus : le questionnaire détaillait une liste d'une quinzaine de raisons ayant pu entrer en ligne de compte, qui allaient des motifs financiers, à la question des modes de garde, des conditions de travail ou de l'envie d'être avec ses enfants. Les femmes ont cité en moyenne entre quatre et cinq rai-

sons différentes ayant « beaucoup compté » dans leur décision.

A posteriori, quatre grands types de raisons ont plus ou moins contribué à l'arrêt d'activité : celles liées au choix de vie, celles liées aux conditions de travail antérieures, celles liées aux modes de garde et enfin les raisons financières.

Quant au choix de vie, 93 % des femmes interrogées indiquent que « profiter de l'enfant » a « beaucoup compté » dans la décision d'arrêter de travailler, et 92 % mentionnent l'envie de « consacrer du temps à l'enfant ». L'envie d'arrêter un moment, d'avoir du temps pour autre chose, ainsi que la pression du mari qui souhaitait que sa femme arrête de travailler, ont également « beaucoup compté » pour respectivement 44 %, 32 % et 30 % des femmes.

Les raisons liées aux conditions de travail ont joué un rôle très important : près de trois quarts des femmes interrogées en mettent en avant au moins une ayant beaucoup compté. 51 % d'entre elles indiquent que c'était trop compliqué de continuer à travailler, 39 % mentionnent que les horaires de travail étaient incompatibles avec le fait d'avoir un enfant, 30 % évoquent l'impossibilité d'aménager les horaires de travail, 21 % disent que les conditions de travail étaient trop dures et 17 % que le lieu de travail était trop éloigné.

L'arbitrage financier est aussi largement cité : pour 43 % des femmes interrogées le fait que « cela ne valait pas le coup financièrement » a « beaucoup compté ». Rappelons que 22 % en ont même fait la motivation principale de leur décision.

Enfin, les raisons liées aux modes de garde sont mises en avant par un tiers des femmes : l'absence d'un mode de garde qui convenait a beaucoup pesé pour 27 % des femmes interrogées et

l'absence de garde à proximité pour 20 % d'entre elles. Enfin, 19 % invoquent l'envie d'une reconversion et 16 % le mauvais souvenir qu'avait laissé la reprise précédente.

L'arrêt de l'activité des mères de petits enfants résulte donc à la fois du choix d'un mode de vie et des contraintes résultant d'une incompatibilité entre les conditions de travail, les modes de garde et l'organisation familiale. Est également entré en ligne de compte un calcul financier qui s'est révélé souvent peu favorable à la poursuite de l'activité professionnelle.

Pour poursuivre leur activité professionnelle, des changements auraient été nécessaires, notamment dans le travail

Parmi les femmes ayant cessé de travailler, une sur deux déclare qu'elle aurait souhaité continuer. Les changements qui auraient été les plus à même d'infléchir leur décision portent sur le travail lui-même : 57 % évoquent, en effet, un changement lié aux conditions d'exercices de leur emploi, contre 45 % qui mentionnent un changement lié aux modes de garde et 26 % un changement dans l'organisation familiale.

Parmi les changements dans le travail, les femmes qui auraient souhaité continuer à travailler citent en premier les horaires : 31 % évoquent des horaires différents, 22 % un passage à temps partiel, 21 % un aménagement du temps de travail. Mais elles citent aussi le lieu de travail ou le poste lui-même : 13 % parlent d'un emploi plus près de chez elles, 9 % d'un changement de travail et 5 % d'un changement de poste.

À propos de l'offre de garde, 22 % évoquent des tarifs abordables, la même proportion une garde compatible avec les horai-

res de travail, 19 % l'obtention d'une place en crèche et 16 % une assistante maternelle disponible.

Enfin, quant aux changements dans l'organisation de la vie familiale, 9 % des femmes disent qu'elles auraient pu modifier leur décision si le conjoint avait pu s'occuper plus des enfants ou s'il avait diminué son temps de travail, 5 % mentionnent l'accord de l'entourage et 3 % l'arrêt momentané de l'activité du conjoint.

23 % ne citent aucun changement en particulier.

Une femme sur trois regrette d'avoir arrêté

Près du tiers des femmes interrogées déclarent regretter, au moins de temps en temps, leur décision d'arrêter de travailler. Ce sont le plus souvent des femmes qui auraient souhaité continuer à travailler. Leur regret est lié à l'isolement et au manque de contact avec des adultes (60 %) ainsi qu'au besoin d'activité extérieure (39 %) plus qu'à des motifs financiers (27 %), au besoin d'indépendance financière (13 %) ou au sentiment de ne pas être reconnue par l'entourage (10 %).

Les femmes qui regrettent leur décision se distinguent sur plusieurs points : elles ont plus souvent un seul enfant et sont plus jeunes que celles qui n'expriment pas de regret, elles ont pris leur décision plus tardivement, alors qu'elles étaient déjà en congé maternité, voire alors qu'elles avaient repris le travail momentanément. Dans leur emploi précédent, elles avaient des conditions de travail plus difficiles : elles étaient plus nombreuses à travailler en horaires décalés ou le week-end. Plus que l'envie de se consacrer à leur enfant, c'est la question financière qui a été déterminante. Elles ont d'ailleurs fait plus de démarches pour connaître les modes de garde et

plus de calculs comparatifs. Elles sont également pressées de retravailler : 40 % souhaitent le faire dans les mois qui viennent, sans attendre les trois ans de l'enfant, contre 22 % pour les femmes qui ne regrettent pas leur décision. Enfin, elles sont plus nombreuses à trouver que l'investissement de leur conjoint dans la vie quotidienne a diminué depuis leur arrêt.

Qu'elles apprécient ou non leur statut de femmes au foyer, la plupart des femmes interrogées n'envisagent pas de rester à la maison définitivement : très peu (moins de 5 %) n'envisagent pas de retravailler un jour et seules 18 % n'ont pas encore fixé d'échéance précise pour le retour à l'emploi. Les trois quarts envisagent de reprendre le travail à une date qu'elles ont déjà fixée, en général au plus tard aux trois ans de l'enfant. Plus de la moitié souhaitent travailler à temps partiel. Il faut rappeler que 40 % des femmes interrogées étaient déjà à temps partiel avant d'arrêter de travailler.

C'est le besoin d'un salaire (en particulier, avec la perte de l'APE), mais aussi le besoin d'avoir des contacts avec des adultes et une activité extérieure qui sont les trois raisons les plus fréquemment évoquées par ces femmes qui envisagent de retravailler.

Un essai de typologie

Cette enquête repose sur une interrogation particulièrement délicate, parce qu'elle exige de rationaliser *a posteriori* une décision prise parfois plusieurs années avant, et parce qu'elle propose d'autres réponses que le motif convenu : s'arrêter pour s'occuper de ses enfants. De surcroît, elle conduit à s'interroger sur la notion de « choix », certaines décisions pouvant apparaître aux personnes interrogées comme le résultat d'un libre choix, alors que des raisons

de contexte, notamment les représentations, les normes ou les valeurs sociales en cours les ont parfois contraintes. C'est pour cette raison que l'on a tenté d'établir une typologie des femmes selon le type de raisons invoquées, en mettant en relation ces motifs et les situations objectives, notamment les caractéristiques de l'emploi antérieur (encadré 1).

Les conditions de travail des femmes des deux premiers groupes (« garde et travail » ou « travail seul ») étaient très semblables et effectivement peu propices à une conciliation vie familiale - vie professionnelle, surtout avec plusieurs enfants : beaucoup de temps plein (65 %), de temps de travail hebdomadaire dépassant 40 heures (25 %), d'horaires décalés (60 %), de travail le week-end (50 %), de longs temps de trajet (31 % avaient au moins une heure de trajet aller-retour par jour). Elles travaillaient plus souvent dans le commerce (31 % contre 18 % des autres femmes), moins souvent dans les services (49 % contre 62 %). Elles ont des niveaux de diplômes plus faibles (souvent CAP ou BEPC), sont davantage ouvrières (25 % contre 20 %) et moins souvent des professions intermédiaires (12 % contre 16 %) que les autres (graphique 1).

Pour l'avenir, elles envisagent rarement de reprendre leur ancien emploi dans les mêmes conditions (12 % contre 30 % des autres femmes). Elles pensent surtout occuper un nouvel emploi à temps partiel (43 % contre 33 %).

Les femmes qui ont arrêté de travailler uniquement pour des raisons liées au mode de garde constituent le troisième groupe : elles ont plus souvent un seul enfant (54 % perçoivent l'APE - ouverte à partir du deuxième enfant - contre 71 % en moyenne). C'est le groupe pour lequel l'arrêt

Encadré 1

UNE TYPOLOGIE DES MOTIFS D'ARRÊT D'ACTIVITÉ : CINQ GROUPES DE FEMMES

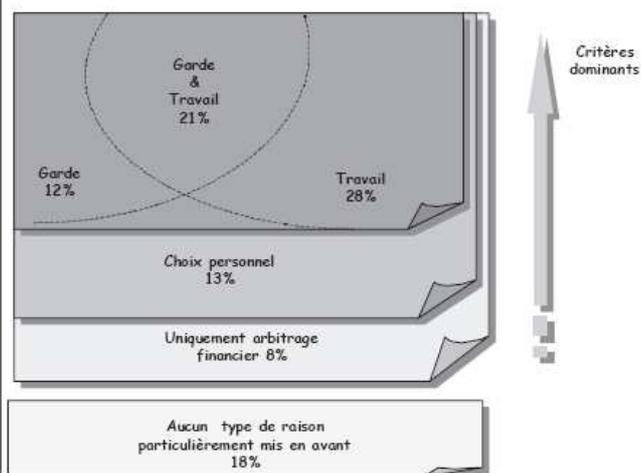
Les motifs de l'arrêt d'activité ont été classés selon une logique de critère dominant, avec dans l'ordre : garde ou travail ; choix de vie ; arbitrage financier ; enfin aucun de ces critères.

Ont ainsi été isolés trois groupes de femmes qui ont particulièrement mis en avant des raisons liées aux modes de garde (12 %), au travail (28 %), voire aux deux (21 %) sans exclure d'autres motifs comme l'envie de s'occuper de leurs enfants ou l'arbitrage financier.

Parmi les femmes qui n'avaient pas particulièrement évoqué les thématiques du travail et de la garde, ont été isolées celles qui ont spécialement mis en avant des raisons témoignant d'un choix de vie personnel (13 %), et qui ont pu également évoquer l'arbitrage financier.

Celles qui n'ont parlé que de l'arbitrage financier (8 %) ont été également distinguées. Restent enfin celles qui n'ont mis aucun thème particulièrement en avant (18 %).

Graphique 1
Les raisons avancées pour avoir arrêté de travailler



Lecture : 12 % des femmes ont mis en avant des raisons liées à la garde (mais n'ont pas mentionné le travail).

Source : Dares/Credoc.

d'activité semble avoir été le plus contraint : la part de celles qui auraient souhaité continuer à travailler est la plus élevée des six groupes (66 % contre 49 %) comme celle des femmes qui regrettent au moins de temps en temps cet arrêt (32 % contre 23 %). De plus, seules 25 % ont mis également en avant des raisons qui traduisent un choix de vie (contre 40 % dans l'ensemble). Leur décision d'arrêter de travailler a d'ailleurs été plus tardive (seulement 40 % quand elles étaient enceinte contre 52 % pour

l'ensemble) et 62 % ont fait des démarches pour connaître les modes de garde (contre 51 %).

