

**THE PROVISION OF  
CHILDCARE SERVICES IN FRANCE**

**Rachel SILVERA**

**March 2008**

**External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General  
Employment and Social Affairs, Unit G1 'Equality between women and men'**

## **1. INTRODUCTION**

En 2006, le nombre de naissances se maintient à un niveau élevé en France : il atteint **830 900**, en hausse de 2,9% en un an. Le nombre de naissance est plus élevé que le pic de l'an 2000 et atteint un niveau jamais observé depuis 25 ans. La France est d'ailleurs à cette date le pays le plus fécond, avec l'Irlande, dans l'Europe des 25. Au 1er janvier 2007, la France compte 4,8 millions enfants de moins de 6 ans, et 2 400 000 enfants de moins de trois ans. Depuis 2000, le nombre de jeunes enfants a continué d'augmenter.

Childcare services are at the heart of discussions on work-life balance. Indeed, such services constitute one of the most important solutions enabling parents - both men and women - to pursue their careers. The Lisbon Summit included the objective of childcare provision for 30% of children between 0 and 3 years and 90% of those between 3 and compulsory school-age (6 years in France). France is in a rather favourable situation from this point of view, even though it is very difficult to have a very precise picture of the distribution of the various forms of childcare, as the systems are becoming complex. Selon les sources statistiques utilisées, sur lesquelles nous reviendrons : on peut estimer qu'environ 42% des jeunes enfants de moins de 3 ans ont une solution d'accueil (formelle) en dehors des parents et que près de 100% des plus de 3 ans sont en maternelle. Pour autant, la qualité, le coût, la flexibilité, et l'adaptation à la demande, toutes dimensions plus qualitatives – restent à prouver en France.

Par ailleurs, les politiques française en matière de childcare sont nombreuses, anciennes et complexes. Se jouent des enjeux mélangés tant de politiques « natalistes » (favoriser avec succès la reprise et le maintien d'une fécondité élevée (1,98)) que des politiques de l'emploi (favoriser l'emploi des mères) ; mais aussi parfois de lutte contre les inégalités (aides aux familles défavorisées, notamment mono-parentales). Cependant, au-delà de ces dimensions largement positives, les choix en matière de childcare ont été parfois ambigus, se traduisant par des effets indirects inverses : retrait du marché du travail des femmes en situation précaire sur le marché du travail via l'ex-APE et le congé parental ; forte individualisation des modes d'accueil (assistantes maternelles, aides à domicile...) au détriment des modes collectifs largement plébiscités par les familles ; et au bout du compte, un système à deux vitesses, où des mesures de réductions et crédits d'impôts sont adressés aux familles les plus aisées.

## **2. CHILDCARE SERVICES: FACTS AND FIGURES**

### ***2.1 Introduction***

The State has already played a central role in these services for a very long time. Throughout Europe, the French system of nursery schools is well-known - free schooling for all children from 3 years old, without it being compulsory. As for younger children (0-3 years), the system is less developed and does not cover all needs. In fact, there is a sharing of responsibilities between the State (which offers collective childcare services or funds some individual services) and households, who take on the search for it (either by looking after their children themselves or by paying for someone to come into their home or for a registered childminder...). At the beginning, companies were generally absent from these debates. This issue was thought not to concern them, as they concentrate on economic, rather than social, objectives. However, the situation has moved on significantly and some companies have introduced measures for helping to find childcare and, in some cases, have even set up their own childcare structures.

## 2.2 Availability.

### A. Analyse des données SILC

2005

Children cared for, by type of care, as a proportion of all children of the same age group

Formal arrangements (reply categories 1-4) Other arrangements (reply categories 5 and 6)

	Number of hours			Number of hours			
0-2 years	0	1-29	>=30	0-2 years	0	1-29	>=30
FR	68%	16%	16%	FR	69%	15%	15%

Only cared by the parents (all reply cat = 0)

0-2 years	
FR	48%

2006

Formal arrangements (reply categories 1-4)

Other arrangements (reply categories 5 and 6)

Only cared by the parents (all reply cat = 0)

	Number of hours			Number of hours					
0-2 years	0	1-29	>=30	0-2 years	0	1-29	>=30	0-2 years	
FR	69%	14%	17%	FR	72%	15%	14%	FR	50%