Ces femmes avaient moins souvent des situations professionnelles stables, ce qui a probablement compliqué la recherche d'un mode de garde : seulement 54 % avaient un CDI, 40 % un CDD. Elles travaillaient plus souvent dans le secteur des services (67 %), et moins dans le commerce (13 %). Conséquence de statuts plus précaires, seule la moitié de ces femmes sont en congé parental. Elles

Tableau 3
Lien entre les raisons justifiant la cessation d'activité et les changements
qui auraient pu faciliter la continuation de l'activité

Raison	En pourcentage				
	Travail et garde	Garde seul	Travail seul	Organisation familiale ou aucun changement	Total
Garde et travail	51	21	17	11	100
Garde	41	38	6	15	100
Travail	24	5	47	24	100
Choix de vie	18	11	33	38	100
Financier	16	16	21	47	100
Aucune raison	5	8	38	48	100

(1) Champ : les femmes qui auraient souhaité continuer à travailler.
Source : Dares/Credoc.

n'avaient pas de contraintes professionnelles particulières (horaires normaux, temps de trajet faibles), ce qui explique qu'elles n'aient pas en même temps mis en avant des raisons liées au travail pour justifier leur décision.

Les femmes qui font valoir une envie personnelle constituent le quatrième groupe : elles ont en général au moins deux enfants (seulement 11 % ont un seul enfant). Si la raison principale évoquée est d'avoir eu envie de se consacrer à leur enfant, la dimension financière a également compté (50 % ont dit que cet élément avait beaucoup compté contre 43 %). Elles sont nombreuses à bénéficier de l'APE.

Les femmes qui ont uniquement mis en avant l'arbitrage financier constituent le cinquième groupe : comme précédemment, on y rencontre peu de femmes avec un seul enfant, puisque c'est en général le fait de pouvoir bénéficier de l'APE qui les a décidées à s'arrêter. Elles n'avaient pas de contraintes professionnelles particulières, ni d'aspiration très forte à rester à la maison (elles ne mettent pas en avant comme le groupe précédent une véritable motivation à s'occuper de leurs enfants).

Aucun de ces groupes ne se distingue au regard du niveau de revenu du ménage, qui n'apparaît

pas être un critère décisif de différenciation des femmes qui ont arrêté de travailler.

En outre ce sont les femmes qui ont mis en avant des freins liés à la garde et au travail qui sont nombreuses à affirmer qu'il aurait fallu des changements dans ces deux domaines pour pouvoir continuer à travailler (51 %) (tableau 3). Celles qui n'ont invoqué que l'arbitrage financier sont près de la moitié à ne pas avoir cité de changements susceptibles de permettre la poursuite de l'activité.

À l'évidence, le « choix » des femmes qui s'arrêtent de travailler est réalisé « sous contraintes », ce dernier terme devant s'entendre largement : les arbitrages des femmes interrogées se sont, en effet, opérés dans un contexte donné, constitué de l'offre de garde (existence de dispositifs, adéquation aux souhaits), des conditions de travail antérieures (maîtrise de l'organisation du temps de travail), de la situation du conjoint, et du système d'incitations au retrait d'activité (possibilité ou non de bénéficier de l'allocation parentale d'éducation), sur fond d'un ensemble de normes et de valeurs relatif au bien-être de l'enfant qui peut être différent selon les individus. Au-delà du souci du bien-être de leur enfant que manifeste la quasi-totalité des femmes

qui se sont arrêtées, il semble que leur choix s'explique largement par la conjonction de plusieurs facteurs objectifs qui rendaient la poursuite d'une activité problématique et l'arrêt temporaire la solution apparemment la plus rationnelle à un moment donné.

D. Méda ; M. Wierink
(DARES)
M.-O. Simon
(CREDOC)

MÉTHODOLOGIE

Le questionnaire de l'enquête a été préparé par un groupe de représentants de la DARES, de la DGEFP, de la DREES, du Service des Droits des Femmes et de l'Égalité, de la CNAF, et des chercheurs. Il a été amendé, testé et passé par le CREDOC. L'enquête a été exploitée par le CREDOC.

Les femmes interrogées ont toutes au moins un enfant âgé de moins de trois ans, vivent en couple et ont arrêté de travailler pour s'occuper de leur enfant. 1 004 femmes ont été interrogées par téléphone entre le 18 février et le 22 mars 2003 à partir d'un questionnaire d'une quinzaine de minutes détaillant :

- les raisons qui ont motivé leur décision d'arrêter de travailler,
- le type d'emploi occupé précédemment,
- les projets professionnels pour l'avenir.

L'échantillon a été constitué selon la méthode des quotas, obtenus par l'enquête emploi 2002 qui permet de connaître les principales caractéristiques de ces femmes. Il a été légèrement redressé par rapport à quatre variables différentes : la CSP du père, la CSP de la mère, le nombre d'enfants et la localisation géographique.

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES sont éditées par le Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) 20 bis, rue d'Estienne 75700 Paris 07 SP. Tél. : 01.44.38.23.11 ou 23.14. Télécopie : 01.44.38.24.43. www.travail.gouv.fr (Rubrique Emploi puis Études et Statistiques) - Directeur de la publication : Annie Fouquet.
Secrétariat de rédaction : Evelyn Farnois et Françoise Tabeton-Maquigniesse ; Daniel Lapezant, Guy Barbot, Thierry Duret et Ranzika Faté. Conception graphique : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Flairage : AMC, Paris. Reprographie : DARES.
Abonnements : La Documentation Française, 124 rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex. Tél. : 01.40.15.70.00. Télécopie : 01.40.15.68.00 - http://www.ladocumentationfrancaise.fr
PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES - Abonnement 1 an (32 n°) : France (TTC) 112 €. CEE (TTC) 118,10 €. hors CEE (TTC) 120,20 €. Publicité : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Dépôt légal : 1^{er} parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 1253 - 1545.

Annexe 6 - Les congés liés à la naissance et à l'éducation des jeunes enfants dans quelques pays européens

On trouvera dans cette annexe une présentation des dispositifs de congés de maternité, de paternité et de congé parental dans les pays suivants :

Allemagne
Suède
Norvège
Royaume-Uni
Italie
Danemark
Espagne
Pologne
République Tchèque
Slovaquie

Cette présentation est suivie d'une bibliographie sommaire. Le HCF remercie particulièrement les conseillers pour les affaires sociales des Ambassades de France dans les pays concernés et leurs équipes, qui ont nourri le contenu de ces fiches.

Allemagne²⁴⁰

La politique familiale en Allemagne est soumise à une double référence négative des politiques menées dans ce domaine par les régimes nazi avant-guerre et communiste en RDA. Par réaction, l'éducation des enfants par les parents, et singulièrement la mère, au sein du foyer, est considérée pour beaucoup dans ce pays comme une valeur fondamentale.

Cette idée explique en grande partie, à la fois l'absence de tradition de structure d'accueil de la petite enfance à l'Ouest et une scolarisation relativement tardive, à 6 ou 7 ans, et à mi-temps.

En conséquence, entre la vie familiale et la vie professionnelle, il s'agit plus, pour les femmes allemandes, d'un choix à faire que d'une conciliation à organiser. Ainsi, près de la moitié des femmes titulaires d'un diplôme universitaire n'ont aucun enfant. De même, malgré un taux d'activité féminin élevé (60 %), les femmes avec enfants de moins de 3 ans travaillent moins de 6 heures en moyenne par semaine.

Dans le contexte d'un déficit démographique important avec un taux de fécondité de 1,3 enfant par femme en moyenne en 2007 et un nombre de naissance en baisse de 25 % depuis 1990 (moins de 700 000 naissances en 2007), l'exemple scandinave et plus encore français poussent depuis quelques années experts et pouvoirs publics à changer de paradigme en matière de politique familiale. Une politique familiale ambitieuse vise ainsi à renforcer la possibilité de choix entre l'éducation familiale et la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, notamment par de forts investissements sur les modes de garde (voir l'annexe sur les comparaisons internationales en matière de modes de garde).

Depuis le 1er janvier 2007²⁴¹, les parents qui exercent une activité professionnelle, qui interrompent ou réduisent cette activité²⁴² (en exerçant une activité à temps partiel de moins de 30 heures par semaine) à cause de la naissance d'un enfant et qui, par la suite, perdent leur revenu ou le voient diminuer reçoivent une allocation mensuelle parentale de 67 % du revenu net disponible, en moyenne, avant la naissance de l'enfant, dans un plafond de 1 800 € (soit un niveau de salaire plafond de 2700 € nets)²⁴³.

L'allocation parentale est au moins égale à 300 € par mois. Les parents disposant au préalable d'un revenu net moyen mensuel inférieur à 1 000 € reçoivent une allocation parentale dont le taux est augmenté²⁴⁴. Ceux qui n'exerçaient pas d'activité professionnelle (même s'ils n'ont jamais travaillé) reçoivent le montant minimum de 300 €.

²⁴⁰ Cette présentation s'appuie largement sur les informations fournies par Xavier Luquet, Conseiller pour les affaires sociales à l'Ambassade de France en Allemagne.

²⁴¹ Pour une présentation du processus de la réforme, cf. Daniel Erler, La réforme du congé parental en Allemagne : vers le modèle nordique ?, Politiques sociales et familiales n°95, mars 2009.

²⁴² Il faut subir une diminution de revenu pour percevoir l'allocation de 67% de la baisse de revenu ; pour les personnes qui ne travaillaient pas ou qui étaient déjà à temps partiel et ne réduisent pas la quotité de travail, l'allocation versée est égale au minimum, soit 300€

²⁴³ Auparavant, l'allocation était forfaitaire, au maximum de 307 € par mois pendant 24 mois ou 460 € pendant un an.

²⁴⁴ Le taux de l'allocation versée est augmenté de : $0,1\% \times [(1000\text{€} - \text{salaire}) / 2]$. Ainsi, si la rémunération est de 500€, l'allocation est augmentée de 25%, et le taux de remplacement est donc de 83,75% : le montant de l'allocation est alors de 418€.

D'après des données fournies par l'institut allemand des statistiques, 25% femmes perçoivent une allocation inférieure à 500 €, 60 % une allocation inférieure à 900 €, et plus de 80% une allocation inférieure à 1300 €.

L'allocation parentale est non imposable.

Le bénéfice de l'allocation parentale peut être cumulé avec un revenu tiré d'une activité correspondante à moins de 30 heures par semaine. Le cumul de revenu peut se faire dans une limite de 2 700 € nets. Au-dessus ce niveau de revenu, l'allocation versée est égale au montant minimum : 300 €. En dessous, sont versée 67% de la différence entre le salaire perçu à temps plein (dans la limite du plafond) et la rémunération perçue pour l'activité à temps partiel. Pour illustrer ce mécanisme, soit un parent dont la rémunération de référence (à temps plein) est de 2000 euros nets, et qui après la naissance travaille à temps partiel pour un salaire de 1 000 euros nets ; si ce parent s'arrêtait complètement, il percevrait une allocation de 67% de 2 000 euros, soit 1 340 euros ; en travaillant à temps partiel, il perçoit une allocation de 67% de la différence entre 2 000 et 1 000 €, soit 670 €, montant qui se cumule avec le salaire de 1 000 €.

Les familles ayant plusieurs enfants peuvent bénéficier d'une bonification. Le mode de calcul de l'allocation parentale est modifié en leur faveur : les périodes où le parent a perçu une allocation auparavant ne comptent pas dans l'assiette du revenu moyen car ils sont a priori plus faibles que les revenus de l'activité. Le bénéficiaire de l'allocation ayant déjà eu un enfant (donc, dès le 2ième enfant) obtient une majoration de son allocation de 10 % - ou 75 € si ce montant est plus favorable, à condition que l'intervalle de temps depuis la naissance de l'enfant précédent soit inférieur à deux ans.

Les femmes qui bénéficient d'une rémunération pour congé de maternité n'ont pas de perte de rémunération d'activité et ne peuvent donc recevoir l'allocation. Les deux ne se cumulent donc pas²⁴⁵. La question ne se pose pas pour les pères car il n'existe pas de congé de paternité.

Les parents peuvent percevoir l'allocation parentale à partir du jour de la naissance et pendant les 12 ou 14 premiers mois de vie de l'enfant. Chaque parent peut revendiquer l'allocation parentale pour une période maximum de 12 mois. Ont droit à deux mois supplémentaires les parents dont l'autre parent a également bénéficié de l'allocation parentale pendant au moins deux mois (dits « mois de partenariat »).

Si un parent élève seul son enfant ou si les deux parents sont concernés la période de versement est donc portée à 14 mois. Pour les couples, elle peut être répartie au maximum en 12 mois pour l'un et deux mois pour l'autre (mais le partage peut évidemment être plus équilibré). Les deux parents peuvent percevoir l'allocation en même temps.

Ces dispositions ont clairement pour objectif de faire prendre à « l'autre parent » (i.e. le père) au moins 2 mois pour s'occuper de l'enfant. Le taux de recours des pères est de 13,7% en 2008.

²⁴⁵ Avec une durée de 14 semaines (6 semaines avant et 8 semaines après la naissance de l'enfant), le congé de maternité allemand est le plus court en Europe et sa durée est la durée minimale imposée par la directive 92/85/CE. Les femmes salariées se voient attribuer une allocation de maternité si elles ont cotisé (en tant que salariées ou demandeurs d'emploi) pendant 12 semaines entre le 10e et le 4e mois avant la naissance prévue de l'enfant. Les mères affiliées à la caisse d'assurance-maladie obligatoire touchent jusqu'à 13 € par jour. La différence entre 13 € et la rémunération journalière nette moyenne de la salariée est payée par l'employeur.

Il s'agit aussi de favoriser dans les faits la reprise d'activité de la mère : les 2 mois supplémentaires ne sont accordés que si elle reprend effectivement une activité. Cette disposition est prévue pour que ces femmes reprennent une activité à temps plein (ou quasi-plein, la durée minimale d'activité devant être de 30 heures par semaine) à la fin de la période.

Les chômeurs sont éligibles à l'allocation parentale. Ils peuvent toutefois préférer continuer à percevoir leur indemnisation en lieu et place de l'allocation, ils perçoivent alors 300 € mensuels de complément.

Les bénéficiaires de l'allocation ne cotisent pas à l'assurance-retraite mais peuvent bénéficier des dispositions concernant la majoration pour éducation d'enfant²⁴⁶.

La possibilité d'étaler le versement des prestations sur 24 mois avec un taux de remplacement de 33,5 % a été introduite dans la loi pour satisfaire certains représentants de la CDU/CSU²⁴⁷. Il n'existe pas de statistiques publiques sur le nombre de bénéficiaires de ce régime dérogatoire²⁴⁸, le ministère de la famille ne communiquant que très peu là-dessus. L'objectif du gouvernement est en effet clairement d'orienter les parents sur le congé de 12/14 mois. Ainsi, dans la brochure éditée par le ministère de la famille et diffusée par les organismes payeurs, dans l'introduction de la ministre comme dans les principes de base, seule la durée de 12/14 mois est mentionnée. Sur 44 pages, six lignes sont consacrées à la possibilité alternative. Il en va de même dans la loi instituant l'allocation : le principe posé est une allocation de 12/14 mois avec, par dérogation et sur demande expresse, la possibilité – à financement total constant – de doubler la durée.

Au bout d'un an de mise en place de cette allocation, 752 000 personnes en avaient bénéficié dont 103 000 pères (les 13,7 % cités plus haut).

Cette réforme s'accompagne en parallèle d'un effort massif en direction des modes de garde (cf. partie sur les modes de garde), en vue de la constitution d'un droit opposable à l'horizon 2013.

Par ailleurs, l'allocation parentale est versée aux salariés en emploi dans le cadre d'un congé parental dont la durée peut aller jusqu'à trois ans, dont deux ans dans les deux premières années après la naissance de l'enfant et un an jusqu'au 8^e anniversaire de l'enfant. Certains accords collectifs allongent cette période jusqu'au 12^e anniversaire.

²⁴⁶ Tout assuré (hors fonctionnaires) ayant élevé un enfant peut bénéficier de la majoration de ses points de retraite à hauteur de 3 points pour les enfants nés depuis 1992 (1 point équivalant au versement des cotisations annuelles pour le salaire moyen de l'année considérée), les mères étant dans l'immense majorité des cas, les bénéficiaires des majorations pour l'éducation des enfants. La possibilité de cumul avec les cotisations sur les revenus d'activité reste limitée : concrètement, pour les 3 premières années de l'enfant pour lesquelles est demandée la majoration, le point de retraite annuel obtenu ne peut être cumulé intégralement qu'avec 0,9 point (soit un revenu annuel soumis à cotisation correspondant à 90 % du revenu moyen.). Au-delà de cette limite, correspondant à 34 000 €, la majoration diminue, et ce jusqu'au seuil de 64 800 € à partir duquel elle n'est plus possible.

²⁴⁷ Voir l'article de D. Erler déjà cité.

²⁴⁸ Une source indique que seuls 10% des parents choisiraient l'option longue (Moss, Korintus, 2008), mais cela reste à expertiser.

Suède²⁴⁹

Il n'existe pas de congé de maternité spécifique. Le congé de maternité fait partie du congé parental²⁵⁰. Le congé de paternité, instauré en 1980, d'une durée de dix jours, doit être pris dans les 60 jours qui suivent la naissance, et nécessairement pendant le congé de la mère. Le père perçoit des indemnités journalières équivalentes à 80 % de son salaire, dans la limite d'un plafond.

Le congé parental a une durée totale de 480 jours²⁵¹ (soit seize mois), 60 jours sont réservés au père et 60 à la mère et qui ne sont donc pas transférables d'un parent à l'autre, à la différence des 360 autres jours, que le père et la mère se répartissent librement. Si le congé est pris par une seule personne, sa durée est donc limitée à 420 jours. Pour les parents isolés, la durée totale est de 480 jours.

En l'absence de congé de maternité, c'est au titre du congé parental que la future mère peut cesser de travailler avant la naissance. Elle a en effet la possibilité de commencer le congé parental 60 jours avant la date présumée de la naissance et a l'obligation de ne pas travailler les deux semaines précédant cette date.

Le congé parental peut être pris de façon continue ou discontinue, jusqu'au huitième anniversaire de l'enfant, sous forme de journées entières ou de fractions de journée (moitiés, quarts ou huitièmes), et peut alors être cumulée avec une rémunération à temps partiel. Les deux parents ne peuvent pas percevoir l'allocation le même jour pour le même enfant, mais chacun des deux parents peut travailler à mi-temps. Les parents peuvent alterner des périodes de congé et de retour au travail dans la limite de trois périodes de congé par an, ou plus avec l'accord de l'employeur.

Le bénéficiaire du congé parental perçoit des indemnités journalières :

- 80 % du salaire dans la limite d'un plafond pendant 390 jours²⁵², avec un plancher de 180 couronnes (18 €) par jour pour les personnes qui avaient un revenu faible ou pas de revenu ; cette durée de 390 jours inclut les 120 jours non transférables²⁵³. Pour bénéficier de l'allocation proportionnelle au salaire, il faut avoir exercé une activité rémunérée au moins six mois avant la naissance ou douze mois durant les deux années précédentes.
- les 90 autres jours sont indemnisés par un forfait de 180 couronnes (18 €) par jour.

²⁴⁹ La présentation du système suédois de congé parental s'appuie largement sur l'article de Sara Brachet, Les résistances des hommes à la double émancipation. Pratiques autour du congé parental en Suède, Sociétés contemporaines n°65, janvier 2007.

²⁵⁰ Seules, les femmes qui exercent des travaux pénibles ou dangereux peuvent bénéficier d'un congé de maternité pendant les deux derniers mois de leur grossesse.

²⁵¹ La Suède a été le premier pays au monde à instaurer, en 1974, un congé parental rémunéré en fonction du salaire antérieur. Sa durée, initialement fixée à 6 mois, a été augmentée progressivement pour être portée à 16 mois en 2002. À la même date, la durée du congé non transférable, introduit en 1995 pour inciter les pères à prendre au moins une partie du congé parental, est passée de 30 à 60 jours.

²⁵² Plafond de revenu de 410 000 couronnes en 2008, correspondant à une indemnité journalière maximale de 872 couronnes, soit environ 87 €.

²⁵³ Pendant les 180 premiers jours du service de l'indemnité parentale, des règles spéciales sont applicables. Pour que, pendant cette période, l'indemnité parentale soit calculée sur la base du revenu ouvrant droit à l'indemnité journalière de maladie, il faut avoir eu droit à un revenu ouvrant droit à l'indemnité journalière supérieur à 180 couronnes par jour pendant 240 jours de suite (8 mois) avant la date présumée de la naissance de l'enfant. Faute de quoi, la personne perçoit une indemnité au niveau de base de 180 couronnes par jour.

L'allocation est imposable et ouvre droit aux congés annuels et aux points de retraite.

En raison de la possibilité de fractionner l'allocation parentale, le parent (le plus souvent la mère) peut « allonger » la durée du congé indemnisé en réalisant un arbitrage entre durée et niveau de l'indemnisation : il suffit pour cela de ne demander l'allocation parentale que 3 ou 4 jours dans la semaine²⁵⁴, tout en restant en inactivité non rémunérée les autres jours. Un arbitrage possible de la mère est ainsi de choisir une indemnisation équivalente à 59% du salaire pendant 450 jours²⁵⁵ (soit 15 mois) puis les 90 derniers jours au forfait de 17 € par jour.

En 2005, les hommes représentant 44% des bénéficiaires de l'allocation parentale, mais leur part des jours indemnisés n'est que de 20%, ce qui montre que la prise du congé parental reste une pratique sexuée.

Le schéma type de la garde d'enfant en Suède est ainsi le suivant :

- garde par la mère pendant 18 mois en moyenne,
- pour un peu moins de la moitié des enfants, garde par le père pendant un à deux mois ; une partie de cette garde est en fait réalisée alors que la mère est également présente à la maison,
- entrée en collectivité vers 18 mois, en tout cas très majoritairement entre 1 et 2 ans. Un grand nombre de mères travaillent alors à temps partiel (éventuellement en cumulant le revenu d'activité avec l'allocation parentale, si leur droit à allocation parentale n'est pas encore épuisé ; l'indemnité parentale reste alors calculée sur le revenu perçu avant la naissance de l'enfant jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de deux ans).

Le recours au congé parental au-delà du deuxième anniversaire de l'enfant est rare : 84% des enfants de 1 à 5 ans ont une place en crèche. En sens inverse, une norme très stricte s'est imposée rendant impossible et non admise socialement la garde en crèche d'enfants de moins de un an.

Les éléments disponibles indiquent que les pères qui ont recours au congé (dont on rappelle qu'ils restent minoritaires) prennent le congé de manière à ne pas perturber leur activité professionnelle, pendant l'été ou le vendredi²⁵⁶, et qu'en outre dans la moitié des cas la mère est également présente à la maison pendant le congé du père.