Les données SILC 2005 ne correspondent pas totalement aux données françaises (voir plus loin), quant à l'usage des modes d'accueil formels. Nos propres données estiment que les arrangements formels accueillent **42% des enfants de moins de 3 ans, et non 32%** (dont 16% de 1H à 29 heures). Cette différence s'explique par la note présentée dans l'enquête SILC à propos de la France : les assistantes maternelles payées directement par les parents n'y sont pas incluses. Or, en France la grande majorité de ce personnel doit avoir un agrément et relève donc d'un mode de garde forme, c'est d'ailleurs la forme principale d'accueil des très jeunes enfants. Pour ce qui est des modes informels, nos données nationales estimaient en 2002 leur niveau autour de 15% , mais les données plus récentes (voir tableau 1) estiment à 10% ce mode d'accueil (loin des 30% fournis par SILC). En revanche, chose surprenante, il y a effectivement 48% des enfants de moins de 3 ans gardés par l'un des parents, les données françaises et SILC convergent sur ce dernier point. Les données SILC 2006 sont sensiblement les mêmes mais traduiraient une légère baisse du recours à des modes d'accueil (la garde par les parents uniquement augmente de 2 points ce que l'on ne peut confirmer par les données françaises).

La seconde divergence entre données européennes et françaises porte sur les heures de garde : d'après les données nationales (voir tableau 4), les horaires de garde sont nettement plus élevées que ce qui est déclaré dans l'enquête SILC : l'école maternelle accueille les tous petits en moyenne 29h30 hebdomadaires et les crèches ou les assistants maternels couvrent environ 37 heures par semaine ! Or les données SILC fournissent des durées nettement plus faibles.

2005

Children cared for, by type of care, as a proportion of all children of the same age group

Formal arrangements (reply categories 1-4)				Other arrangements (reply categories 5 and 6)				Only cared by the parents (all reply cat = 0)	
Number of hours				Number of hours					
3 to compuls. school	0	1-29	>=30	3 to compuls. school	0	1-29	>=30	3 to compuls. school	
FR	5%	56%	39%	FR	72%	25%	3%	FR	4%

2006

Formal arrangements (reply categories 1-4)				Other arrangements (reply categories 5 and 6)				Only cared by the parents (all reply cat = 0)	
Number of hours				Number of hours					
3 to compuls. school	0	1-29	>=30	3 to compuls. school	0	1-29	>=30	3 to compuls. school	
FR	6%	52%	42%	FR	72%	24%	3%	FR	5%

Nous sommes également en désaccord avec les données portant sur les enfants de 3 à 6 ans que ce soit pour 2005 et 2006 : en France, 100% des enfants de plus de 3 ans sont à l'école maternelle, pour une durée moyenne de 33 hebdomadaire (voir tableau 5). La seule explication qui peut expliquer cette divergence et que le mercredi par exemple ou en fin de journée, les enfants sont effectivement gardés autrement (par des centres de loisirs, des gardes informelles ou les « parents » eux-mêmes). Mais le mode principal reste l'école maternelle. Par ailleurs, comme pour les moins de 3 ans, il semble qu'en 2006, les données SILC font état d'un léger recul de l'accueil collectif, fait que nous ne pouvons confirmer à partir des données françaises

## ***B. Analyse des données françaises***

The first distinction which must be made concerns the age of children. Most difficulties concern 0 to 3 year olds (there is systematic provision for 3 to 6 year olds, although there are problems regarding flexibility of opening hours and Wednesdays, when there is no school (and pre-school) in France). On the one hand, there are collective childcare services (collective crèches, family crèches<sup>1</sup>, parental crèches<sup>2</sup> and play groups<sup>3</sup>, etc.) and, on the other, individual forms (registered childminders<sup>4</sup> and own-home childcare<sup>5</sup>). Moreover, some individual childcare arrangements are not declared.

Notons en France, la complexité et la diversité des modes d'accueil, selon s'ils sont individuels ou collectifs (gardés au domicile des parents ou chez un assistant maternel) ; mixte (crèches familiales) ; financés et gérés conjointement par l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et les parents...Reprenons les principales formes de modes d'accueil pour les 0-3 ans :

**Les assistants maternels** – non pris en compte dans les données EU-SILC – constituent le mode d'accueil le plus important. En 2005, on recensait 399 000 assistantes maternelles agréées, offrant une capacité théorique d'accueil de 1.041.000 de places (y compris les assistantes maternelles employées par des services d'accueil familial). Toutes les assistantes maternelles agréées n'exercent pas effectivement. On peut évaluer à **473 600** le nombre de places disponibles auprès des assistantes maternelles employées par des particuliers, qui étaient au 31 décembre 2005 au nombre de 263 000. N'oublions pas que ces assistants maternels sont loin de relever d'un système informel car ils doivent obtenir un agrément du Conseil général suite à une vérification des services de protection maternelle et infantile des conditions d'accueil (examen médical, environnement familial, taille et salubrité du logement...). Grâce à des réformes pour améliorer leur statut professionnel et des prestations pour l'accès des familles à ce mode de garde, leur nombre augmente (multiplié par 3,5 entre 1990 et 2001).