²⁵⁴ L'étude de Sara Brachet déjà citée indique qu'une enquête menée à Uppsala sur un échantillon restreint montre que le nombre moyen d'allocations journalières par semaine est de 4,9, soit une indemnisation de 15 mois pour la mère à 56% du salaire, avant les trois derniers mois rémunérés forfaitairement.

²⁵⁵ 450 jours à 59% du salaire équivalent à 330 jours à 80% du salaire, soit la part maximale de la mère dans les 390 jours rémunérés à 80% du salaire.

²⁵⁶ Dans ce cas, la loi autorise le père à percevoir l'allocation parentale également pendant le week-end ; le père qui prend une journée de congé non rémunéré par l'employeur le vendredi perçoit ainsi trois allocations parentales à 80% de son salaire.

Norvège²⁵⁷

Si Les Etats de l'Europe du Nord ont de longue date une tradition de politique sociale généreuse à l'égard des familles, la Norvège, avant les années 1990, faisait un peu figure d'exception. Ce n'est plus le cas.

Le congé parental comprend l'ensemble des congés liés aux enfants ; il n'y a pas spécifiquement de congé maternité même si certaines règles précisent les droits respectifs de la mère et du père. La participation du père aux soins de l'enfant est recherchée par le législateur (10 semaines sont « perdues » si le père ne les prend pas).

Pour être éligible au congé parental, il faut avoir travaillé²⁵⁸ pendant au moins six des dix derniers mois précédant le début du congé. Le salaire perçu doit avoir atteint 35 263 couronnes norvégiennes, soit 4200 euros (2008).

Les parents ont le choix entre deux durées de congé parental :

- 56 semaines avec couverture de 80% du salaire, dans la limite d'un plafond annuel : le salaire servant d'assiette au calcul ne peut être supérieur à 421 536 couronnes norvégiennes par an, soit environ 50 200 euros (2008).
- 46 semaines²⁵⁹ avec couverture de 100% du salaire.

Un montant plancher total de 35 263 NOK (4 200 €) est accordé si le revenu est faible ou si la mère n'a pas qualifié pour une indemnisation basée sur le revenu. Rapporté aux 46 semaines d'indemnisation de la mère, ce montant correspond à un montant mensuel de 365 €.

Les pères ont également droit à un congé de paternité de deux semaines non rémunéré²⁶⁰ après la naissance.

Quelle que soit leur éligibilité au congé rémunéré, tous les parents ont également droit à une année supplémentaire de congé parental non rémunéré (deux ans pour les parents isolés ou les inactifs), à prendre successivement ou simultanément, jusqu'aux trois ans de l'enfant.

Le congé commence au plus tard trois semaines avant la naissance. Une indemnité de grossesse peut être versée aux femmes qui ne peuvent pas continuer à travailler en raison d'un emploi dangereux et si l'employeur n'est pas en mesure de réorganiser de réaffecter l'employée. Le montant de cette indemnité correspond à celui de l'indemnité parentale et versé jusqu'à la mise en place de l'indemnité parentale, trois semaines avant la naissance.

Il est possible de combiner travail à temps partiel et congé parental. Ainsi, si le parent travaille à 60%, l'indemnisation est payée à 40%. La prise conjointe du congé par les deux parents est alors possible²⁶¹ : ils peuvent par exemple travailler chacun à 50% et toucher une

²⁵⁷ Cette présentation s'appuie largement sur les informations transmises par Bernard Bedas, Conseiller pour les affaires sociales à l'Ambassade de France en Suède.

²⁵⁸ Par travail, la législation norvégienne entend un emploi ouvrant droit à pension.

²⁵⁹ Le 1er juillet 2009, le congé parental a été prolongé de quatre semaines pour les enfants nés après le 1 juillet 2009. Les durées étaient auparavant respectivement de 52 et 42 semaines. Cet allongement a été obtenu par le seul allongement (de six à dix semaines) de la période réservée aux pères. Lors du débat ayant précédé cette réforme, certains avaient proposé d'augmenter davantage la part des pères afin de viser le partage en trois tiers sur le modèle islandais (un tiers pour chacun des parents et un tiers à prendre au choix), mais le Gouvernement n'a pas retenu cette proposition.

²⁶⁰ Des accords collectifs peuvent prévoir son indemnisation.

²⁶¹ Cette plus grande flexibilité a été introduite en 2007.

indemnisation de 50%. Si les deux parents touchent 40% de l'indemnisation chacun, les 20% restants peuvent être reportés sur une période ultérieure.

Les règles sur le partage du congé entre les parents sont les suivantes :

- Les semaines réservées aux mères sont les trois semaines précédant la naissance et les six semaines suivant la naissance. Le père doit prendre dix des semaines indemnisées ; elles ne peuvent pas être transférées à la mère (« quota des pères », introduit en 1993). Avant le 1^{er} juillet 2009, le nombre de semaines réservées au père était six.
- En cas d'adoption, aucune des semaines n'est réservée à la mère, alors que dix semaines sont toujours réservées au père.
- Si seul le père est éligible à une indemnisation fondée sur le revenu, il peut la percevoir pendant 47 semaines (80% du salaire) ou 37 semaines (100% du salaire). Au-delà du quota des pères, le père ne peut pas toucher d'indemnisation parentale si la mère n'a pas d'activité professionnelle rémunérée ou n'étudie pas : le père ne dispose pas d'un droit individuel.

L'indemnité est imposable.

L'Etat finance les indemnités, par l'intermédiaire de l'agence nationale pour l'emploi et la protection sociale, qui gère les différents risques pouvant survenir au cours de la vie.

Selon NHO (Confederation of Norwegian Business and Industry), les employeurs norvégiens n'ont pas pour habitude de compléter les allocations financées par l'Etat.

Les parents avec un enfant de 12 à 36 mois qui n'ont pas recours à un système de garde public perçoivent une allocation mensuelle de 430 € (montant réduit en cas de recours à temps partiel), attribuée en fonction du recours à la garde (en cas de garde par les parents ou par un établissement privé). Ce complément n'est donc pas lié au statut au regard de l'emploi mais peut néanmoins constituer une incitation à prolonger le congé parental. En 2008, environ 42% des enfants âgés de 12 à 36 mois ouvraient droit à cette allocation, contre 57% en 2006 : la popularité de cette forme d'allocation est donc en baisse, en lien avec le développement des modes de garde publics. Elle reste controversée ; certains la considèrent comme un « piège » pour les femmes, alors que d'autres valorisent la liberté de choix offerte par ce système.

Données chiffrées :

- Le taux de recours des pères est très élevé. Dès 1996, trois ans après l'introduction du « quota » des pères, 80% d'entre eux exerçaient ce droit. Aujourd'hui, 90% des pères prennent un congé parental. En revanche, au cours des six premiers mois de 2009, on notait que 11% seulement des pères avaient pris un congé de plus de 8 semaines (la durée moyenne était de 7,2 semaines) : dans l'immense majorité des cas, le congé parental reste donc pour les pères un congé de paternité un peu allongé.
- 70% des parents norvégiens choisissent la formule longue avec un montant correspondant à 80% du salaire, 30% choisissent la durée courte. La durée longue est donc davantage recherchée, même si l'indemnité totale est un peu inférieure. Il n'existe pas d'études qui montrent les raisons de ce choix, même si l'interlocuteur du ministère de l'enfance et de l'égalité estime que vraisemblablement les parents préfèrent rester à la maison avec leur enfant aussi longtemps que possible, quitte à percevoir une allocation un peu inférieure.

Royaume-Uni

Il n'y a pas de congé parental rémunéré Royaume-Uni, mais le congé maternité rémunéré est long (39 semaines) et joue ainsi le rôle d'un congé parental pour les mères.

Le congé de maternité est ouvert à toutes les femmes salariées du Royaume-Uni. Toutes les femmes qui travaillent et qui ont un enfant, quel que soit son rang, ont droit à un congé de maternité payé appelé Statutory Maternity Pay (SMP) ou Maternity Allowance (MA) pour les femmes qui n'ont pas travaillé suffisamment longtemps avant la naissance.

Pour bénéficier du SMP, il faut avoir travaillé continûment pendant au moins 26 semaines pour le même employeur lors la 15^{ème} semaine précédent l'accouchement et avoir gagné 95£/semaine au moins (salaire brut). Les femmes qui ne remplissent pas les conditions ouvrant droit au SMP peuvent demander le bénéfice de la MA auprès de leur *Jobcentreplus*. Pour l'obtenir, elles doivent avoir été employées ou avoir occupé un emploi indépendant pendant au moins 26 semaines au cours des 66 semaines précédant la date prévue de la naissance, et avoir gagné au moins 30£/semaine en moyenne. Le MA est aussi ouvert aux femmes qui exercent une activité pour leur propre compte.

La durée maximale du congé maternité est de 52 semaines.

Les bénéficiaires du SMP reçoivent une indemnité pendant les 39 premières semaines²⁶², les 13 suivantes ne sont pas payées (sauf accord d'entreprise). Le SMP équivaut à 90% du salaire pendant les six premières semaines²⁶³, puis 123.06£/semaine pendant les 33 semaines restantes (soit 587 euros par mois). La MA est payée 123.06£/semaine pendant 39 semaines ou 90% du salaire pendant 39 semaines si ce montant est inférieur à 123.06£ (ce qui signifie que les très basses rémunérations n'ouvrent droit qu'à une très faible indemnisation – qui peut être complétée par des allocations de type minima sociaux « *Income support* »).

Le congé maternité peut débiter au plus tôt à partir de la 11^e semaine précédant la date prévue de la naissance. Il est laissé à la libre appréciation de la future mère de choisir la date du début de son congé, elle peut choisir de ne pas débiter son congé avant la naissance. Beaucoup de femmes partent en congé maternité durant le 9^e mois de grossesse. Il est cependant obligatoire de prendre au moins deux semaines de congé après la naissance (quatre si l'employée travaille en usine).

Les sommes versées par les employeurs au titre du SMP leur sont remboursées par l'Etat en fonction du montant annuel de cotisations de National Insurance qu'ils ont versées. Si l'entreprise verse moins de 45 000£ de cotisations sociales par an, l'Etat lui reverse 100% des sommes versées au titre du SMP. Dans le cas contraire, il lui rembourse 92%, l'employeur devant donc autofinancer les 8% restant.

Certains employeurs complètent la rémunération grâce à des « occupational maternity schemes ». Il n'existe pas de données statistiques très précises mais on peut dire que ces plans existent dans les structures publiques et dans la majorité des grandes entreprises.

Par ailleurs, il existe une disposition spécifique dénommée « keeping in touch » (rester en contact). Cette disposition permet de prévoir au contrat de travail une période de 10 jours

²⁶² Le SMP a été allongé de 26 à 39 semaines en 2007.

²⁶³ Ce montant n'est pas plafonné.

maximum (interrompue ou ininterrompue) où la salariée en congé maternité revient travailler pour son employeur. Elle continuera de percevoir le SMP plus un complément de salaire que les deux parties définissent contractuellement.

En pratique cette possibilité est ouverte pour que les salariées puissent participer ponctuellement aux événements de leur entreprise du type conférences, journées de formation, réunions d'équipe, etc.

Le congé paternité a une durée de 10 jours, il doit être pris dans les 56 jours suivant la naissance. Le montant est calqué sur celui de la MA (123.06£/semaine ou 90% du salaire si ce montant est inférieur à 123.06£).

Un congé parental de 13 semaines est ouvert aux parents d'enfants de moins de 5 ans (ou de moins de 18 ans si l'enfant est handicapé). Ce congé a été mis en place par l'Employment Relations Act de 1998 en application de la directive 96/35CE.

La loi prévoit que ce congé est pris par bloc d'au moins une semaine, sans toutefois dépasser 4 semaines par an. Pour en bénéficier, il faut avoir travaillé pendant au moins un an auprès du même employeur. Il faut prévenir son employeur par écrit au moins 21 jours avant la date de début du congé prévu, en précisant ses dates. Ce congé n'est pas payé, à moins que le contrat de travail ne le prévoie. Seulement 9% des parents l'ont utilisé en 2007.

Le droit à l'aménagement du temps de travail, « flexible working »

Depuis le 6 avril 2003 (*Employment Act 2002*), les parents d'enfants de moins de 6 ans (ou de moins de 18 ans si l'enfant est handicapé) peuvent demander à leur employeur un aménagement de leur temps de travail (passage à temps partiel, changements d'horaires, travail à domicile, etc).

L'employeur doit prendre cette demande en considération et l'étudier sérieusement. Cette possibilité n'équivaut donc pas à un droit automatique pour le salarié ; il s'agit de promouvoir et de faciliter les discussions afin que les deux parties déterminent ensemble une solution (procédure contradictoire). Même si l'employeur peut refuser, il doit pouvoir prouver que la requête a été prise en compte sérieusement et si l'affaire est portée devant les tribunaux il devra alors justifier d'un motif valable pour étayer son refus.

Depuis 1^{er} avril 2009 ce droit a été étendu pour les parents d'enfants de moins de 16 ans. Avec cette mesure, le gouvernement entend donner une plus grande liberté de choix aux parents dans la conciliation de leur vie familiale et professionnelle.

Au deuxième semestre 2008²⁶⁴, 30% des mères et 20% des pères utilisent une forme d'emploi flexible (en majorité des aménagements d'horaires). 9% des mères et 1% des pères utilisent des « Term time working arrangements » qui leur permettent d'être en congé (non rémunéré) pendant les vacances scolaires d'été notamment.

²⁶⁴ Labour Force Survey, Q2 2008, Office for National Statistics

Italie

Le congé maternité

Le congé de maternité est un congé obligatoire pour les salariées et les professions libérales. Pour les femmes exerçant une profession indépendante, il s'agit d'un congé facultatif.

La durée est de 5 mois (21 semaines), dont 2 avant et 3 après l'accouchement. Une certaine flexibilité est possible, en décalant le départ en congé maternité afin d'avoir un mois supplémentaire de congé après la naissance de l'enfant, portant ainsi le nombre de mois à 1 avant et 4 après l'accouchement. Cette flexibilité est possible si le gynécologue ou le médecin du travail déclare qu'il n'y a aucun risque pour la femme et pour son enfant.

En cas de complications pendant la grossesse, la femme a droit à un congé anticipé avant le septième mois de grossesse. Ce congé est couvert par l'indemnisation.

Eligibilité au congé :

- Salariées : avoir un contrat de travail en cours
- Personnels à domicile: avoir versé au moins un an (52 semaines) de cotisations dans les deux ans précédents la période de congé obligatoire, ou au moins six mois pendant l'année précédente

Les salariées du secteur privé obtiennent une indemnisation qui s'élève à 80% de la rétribution moyenne quotidienne, en prenant en compte le salaire du dernier mois de travail. Les salariées du secteur public sont indemnisées à 100% pendant toute la période d'absence liée au congé maternité.

Pour les salariées, les indemnités sont payées par l'employeur, qui est ensuite remboursé par l'Inps (Sécurité sociale) au moment du versement de la différence des contributions. Pour les autres catégories, les indemnités sont payées directement par l'Inps.

Les conventions collectives nationales peuvent prévoir une garantie permettant aux mères de garder leur rémunération habituelle en obligeant l'employeur à verser le 20 % restants.

Il n'existe pas de congé paternité généralisé ; le congé de paternité peut être utilisé seulement dans les cas suivants :

- Si la mère est décédée ou gravement malade,
- Si la mère a abandonné l'enfant,
- Si l'enfant est sous la garde du père uniquement.

Le congé parental

La durée totale du congé parental, partageable entre le père et la mère, est de dix mois, et chacun des deux parents a la possibilité de s'absenter six mois. La durée du congé du père est portée à quatre mois dans le cas où il prend au moins trois mois. Ce congé doit être pris avant que l'enfant n'atteigne l'âge de huit ans. Si l'on excepte les six mois d'absence avant le troisième anniversaire de l'enfant (cf. ci-dessous), le congé parental n'est pas rémunéré.

Le congé peut être fractionné :

- si la période de congé est de 6 mois, l'unité de fractionnement minimum est la semaine ;

- Toutefois, si le père souhaite bénéficier d'un congé de 7 mois de congé au lieu de 6, il doit s'absenter du travail pour une durée continue d'au moins trois mois à chaque fractionnement (3 mois + 4 mois ; ou 7 mois ; ou 3,5 mois + 3,5 mois ; ...).

Aucune forme de congé facultatif n'est prévue pour les personnels à domicile.

Le congé parental est rémunéré pendant 6 mois au maximum.

- Pour les salariés du secteur privé, le congé parental prévoit une rémunération qui s'élève à 30% du salaire net ou du revenu pour un maximum de 6 mois, et jusqu'à ce que l'enfant atteigne 3 ans. Cette rémunération est imposable.

- Pour les salariés du secteur public, est prévue une indemnisation de 100 % pour les 30 premiers jours de congé parental.

- Pour les demandeurs d'emploi, aucune forme d'indemnisation n'est prévue.

Si le congé dure plus de 6 mois, et jusqu'à ce que l'enfant atteigne 8 ans, les parents ont toujours droit à une indemnisation de 30% du salaire pendant 5 mois de plus au maximum (pour atteindre la durée maximale de 11 mois du congé parental), seulement si le revenu personnel d'un des parents est inférieur à 2 fois et demi le montant du traitement minimum des retraites en vigueur à ce jour. Ce plafond était de 14.401,50 euros en 2008. En 2009, il s'élève à 14.891,50 euros (qui correspond à 2,5 fois le montant de 5956,60 euros, qui est le traitement minimum annuel fixé en 2009 pour les retraites).

La période de congé parental ne change rien au calcul de l'ancienneté pour le départ à la retraite (y compris les 6 mois indemnisés par l'Inps). Mais, elle est exclue pour le calcul des congés (grandes vacances, Noël) et pour le treizième mois de salaire.

Le régime est le même que pour le congé de maternité :

- Salariés : indemnisation anticipée par l'employeur et remboursement successif par l'Inps.

- Autres catégories : indemnisation payée directement par l'Inps.

La seule enquête sur l'utilisation du congé parental en Italie a été menée par l'Observatoire National sur la Famille. L'étude fait une distinction entre le secteur des administrations publiques, le secteur privé et le secteur tertiaire. Les dernières données actuellement disponibles se réfèrent à l'année 2004 : 3% des salariés du secteur privé utilisent le congé parental (dont 11 % d'hommes et 89% de femmes). La durée du congé est de 77 jours en moyenne (45 pour les hommes et 79 pour les femmes).

Danemark

Le congé parental rémunéré danois dure au total 52 semaines et intègre, comme dans les autres pays nordiques, l'ensemble des congés liés à la naissance d'un enfant. Une partie en est cependant attribuée spécifiquement à chacun des parents :

- La mère dispose de 4 semaines avant la naissance (sans report possible après la naissance) et 14 semaines après, incluant nécessairement les deux premières semaines suivant l'accouchement ;
- le père bénéficie d'un congé non « transférable » de 2 semaines à prendre dans les 14 semaines qui suivent la naissance de l'enfant. En général, ce congé est pris juste après la naissance.
- Au-delà de ces 20 semaines, les parents disposent encore de 32 semaines qu'ils se partagent comme ils l'entendent. Après entente avec l'employeur sur la période d'absence, les parents peuvent choisir de prendre leur congé parental en même temps ou successivement.
- Si les parents le souhaitent, ils peuvent rallonger ce congé pour le porter à 40, voire 46 semaines, mais dans ce cas de figure, les allocations sont diminuées de telle sorte que la totalité des versements ne soit pas supérieure à ce qui aurait été perçu en 32 semaines.

Après accord avec l'employeur, le congé de 32 semaines peut être reporté jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de neuf ans. Toute période de report doit être au minimum de 8 semaines et au maximum de 13.

Eligibilité :

Les règles d'éligibilité sont les suivantes :

- Avoir travaillé au moins 120 heures au cours des 13 semaines précédant la naissance
- Pour les travailleurs indépendants, avoir travaillé 6 mois au moins au cours de l'année écoulée
- Pour les chômeurs, avoir droit aux allocations chômage
- Être étudiant en stage rémunéré dans une institution réglementée par la loi

Indemnisation :

Les indemnités sont calculées sur la base de la rémunération du parent en congé et dans la limite de 3 332 DKK par semaine (soit environ 1800 euros par mois). Le régime d'allocation de congé parental varie en fonction du secteur professionnel des parents.

Dans le secteur privé, c'est l'accord collectif du secteur concerné qui fixe les règles. En l'absence d'accord, l'indemnisation légale est la suivante :

- pour les 18 semaines des mères et les 2 semaines des pères, l'indemnisation est 90% du salaire pour les « manual workers » et 50% pour les « non manual workers » (hors complément des employeurs),
- pour les 32 semaines suivantes : c'est 60% du montant précédent, soit 54% et 30%.

Dans le cadre des accords collectifs, les mères reçoivent en général la totalité de leur salaire pendant les 4 + 14 semaines auxquelles elles ont droit, et les pères pendant les deux semaines de congés qui leurs sont réservées. Il est moins commun de toucher 100% du salaire pendant

les 32 semaines suivantes, même si le nombre de conventions collectives et accords le prévoyant est en progression.

L'employeur verse l'allocation puis se fait rembourser par la commune (où l'employé réside) d'une somme fixée par la loi, dont le montant ne couvre qu'une partie de l'indemnité ; le reste est financé via des fonds établis par secteur en fonction des accords collectifs. Une péréquation entre fonds garantit aux employeurs une égalité de traitement, quel que soit le secteur (selon les branches professionnelles, le nombre de salariés hommes et femmes reste encore réparti de manière très inégale et ce sont encore les mères, même dans ce pays où la parité est recherchée, qui, très majoritairement, prennent les congés parentaux).

- Dans le secteur public, le dispositif est le suivant :

- Les 4 semaines avant et les 14 semaines après la naissance sont intégralement payées à la mère
- Les 2 semaines de congé paternité sont intégralement payées au père
- Pour les 32 semaines supplémentaires, 12 sont payées intégralement et les 20 suivantes dédommagées d'un montant fixé par chaque commune. Les fonctionnaires d'Etat, relativement peu nombreux, bénéficient d'un régime un peu plus favorable.

Les indemnités perçues pendant le congé parental sont imposables. Par ailleurs, pendant ce congé, les droits à pension continuent d'être pris en compte, tout comme les droits à congé. En revanche, l'extension du congé au delà des 32 semaines n'engendre aucun droit de ce type.

Selon le rapport du Sénat publié en octobre 2009, pour les enfants nés en 2007, la durée moyenne du congé des mères est de 39 semaines et celle des pères de 24 jours : 89% des pères prennent le congé de deux semaines, mais ils restent encore peu nombreux à prendre une partie du congé parental (plus de la moitié des mères prennent en totalité le congé de 32 semaines).