**Les accueils collectifs** : il s'agit des crèches collectives (2 000 établissements) gérés en général par les communes ; les crèches parentales (200) gérées par les parents ; les crèches d'entreprises (240) gérées en partie par l'entreprise ; les haltes-garderies (2 700) qui accueillent ponctuellement des enfants et sont gérées par des associations et des communes ; enfin environ 1 160 crèches familiales (qui permettent de regrouper des enfants gardés par des assistants maternels). En 2005, **319 000** places en établissements d'accueil collectif et services d'accueil familiaux sont disponibles pour recevoir des enfants de moins de 6 ans. Les établissements d'accueil collectif de jeunes enfants regroupent 256 800 places, soit une augmentation de 4 % par rapport à 2004, plus prononcée que celle observée sur la période 2001- 2004. Le nombre de places d'accueil en services d'accueil familiaux atteint quant à lui 62 100 en 2005.

---

<sup>1</sup> Structures which bring together on a regular basis (for a few hours per week) registered childminders and the children they look after.

<sup>2</sup> Structures funded and run by parents with some qualified staff as well as regular participation of parents of the children concerned (a rota of a certain number of hours per week).

<sup>3</sup> “halte-garderies”: structures in which parents, who look after their children themselves, can leave them for a few hours per week.

<sup>4</sup> “Assistentes maternelles”, who are qualified, registered childminders, who look after a regulated number of children in the childminder’s home.

<sup>5</sup> Carers, who are often not registered childminders (no specific qualifications are required) and who look after child(ren) in the child(ren)’s home.

On arrive ainsi, en termes de gardes, à **un taux de 42% d'enfants de 0 à 3 ans gardés de façon formelle, collective ou individuelle**. A cela s'ajoute les gardes informelles, la plupart « gratuites » ou payées au « noir » et qui sont estimées de l'ordre de 10%. **On atteint ainsi un total d'environ 52% d'enfants dont les « parents » n'ont pas directement la charge.**

**Ces données doivent être utilisées avec précaution :** elles sont des approximations car les elles ne sont pas toutes disponibles au même moment ; elles ne représentent pas une partition : un enfant peut être à la fois à l'école maternelle et en assistante maternelle, des études ont montré qu'un tiers environ des enfants avaient deux à trois modes de garde différents dans la semaine !

**Tableau 1. Estimation de la Distribution children under 3, by type of childcare 2005-2006**

	Number	%
Crèche (et accueil collectives)	319,000	13,2
Maternelle (de 2 à 3 ans)	183,000	7,6
CMG -Registered childminder *	473,600	19,7
Own-home childcare - AGED**	34,500	1.4
Other (informal care arrangements or other family members, besides parents)	237,100	10
Parents with ex-APE- CLCA***	587,600	24,5
Economically inactive parents	278,400	11.6
Maternity leaves	287,800	12
Total (enfants de 3 mois à 3 ans)	2,4 millions	100

Source : CNAF, Delphine Chauffaut

\*AFEAMA: *Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée* – family subsidy for employing a registered childminder

\*\*AGED: *Allocation de garde d'enfant à domicile* – allowance for own-home childcare

\*\*\*APE: *Allocation parentale d'éducation* – parental childcare allowance

Il existe d'autres formes de calcul de la prise en charge de l'accueil. La CNAF par exemple observe du point de vue des parents quel est le **mode d'accueil principal** entre 8H et 19H des enfants de moins de 3 ans. Dans ce cas, le rôle des parents augmente énormément dans la mesure où par exemple les petits en maternelle ne reste pas toute la journée. Du coup, 70% des parents se chargent en premier lieu de leur enfant de 8h à 19h ; 13% par un assistant maternel ; 9% en crèche.

Une étude de l'Insee montre que ces données changent si les deux parents travaillent à temps complet : entre 8H et 19H, on note que 72% sont gardés par un « tiers », autrement dit, 28% (tout de même !) sont gardés par l'un des parents, 20% sont en crèche, 33% par un assistant maternel et les autres de façon informelle. Le fait que 28% des enfants puissent être pris en charge par leurs parents supposent des horaires de travail décalés entres parents pour assurer la garde alternativement.