Espagne

Congé maternité

- Le congé maternité est de 16 semaines dont 6 semaines doivent obligatoirement être prises par la mère après l'accouchement.
- Passées les 6 premières semaines de congé obligatoire pour la mère, le père peut prendre une partie ou la totalité des 10 semaines restantes de congé.
- Il n'y a pas de condition d'éligibilité au congé.
- Pour les salariés, le montant de la prestation est égale à 100% de la base régulatrice. Par conséquent, l'indemnité équivaut à l'intégralité du salaire. Pour bénéficier de la prestation, la mère doit être immatriculée en tant qu'assurée sociale. Elle doit également avoir cotisé durant une période minimum qui varie selon les tranches d'âge²⁶⁵.
- Les mères sans emploi bénéficient d'un congé maternité si elles perçoivent une allocation d'assurance chômage.
- L'Institut National de la sécurité sociale est en charge de verser les indemnités journalières.

Congé paternité

- La loi sur l'égalité qui date du 24 mars 2007 a donné naissance à un congé paternité, rémunéré à 100% du salaire. Le congé est de 13 jours. Il s'ajoute aux deux jours accordés par l'employeur pour une naissance et il peut être pris immédiatement après ces deux jours ou séparément, mais il doit être pris avant la fin du congé maternité. A partir du 1^{er} janvier 2011, le congé de paternité passera à 4 semaines.
- Au cours du premier semestre 2009, 135 432 demandes de congé paternité ont été traitées, ce qui représente plus de 50% des naissances.

Congé parental

Dès 1980, le statut du travailleur prévoyait la possibilité de prendre un congé parental pour l'un des deux parents. Dans un souci de discrimination positive ce paragraphe a été modifié par la loi de mars 1995 qui permet à l'employeur d'engager une personne pour assurer l'intérim durant la période de congé parentale du salarié, tout en bénéficiant de réductions de cotisations patronales.

Le congé parental n'est pas indemnisé. Sa durée minimale est de 4 mois et sa durée maximale de 3 ans. Le congé peut être pris de façon fractionnée. Il peut être pris par le père et/ou la mère, y compris simultanément. Il fut avoir travaillé depuis au moins un an dans l'entreprise.

La loi organique pour l'égalité effective entre femmes et hommes de 2007 prévoit que les deux premières années de congé parental sont considérées comme périodes de cotisation à la Sécurité sociale lors du calcul de la pension de retraite, de la pension d'incapacité. Cette période est portée à 30 mois pour les familles nombreuses et à 36 mois pour les familles spéciales (5 enfants ou plus). Le poste de travail n'est réservé au salarié que pendant un an.

²⁶⁵ Pour les moins de 21 ans, il n'y a pas de période minimum de cotisation. Pour les mères ayant entre 21 et 26 ans, cette période est de 90 jours cotisés au cours des 7 années précédant le début du congé. Pour les mères ayant plus de 26 ans, la période de cotisation est portée à 180 jours au cours des 7 années précédant le début du congé.

Pologne

Congé de maternité et de paternité

Le congé de maternité a été réformé au 1^{er} janvier 2009. Il dépend désormais uniquement du nombre d'enfants nés pendant l'accouchement²⁶⁶. Au moins deux semaines peuvent être utilisées au titre de la durée pré natale, à la demande de la salariée, et présentation d'un certificat médical après accouchement.

Le congé de maternité est un droit rattaché au statut de salariée, indépendamment de la durée du contrat, du temps plein ou du temps partiel, et indépendamment de l'ancienneté. Dès le premier jour du congé, sa rémunération est assurée par l'Etablissement central d'assurances sociales, ZUS, qui prend le relais de l'employeur et verse un montant équivalent à la moyenne du salaire des 12 mois précédent l'accouchement. Les cotisations retraite/maladie et accidents du travail sont prises en charge par le budget de l'Etat.

Lorsque la mère a déjà utilisé 14 semaines de son congé et renonce au solde, le père peut en bénéficier sur demande écrite. Il ne s'agit donc pas là d'un véritable congé de paternité²⁶⁷.

A compter du 1er janvier 2010, tant la mère que le père pourront bénéficier (mais pas en même temps) d'un congé supplémentaire, directement à la suite du congé maternité. Sa durée évoluera dans les trois années à venir: en 2010 et 2011, il sera de deux semaines²⁶⁸. En 2012, le congé sera porté respectivement à quatre semaines, et à partir du 1er janvier 2014, à six semaines.

Congé parental d'éducation

Tout salarié totalisant au moins 6 mois d'ancienneté, a droit à un congé parental d'éducation de 3 ans, sans qu'il puisse durer au delà de la quatrième année révolue de l'enfant. Les deux parents peuvent l'utiliser en même temps que durant une période de 3 mois.

Ce congé n'est pas rémunéré. Seules les personnes ne dépassant pas un seuil fixé de revenu (actuellement 504 zlotys - environ 120 euro, par mois et par membre de famille) peuvent bénéficier d'une allocation dont le montant est de 400 zloty (moins de 100 euro). L'allocation est servie 24 mois²⁶⁹.

²⁶⁶ 20 semaines si un enfant, 31 semaines si 2 enfants, 33 semaines si 3 enfants... Auparavant, la durée était différente pour le premier et les accouchements suivants: 18 semaines lors du premier accouchement, 20 semaines pour chaque suivant, et 28 semaines en cas de jumeaux ou naissance multiple. Quelles que soient les circonstances, il a une durée plancher de 8 semaines.

²⁶⁷ D'après une disposition nouvelle à compter du 1er janvier 2009 également, le père peut bénéficier d'un congé de paternité si la mère ne peut s'occuper de son enfant en raison de son état de santé nécessitant son hospitalisation.

²⁶⁸ Ou de trois semaines en cas de naissance de plusieurs enfants lors d'un même accouchement.

²⁶⁹ 36 mois en cas de naissances multiples.

République Tchèque

Congé de maternité

Durée : 28 semaines au maximum (37 en cas de naissances multiples ou de mère célibataire), dont les 8 semaines avant l'accouchement. En cas d'accouchement prématuré, les congés non pris de ce fait sont reportables. Éligibilité : avoir une activité professionnelle, sans condition de stage minimale.

Rémunération : en fonction du salaire ou des revenus professionnels, avec un minimum de 551 kc/jour (22 euros) et un maximum de 1540 kc/jour (60 euros). Éligibilité à la rémunération : 270 jours d'assurance au cours des 2 années précédentes pour les salariées et 180 jours pendant l'année précédant l'accouchement dans les autres cas.

Financement et paiement par la sécurité sociale au moyen des cotisations versées par les employeurs et les salariés.

Congé de paternité : inexistant à l'heure actuelle, mais un projet de loi (élaboré par le précédent ministre du travail et des affaires sociales, Peter Necas, ce projet devant revenir en discussion prochainement au parlement) prévoit d'en créer un.

Congé parental

- Durée : au maximum 3 ans ; le congé parental peut être fractionné.
- Éligibilité : les deux parents concernés, qui le cas échéant peuvent en obtenir simultanément le bénéfice, à condition de cesser toute activité professionnelle. Ce congé est également ouvert en cas d'adoption.
- Rémunération : sous les mêmes conditions d'activité professionnelle antérieure que pour le congé de maternité. Dans l'hypothèse où les deux parents demandent à bénéficier simultanément de ce congé, une seule allocation pleine sera versée. Le montant de l'allocation est forfaitaire et ne dépend donc pas des revenus antérieurs du ménage. Si la durée du congé pris est de 24 mois de l'enfant, son montant mensuel est de 11.400 kc (442 euros). Si le congé pris est de 36 mois, le montant mensuel est de 7.600 kc (295 euros).
- Financement : l'allocation est versée, comme toutes les prestations familiales, par les bureaux locaux d'aide sociale, pour le compte de l'état qui assume la charge exclusive de la politique familiale.
- Données chiffrées : en 2005, 287 710 femmes ont eu recours au congé parental, ce qui correspond quasiment aux effectifs de trois années de naissances, contre seulement 4.050 hommes.
- Commentaires : malgré la perte de revenu professionnel liée au congé parental, la majorité des mères de famille utilisent au maximum les possibilités offertes par ces congés faute de modes de garde de la petite enfance en adéquation avec les besoins : on estime en effet que l'offre actuelle ne couvre que 2 pour cent des besoins. Conscients de cette situation, les responsables politiques pourraient apporter leur soutien au projet de loi déposé récemment à la chambre des députés par M. Necas, en vue de mettre en place un ensemble de mesures plus favorables à une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale.

Slovaquie

Congé de maternité

Durée : 28 semaines (37 si naissances multiples), dont au minimum 6 semaines, éventuellement portées à 8 sur avis médical, avant la date d'accouchement prévue.

Eligibilité : avoir une activité professionnelle sans condition de stage minimale et être une femme enceinte.

Rémunération : une indemnité au titre de ce congé est versée à hauteur de 55% du revenu moyen journalier de l'année précédente, dans la limite de 28 semaines (37 pour une mère célibataire ou en cas de naissances multiples), dont 6 à 8 semaines avant l'accouchement, et dans la limite de 1,5 fois le revenu moyen mensuel national (soit un plafond à peine supérieur à 1000 euros).

Eligibilité : 270 jours d'assurance au cours des 2 années précédentes.

Financement et paiement par la sécurité sociale au moyen des cotisations versées par les employeurs et les salariés.

Congé de paternité : inexistant, sauf cas de décès en couches de la mère, ou d'incapacité de tout ordre la concernant à pouvoir assumer les soins nécessaires à l'enfant.

Congé parental

Durée : 156 semaines au maximum (y compris le congé de maternité) ; en cas d'adoption la durée n'est que de 22 semaines.

La prise conjointe du congé parental par les 2 parents n'est actuellement pas possible.

Eligibilité : résider en Slovaquie, n'exercer aucune activité professionnelle parallèle, même à temps partiel et assurer la garde à domicile d'un enfant, qui dans ce cas ne peut pas prétendre être inscrit en école maternelle.

Rémunération : l'allocation s'élève actuellement à 164 € par mois, quel que soit le nombre d'enfants au foyer ainsi pris en charge. A compter du 1^{er} janvier 2010, son montant sera porté à 256 € par mois dans la limite de 2 ans, pour être ramené à 164 € au cours de la troisième année, sauf si le parent bénéficiaire était auparavant au chômage ou n'exerçait qu'un emploi à temps partiel.

Droits sociaux attachés au congé parental : l'état prend en charge pendant toute la durée du congé, les cotisations pour les assurances chômage, invalidité-maladie-maternité et retraites. Le parent bénéficiaire est par ailleurs assuré de pouvoir réintégrer l'entreprise dont il était salarié, à l'issue de son congé parental.

Données chiffrées : les seules données disponibles concernent les hommes, dont une récente enquête indique que 0,5 % d'entre eux demandent à bénéficier de ce congé, les intéressés étant alors le plus souvent au chômage. Vu son montant, il est vraisemblable qu'il en va actuellement de même pour les femmes potentiellement concernées.

Le congé parental en Europe

Bibliographie

Articles ou informations portant sur plusieurs pays

OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs : Key characteristics of parental leave systems <http://www.oecd.org/dataoecd/45/26/37864482.pdf>

Sénat, *Les congés liés à la naissance d'un enfant*, Les documents de travail du Sénat, octobre 2009

A. Math, *Congés de maternité, congés parentaux : de nouvelles directives en vue*, Chronique internationale de l'IRES, n°117, mars 2009

A. Haataja, *Fathers' use of paternity and parental leave in the Nordic countries*, KELA (Finlande), février 2009

J. Fagnani, A. Math, C. Meilland, *Comparaison européenne des aides aux familles*, Dossier d'études n°112, IRES, janvier 2009

R. Ray, *A Detailed Look at Parental Leave Policies in 21 OECD Countries*, CEPR, septembre 2008

P. Moss et M. Korintus, *International Review of Leave Policies and Related Research 2008*, Employment Relations Research Series N. 100, juillet 2008

A. Math, C. Meilland, *Un état des lieux des congés destinés aux parents dans vingt pays européens*, Revue de l'IRES n°46, 2004

Articles ou informations portent sur un pays spécifique

Allemagne :

Jeanne Fagnani, *Les réformes de la politique familiale en Allemagne*, Note du Cerfa 67, octobre 2009

Daniel Erler, *La réforme du congé parental en Allemagne : vers le modèle nordique ?*, Politiques sociales et familiales n°95, mars 2009

K. Spiess, K. Wrohlich, *The parental leave benefit reform in Germany : Costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model*, Population research and policy review, vol 27, n°5, October 2008

Suède :

Sara Brachet, *Les résistances des hommes à la double émancipation. Pratiques autour du congé parental en Suède*, Sociétés contemporaines n°65, janvier 2007.

Grande-Bretagne :

Department for Work and Pensions, *A guide to Maternity Benefits*,
<http://www.dwp.gov.uk/publications/specialist-guides/technical-guidance/ni17a-a-guide-to-maternity/>

Norvège

T. Lappegard, *Changing the gender balance in caring : fatherhood and the division of parental leave in Norway*, Population research and policy review, vol 27, n°2, April 2008

Islande

Ingolfur V. Gislason, *Parental leave in Iceland – Bringing the fathers in*, 2007

Annexe 7 - L'accueil des jeunes enfants dans certains pays de l'Ocde

On trouvera dans cette annexe une présentation des systèmes d'accueil des jeunes enfants (acteurs, caractéristiques des modes d'accueil, proportion d'enfants accueillis et modalités de financement par les familles) dans les pays suivants :

Allemagne
Belgique
Canada
Danemark
Espagne
Finlande
Italie
Norvège
Pays Bas
Royaume Uni
Suède

Cette annexe est suivie d'une bibliographie sommaire.

Allemagne

Les acteurs

- La politique d'accueil des jeunes enfants est déléguée aux communes, avec une grande latitude dans les moyens pour y parvenir. Elles sont responsables de l'agrément des assistants maternels.

* Une obligation est faite aux communes d'offrir un mode d'accueil à partir de la 2^{ème} année de l'enfant, soit à la fin de l'allocation parentale d'éducation. L'objectif est de parvenir à un taux d'enfant accueillis de 35% en 2013 (Projet : 70% en collectif et 30% en assistants maternels)²⁷⁰.

* En 2013, cette obligation se transformera en droit opposable et les tribunaux compétents pourront prononcer des astreintes financières ou condamner la commune qui n'aura pas respecté le droit d'une famille. Mais les modalités d'exercice de ce droit opposable restent pour l'instant peu formalisées.

- Un financement fédéral de 4 Md € (dont 2 Md€ en investissement) a été alloué pour couvrir le tiers du financement de ce programme, le reste étant à charge des Landers et des communes. Pour aider les Landers, une réforme de la répartition de la TVA a été décidée.

La proportion d'enfants accueillis

La proportion d'enfants de moins de trois ans accueillis en structure collective est en moyenne de 15% mais elle est très contrastée entre les anciens et nouveaux Landers :

²⁷⁰ Fagnani J. – *Les réformes de la politique familiale en Allemagne* – Comité d'étude des relations franco-allemandes (Cerfa), octobre 2009.

- 10% (contre 2% en 1994 et 8% en 2006) dans les anciens Landers de l'ouest, dont 80% en structure collective ;
- 41% (contre 37% en 2006 et 41% en 1994) dans les nouveaux Landers de l'est, dont 90% en structure collective²⁷¹.

Le financement par les familles

La participation des familles varie en fonction de leurs revenus.

Elle est définie par chaque commune et représente en moyenne 14% des couts (donc à un niveau très supérieur au taux d'effort en France).

Des avantages fiscaux sont liés aux frais de garde, en particulier pour la garde par un employé à domicile (déduction de 2/3 des frais engagés, plafonnés à 4000 €/an).

Belgique

Les acteurs

La politique relève entièrement du ressort des entités fédérées avec une intervention très marginale de l'Etat.

Il n'y a pas de règles fixées au niveau de l'Etat belge (à part les déductions fiscales pour frais de garde).

L'offre est inférieure à la demande.

L'accueil des jeunes enfants ne constitue pas une compétence obligatoire des communes.

La proportion d'enfants accueillis

Le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans varie entre les deux communautés :

- Communauté française : Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans : 25%

68% des places sont collectives

- Communauté flamande : taux de couverture de 33%, 52% des places en garde individuelle.

Beaucoup d'accueils sont non subventionnés. Les secteurs privés et à but lucratif représentent 25% de l'offre dans la communauté wallonne et 33% dans la communauté flamande.

²⁷¹ Ambassade de France en République fédérale d'Allemagne – *La politique familiale et l'accueil de la petite enfance en Allemagne*, janvier 2009.

Canada²⁷²

Les acteurs

L'accueil des jeunes enfants relève de la compétence des provinces. Depuis dix ans, le gouvernement a une démarche de collaboration avec les provinces avec des aides aux investissements et des aides pour réduire le coût pour les familles avec de faibles revenus.

Les gouvernements provinciaux présentent chaque année un rapport sur les progrès réalisés en matière d'accès à des services de garde des enfants de qualité et abordables.

En 2005, l'Etat a passé des accords de principe avec les provinces dans lesquels elles s'engageaient à dresser un plan d'action détaillé avec des priorités de dépenses pour respecter le programme QUAD (Qualité - Universalité inclusive – Accessibilité – Développement). En contrepartie, l'Etat avait un programme de financement quinquennal.

Cette politique a été stoppée en 2007 et remplacée par une aide financière directe versée aux familles, des crédits d'impôt aux entreprises qui créent des places et des aides aux collectivités qui collaborent avec des organismes sans but lucratif.

La proportion des enfants accueillis

- de 6 mois à 1 an : 29% en service de garde (2003)
- de 1 à 3 ans : plus de 55%

Participation financière des familles

La participation financière des familles varie selon les Etats avec les coûts les plus élevés en Ontario (3 500 \$) et les plus faibles au Québec (1 400 \$).

Danemark

Les acteurs

Les établissements sont sous la tutelle du Ministère de la famille et de la consommation.

Les municipalités qui ne sont pas en mesure d'offrir – dans les trois mois suivant la demande des parents - un mode de garde public à un enfant âgé de 9 mois à 6 ans doivent verser des compensations financières aux parents.

Cette participation financière correspond aux frais occasionnés par le recours à des modes de garde privés, avec un seuil maximal pour chaque tranche d'âge. Les parents peuvent alors avoir recours à une nourrice agréée par la municipalité.

Les autorités locales supervisent et financent les services d'accueil. Elles sont libres de fixer les critères et les normes de fonctionnement.

²⁷² Pour plus de détails, Cf. Annexe du rapport de M.Tabarot sur *Le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, juillet 2008.

Les caractéristiques des modes d'accueil

Les EAJE ont une finalité pédagogique, sociale et d'accueil. Depuis 1993, les conseils de parents sont obligatoires et sont chargés de définir les principes régissant les activités éducatives et l'utilisation de certains fonds. Des représentants des personnels siègent au conseil d'administration mais les représentants des parents y sont majoritaires.

Dans les structures collectives, les directeurs des structures doivent être éducateurs qualifiés. L'encadrement des enfants est assuré à 60% par des éducateurs (une formation de trois ans et demi après le secondaire) et à 40% par des auxiliaires (formation professionnelle dans l'enseignement secondaire).

Dans les accueils familiaux, les accueillants reçoivent au moins 3 semaines de formation et sont encadrés par des éducateurs.

La proportion d'enfants accueillis

Avant l'âge de un an, seulement 12% des enfants sont accueillis dans des services « réglementés » extérieurs à la famille (8% dans des accueils familiaux et 4% dans des crèches). Les enfants les fréquentent alors à partir de l'âge de six mois.

Entre un et trois ans, 83% des enfants sont accueillis par des services « réglementés » : accueil familial de jour (54% notamment en zone rurale), centre d'accueil ou crèches (46%).

Le financement par les familles

Le coût est plafonné à un quart du coût du mode de garde et est réduit pour les familles à faible revenus.

Il est en moyenne de 22% du coût total (là encore très au dessus du niveau de participation des familles en France).

Espagne

Les acteurs

L'accueil des jeunes enfants est totalement délégué aux 17 communautés autonomes. Chaque communauté autonome fixe les critères d'ouverture et de fonctionnement des centres d'accueil.

Les caractéristiques des modes d'accueil

Les professionnels ont une formation plus éducative que sanitaire.

- 44% des centres d'accueil sont publics.
- La moitié des centres privés fonctionne sans subvention publique.
- Il n'y a pas d'assistants maternels agréés.

La proportion des enfants accueillis

- En moyenne nationale : 27% d'enfants accueillis (12% pour les enfants de moins d'un an ; 27% pour les enfants de un à deux 2 ans, et 55% pour les enfants de deux à trois ans).

- La proportion d'enfants de moins de trois ans accueillis varie entre 9% dans la communauté de Valence et 52% au pays Basque.

Le financement par les familles

Il n'y a pas de réglementation nationale concernant les modalités de participation financière des familles.

Etats-Unis

La politique des Etats-Unis est avant tout focalisée sur la réduction de la pauvreté et des handicaps avec des programmes préscolaires en direction des populations les plus défavorisées.

Les acteurs

L'accueil des jeunes enfants constitue une compétence des Etats, des comtés et des municipalités.

Le département fédéral de la Santé définit des préconisations qui ne s'imposent pas.

Le « Child care bureau » gère un fonds destiné à aider les familles à bas revenus à accéder à un mode d'accueil.

Dans 41 Etats, il n'y a pas d'obligation d'agrément pour les assistantes maternelles, voire pas d'obligation de déclaration dans certains.

Beaucoup de grandes entreprises ont leur propre crèche ou garderie ou passent un accord avec des établissements pour un accès préférentiel de leurs salariés : 17% des entreprises de plus de 1000 salariés offrent des services de garde d'enfants sur le lieu de travail ou à proximité de celui-ci²⁷³. Certaines entreprises « kid-friendly » acceptent que les salariés amènent leurs enfants sur le lieu de travail.

La proportion d'enfants accueillis

38% des enfants de moins de trois ans sont accueillis par des centres collectifs ou par un accueil familial de jour (dont 38% sont des services réglementés).

Le financement par les familles

Pour le financement de la crèche, on observe de fortes disparités selon les Etats : entre 3 800 \$ et 10 900 € par an à charge de la famille.

²⁷³ OCDE – *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille* – synthèse des résultats dans les pays de l'Ocde, 2007.

Dans certains services, les parents doivent couvrir l'intégralité du coût.

Finlande

Les acteurs

L'accueil des jeunes enfants relève essentiellement du Ministère de la santé et des affaires sociales (qualification du personnel et normes d'encadrement) mais le reste de la réglementation est très décentralisée depuis 1990.