Si l'on s'intéresse aux parents selon leur situation face à l'emploi, on peut utiliser les données de l'Insee enquête emploi 2005.

**Tableau 2. Mode de garde principal des jeunes enfants pendant le temps de travail des parents**

en %

Mode de garde principal	Mères de famille monoparentale ayant un emploi	Couple où seul le père a un emploi	Couple où les deux personnes ont un emploi	Ensemble des personnes ayant un emploi		
				Hommes	Femmes	Ensemble
<b>Services de garde rémunérés</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>61</b>	<b>39</b>	<b>59</b>	<b>48</b>
Garde collective (crèche, garderie, centre d'accueil...)	31	2	20	13	20	16
Garde individualisée (assistante maternelle, garde à domicile...)	19	4	41	26	39	32
<b>Autres modes de garde</b>	<b>50</b>	<b>94</b>	<b>39</b>	<b>61</b>	<b>41</b>	<b>52</b>
Famille, voisins, amis	44	4	21	15	22	18
Père	-	1	6	2	8	4
Mère	6	89	12	44	11	30
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Note : certaines configurations moins fréquentes (hommes en famille monoparentale, couples où seule la femme a un emploi...) ne sont pas présentées de manière détaillée, mais sont intégrées dans l'ensemble. Par ailleurs, les réponses « pas de mode de garde », trop peu nombreuses, n'ont pas été prises en compte dans les calculs. Enfin, pour les couples où les deux personnes ont un emploi, le tableau ne détaille que les réponses données par les mères. En effet, dans ces situations, les réponses du père et de la mère sont très proches, à l'exception de la garde par la mère ou par le père (données commentées dans le texte).

**Lecture : 50 % des mères de famille monoparentale ayant un emploi ont principalement recours aux services de garde rémunérés pour garder leur(s) enfant(s) pendant qu'elles travaillent.**

Champ : personnes âgées de 15 à 64 ans, ayant un emploi et au moins un enfant de moins de 6 ans dans le ménage.

Source : enquête Emploi et module ad hoc sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, 2005, Insee.

Ainsi, on note que lorsque la mère travaille (qu'elle soit en couple ou pas) un enfant sur deux est gardé par un mode rémunéré ou non (crèches, école maternelle, assistants maternels ;..). Le recours à des modes informels plus ou moins gratuits (grands-parents, voisins..) étant loin d'être négligeable, surtout lorsque la mère élève seule ses enfants (44% font appel au réseau informel). En revanche, si la mère ne travaille pas, elle gardera dans une large majorité des cas ses enfants.

In terms of regional disparity resulting from local authority funding (which covers 30% of expenditure), big cities have much greater coverage. The national average is 6.3 crèche places per hundred children under 3, whereas in Paris it is 23.9 (18.9 in the Paris region - Ile de France) and less than 2 in the Charente-Maritime *département*. 7 *départements* offer more than 10 places per hundred children, while 12 offer less than 2 (Périver, 2003).

Since the mid-90s, the increase in crèche places has slowed down greatly - 5,000 extra places per annum were created between 1985 and 1996, compared with 1,500 between 1996 and 1999. This drop has been compensated by incentives given to individual solutions (AFEAMA). But in the framework of European objectives, it was announced in 2002 that the plan was to create **20,000 new crèche places** by 2007.

### **The role of companies**

Major companies offer (or participate in providing) services which make it possible to develop improved work-life balance. The range of proposed services is vast including crèches (company crèches funded by the works council, as is the case with the Feydau crèche at Credit Lyonnais, hospital crèches such as at Paul Brousse hospital in Villejuif) or crèches which are co-funded by the family allowances agency (CAF – *caisse d’allocations familiales*) and open to local children, such as “*Les petits canards*” crèche at the daily newspaper, “*Liberation*” in Paris, “*La Trottinette*” crèche at the Atomic energy commissariat in Grenoble and “*Les Diablottins*” at the Bank of France – and other company crèches at, for example, Michelin, the Post Office, University hospitals and even a crèche for the Elysée’s staff.

Company-provided services also include sports halls, housework, dry cleaning (provided by companies such as IBM, Bull and the Accor group) and help with childcare and housework (the “Pimprenelle office” at the RATP provides information about childcare facilities and has reserved places in crèches, which are open long hours; an association recruits home helps (for ironing and cleaning) for employees at Sainte Camille hospital; Sofinco gives a bonus to “parent employees” for childcare up to the age of six; Sodexho offers “vouchers for household services” and the Accor Service group “home-help tickets”). These examples show that companies, which develop such services, are often companies which practice atypical working hours and / or have difficulty in recruiting staff. In some cases, companies’ initiatives are part of local ones, which bring together a variety of partners – this is the case of the initiative called “*Les Petits Avions*” in the Roissy airport area and that of the Société Nationale des Poudres et Explosifs concerning an “Inter-local authority childcare contract”, which is co-funded by CAF and several companies of varying sizes and sectors.