Depuis 1997, chaque municipalité a l'obligation de trouver une solution locale (crèche, assistant maternelle, garde à domicile,...) pour toute demande d'accueil d'un enfant de moins de trois ans résidant dans la municipalité, quel que soit le statut professionnel de ses parents. De fait, les parents peuvent bénéficier de cette allocation pour rester à domicile avec leur enfant ou opter pour un mode d'accueil privé.

Les caractéristiques des modes d'accueil

Les services d'accueil emploient des « instituteurs de jardins d'enfants » (avec une licence ou une maîtrise d'éducation des jeunes enfants : des puéricultrices, des auxiliaires et, en accueil familial, des nourrices). 30% du personnel a un diplôme de Bac + 3 ou 4.

La proportion d'enfants accueillis

De la naissance à un an, presque tous les enfants sont gardés par leurs parents. 27% des enfants de un à deux ans et 44% des enfants de deux à trois ans sont accueillis en accueil réglementé (un peu plus de la moitié en accueil familial de jour et un peu moins de la moitié en centre d'accueil collectif). 90% des structures d'accueil sont des structures publiques.

Le financement par les familles

Les parents couvrent en moyenne 15% des coûts.

Leur participation varie en fonction de leurs revenus avec un montant maximum de 200 € par enfant et par mois.

Pour les familles à faible niveau de revenu, la garde est gratuite.

Italie

Les acteurs

L'Etat met en place des fonds de financement.

Les régions fixent les critères pour la construction, le contrôle et la gestion des crèches.

Les communes autorisent les acteurs privés à ouvrir une crèche.

Les agences sanitaires locales exercent la tutelle et la surveillance technique et sanitaire des structures et services éducatifs pour la petite enfance.

Depuis 2002, ont été mises en place des aides financières pour les entreprises qui créent une crèche mais les résultats sont lents.

En 2007 a été lancé un « plan extraordinaire des services pour la petite enfance » à destination des régions.

La proportion d'enfants accueillis

- 18% des enfants de moins de trois ans sont accueillis en structure collective. On observe de fortes variations, allant de 1,7% des enfants de moins de trois ans en Campanie à 56,5% en vallée d'Aoste.
- Un quart sont gardés par des nourrices à domicile dont un peu plus de la moitié sont déclarées.
- Beaucoup sont gardés par les grands parents

Norvège

Les acteurs

Depuis 2006, c'est le Ministère de l'éducation a la responsabilité de l'ensemble des structures d'accueil et d'éducation (et non plus le Ministère des affaires familiales et de l'enfance).

Les communes ont la responsabilité de la mise en œuvre et de l'agrément des structures. Toutes ces structures reçoivent des subventions du gouvernement à hauteur de 30 à 40 % de leurs coûts. Les communes ont l'obligation de fournir leur propre financement.

Le principe selon lequel tous les parents doivent pouvoir accéder à un mode de garde est posé mais il n'y a pas de droit opposable en tant que tel.

Une aide financière est versée aux parents qui n'ont pas pu accéder à une place d'accueil pour leur jeune enfant. Cette allocation peut être cumulée avec d'autres allocations (de congé parental ou allocation chômage) et constitue une solution temporaire en l'absence de place dans les crèches publiques.

Les caractéristiques des modes d'accueil

Chaque établissement comprend obligatoirement un conseil de parents (où les parents siègent seuls) et un comité de coordination comprenant des représentants des parents, de l'équipe et du gestionnaire. Ce comité établit un plan annuel des activités pédagogiques.

Un tiers du personnel doit être constitué d'enseignants qualifiés avec une formation de 2 à 3 ans après le Bac. Le reste du personnel est constitué d'auxiliaires qui ont suivi un apprentissage de 2 ans à partir de 16 ans.

La proportion d'enfants accueillis

* Seulement 3% des enfants de moins d'un an sont gardés dans des EAJE, les autres sont gardés par leurs parents.

* 48% enfants de moins de 3 ans sont accueillis dans des Eaje réglementés et 42% sont gardés à temps plein par leurs parents, un membre de leur famille ou une garde informelle.

*58% des enfants gardés à l'extérieur de leur domicile sont en structures publiques collectives ou composées d'un groupe de familles d'accueil sous le contrôle d'un professionnel.

Le financement par les familles

La participation des parents est plafonnée à 10% des couts.

Les parents perçoivent une allocation quand ils ont recours à une garde à domicile ou ont recours à une structure ou à une assistante maternelle qui ne reçoit pas de subvention d'Etat.

Pays Bas

Les acteurs

Le Ministère des affaires sociales et de l'emploi fixe le cadre et le financement mais les normes de qualité de base sont définies par autoréglementation, sous la forme d'une convention entre les organismes prestataires et les conseils parentaux. La municipalité est chargée des inspections régulières d'hygiène et de sécurité mais n'est pas chargée du financement.

Les employeurs ont obligation de financer une partie de la garde des enfants de leurs salariés (au prorata des salaires versés).

L'Etat verse aux parents une allocation pour la garde de leurs enfants, ce qui incite les parents à avoir davantage recours à une garde formelle. Cette allocation varie en fonction du revenu des parents. Il n'y a plus de subventions directes de l'Etat ni des municipalités aux structures d'accueil.

La proportion des enfants accueillis

La moitié des couples bi actifs ont recours à une garde informelle et 29% utilisent un système de garde formelle.

En 2002, 26% des parents sont inscrits depuis plus de 10 mois sur une liste d'attente en Eaje.

Le financement par les familles

Le financement de la garde est pris en charge par les parents, l'Etat et les employeurs. Il est prévu qu'en 2011, le financement se partage à 23% par les parents, 28% par les employeurs et 49% par l'Etat.

Il n'y a pas de réglementation nationale concernant les modalités de participation financière des familles.

Royaume Uni

Les acteurs

Depuis 1997, la forte priorité accordée à la réduction de la pauvreté des enfants a conduit à la mise en place d'une politique plus étendue de garde des enfants via des aides sous conditions de ressources.

Les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants relèvent du ministère de l'éducation et de la formation.

Depuis 2006, une obligation nouvelle est faite aux collectivités locales : assurer une offre de garde suffisante au regard de la demande exprimée et réaliser une évaluation annuelle.

Depuis 2008, les collectivités locales sont responsables de la planification de la garde d'enfants. Il est attendu qu'elles travaillent en collaboration avec des prestataires locaux et qu'elles informent les parents. Elles disposent d'enveloppes pour aider au démarrage de nouvelles structures.

La mise en place d'une procédure d'inspection commune pour tous les services réglementés-y compris privés- qui s'occupent d'enfants de moins de huit ans est en projet.

La proportion des enfants accueillis

Les enfants de moins de trois ans sont accueillis en crèche pour 21% d'entre eux, par une assistante maternelle pour 5% et par une employée de maison à 1%. Les structures d'accueil collectif s'adressent prioritairement aux enfants ayant un handicap ou aux enfants « à risque ».

Les autres sont gardés par leurs parents ou par des modes de garde informels, notamment les grands parents.

En Europe, c'est l'Angleterre qui a le plus fort taux d'accueils privés : les crèches privées représentent 86% des Eaje.

Le financement par les familles

70% des couts sont payés par les parents.

Le coût peut être couvert à 80% pour les ménages à faibles revenus (par les crédits d'impôt) mais les parents qui ont recours à des services d'accueil privés (la majeure partie) doivent souvent prendre en charge la totalité du coût.

Le versement d'aides financières aux parents par les entreprises sont encouragées par le gouvernement par différentes dispositions (exonération de cotisations sociales, non assujettissement à l'IR, versement de subventions,...).

Suède

Les acteurs

Depuis 1996, la responsabilité de l'accueil des jeunes enfants a été transférée du ministère de la santé au ministère de l'éducation et des sciences. L'Etat – L'agence nationale pour l'éducation - définit les finalités des activités éducatives, définit des lignes directrices générales pour des accueils de bonne qualité et accorde des dotations – désormais non spécifiques à l'accueil des jeunes enfants – aux communes.

Les communes ont obligation – par la loi scolaire – de mettre à disposition des parents, sans « délais indus » (soit dans les 3 ou 4 mois suivant la demande des parents), une place en centre préscolaire (qui commence à un an) ou crèche familiale.

Les communes ont aussi l'obligation de fournir des places en centre préscolaire ou en crèche familiale aux enfants dont les parents sont sans emploi, qu'ils soient chômeurs ou en congé parental (au moins 3h/jour).

Depuis juillet 2008, une prestation est attribuée par les communes qui le souhaitent aux familles qui choisissent de ne pas mettre leur enfant de un à trois ans en crèche financée publiquement (environ 300 € non imposables). Cette somme ne peut pas se cumuler avec l'allocation de congé parental et peut être utilisée pour poursuivre le congé parental.

Les caractéristiques des modes d'accueil

Les centres préscolaires pour les enfants de un à six ans emploient 50% d'enseignants (trois ans et demi d'études universitaires) et 38% d'auxiliaires qualifiées (trois ans de certificat au cours du second cycle du secondaire).

Les professionnels des services d'accueil familial ont, pour 70% un certificat de puériculture. Les autres ont bénéficié d'une formation obligatoire de 50 à 100 heures mise en place par la municipalité qui les emploie.

La proportion d'enfants accueillis

Jusqu'à un an la quasi-totalité des enfants sont gardés par leurs parents. En général, ils commencent à fréquenter un Eaje entre 15 et 18 mois.

- 40% des 1 à 2 ans fréquentent un Eaje

- 86% des 2 à 3 ans

1 à 2% des enfants qui en auraient besoin n'ont pas accès à un mode d'accueil.

L'essentiel de l'accueil se situe dans des centres préscolaires collectifs et publics. Les crèches familiales accueillent 8% des enfants de un à six ans, en particulier dans les zones rurales. Les structures d'accueil privées reçoivent 13% des enfants.

Le financement par les familles

Les communes définissent les barèmes de participation financière des familles. Généralement, les familles participent en fonction de leurs revenus avec un plafonnement. La participation demandée aux parents est très faibles (entre 1 et 3% des revenus en fonction de la taille de la

famille) afin de ne pas réduire la propension des parents à reprendre un emploi. Les participations familiales couvrent au maximum 10% du coût de fonctionnement.

*

*

*

Quelques éléments de bibliographie sur l'accueil des jeunes enfants dans différents pays

Ambassade de France en République fédérale d'Allemagne – *La politique familiale et l'accueil de la petite enfance en Allemagne*, janvier 2009

CEE - *Bilan de la mise en œuvre du programme d'action de Pékin sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale* dressé par la Présidence française ; décembre 2008

Fagnani J. – *Les réformes de la politique familiale en Allemagne* – Comité d'étude des relations franco-allemandes (Cerfa), octobre 2009

Math Antoine- *Structures d'accueil pour les jeunes enfants et stratégie européenne pour l'emploi* - Chronique internationale – Ires, N°117 – Mars 2009

OCDE – *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille* – synthèse des résultats dans les pays de l'Ocde, 2007

OCDE – *Petite enfance, grands défis II – Education et structures d'accueil*, 2007

Programme société et avenir –Pepsi - *Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale* -Coordinatrice : Danièle Meulders - Département d'économie appliquée de l'Université libre de Bruxelles, Juin 2009

Tabarot Michèle – *Annexe du rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, juillet 2008

Unicef – *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant* – Bilan Innocenti 8 -, 2008, p 3 de la synthèse

Voisin Joëlle – *Annexe du rapport - Développement de la garde d'enfant-* , Igas, Mars 2009