**There are now 224 company crèches (many of which are in hospitals), providing 15,000 of the 200,000 crèche places in France** (Emergences, 2004). Since 2003, State support for company crèches has been introduced in the form of tax credit corresponding to 60% of the operating costs of new structures.

However, according to a study carried out by Emergences (2004), these crèches are contested:

- the cost of such structures and unequal provision, given companies’ differing ability to invest; and even the long-term nature of the structure if the company concerned has difficulties;
- compartmentalisation of children of staff in the same company, which inter-company crèches can avoid;
- trivialisation of threats to the emotional and mental equilibrium of children and families;
- the risk of worsening the phenomenon of flexible working hours. If the crèche, which has long opening hours, is also close to one’s workplace, parent employees can put off going home because of management pressures;
- the risk of management interfering in employees’ private life and family.

Another problem, which is identified, is that the crèches are far from employees’ home, thus imposing long travelling time on children, which may be early in the morning or late at night, depending on the parent’s hours. Analysis of trends in employees’ time cannot be separated from the general phenomenon of longer commuting distances, which prevails for all employees.

### **Les enfants de plus de 3 ans**

Après 3 ans, l'accueil des enfants est assuré conjointement par l'école et par d'autres intervenants. Globalement plus de 2,6 millions d'enfants fréquentent l'enseignement préélémentaire en 2006-2007 et **les enfants de 3 à 6 ans sont tous scolarisés**. Les effectifs de l'enseignement préélémentaire ont pratiquement doublé entre les années soixante et le milieu des années quatre-vingt en raison de la progression de la scolarisation des enfants de trois ans et, dans une moindre mesure, de celle des enfants de deux ans. À partir de 1986, c'est principalement l'évolution démographique qui influence le niveau des effectifs du préélémentaire. L'enquête sur les modes de garde indique que le soir après l'école (entre 16h30 et 19h30) comme le mercredi durant la journée, les enfants de 3 à 6 ans scolarisés sont gardés par leurs parents pendant plus des trois quarts du temps. C'est le mercredi que les parents font le plus fréquemment appel à des intervenants extérieurs. Les intervenants informels (non rémunérés) sont mobilisés pour des durées moins importantes que les intervenants rémunérés. Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, ils continuent à assurer cette garde pendant 65 % du temps en moyenne le soir après l'école, et la moitié du temps le mercredi. Entre 16h30 et 19h30, en semaine, ils sollicitent les intervenants informels pour des durées relativement courtes (moins de 10% du temps considéré) ; et mobilisent un système de garde payante pour environ un quart du temps. Le mercredi, en revanche, l'enfant est pris en charge en moyenne pendant près de 20% du temps par des intervenants informels, et pendant près de 30% du temps dans le cadre d'une garde payante.

### 2.3 Quality

Le système de formation et de suivi, la qualité diffère selon les modes d'accueil :

- **en crèches** le personnel a une formation d' "auxiliaire - puériculteur (bac +2) ou d'éducatrice de jeunes enfants, ce qui garantit une véritable formation de base, à laquelle s'ajoute le fonctionnement des crèches (réunions régulières, travail en groupe, réunion avec une psychologue...).L'équipe est forcément dirigée par une puéricultrice avec la présence non permanente d'un pédiatre, d'un psychologue. Enfin, des agents de service assurent l'entretien et aident au repas. Les enfants sont très encadrés : une auxiliaire pour en groupe de 5 qui ne marchent pas et une pour 8 qui marchent ; ils sont accueillis de 10 semaines à 3 ans et sont par groupe d'âge (une dizaine en moyenne. C'est une structure d'accueil spécialement adaptée aux besoins du tout-petit, elle dispose d'espace et de matériel pédagogique et encourage les activités créatives. C'est un endroit stimulant pour l'enfant et un apprentissage à la vie en société
- - **Les assistants maternels** ont connu de nombreux changements en vue de leur professionnalisation : l'agrément suppose des contrôles, des possibilités de stage de formation, une reconnaissance via la validation des acquis de l'expérience... un diplôme existe désormais : La formation prévue en 2006 par le Ministère de la Santé, organisée et financée par le département, a une durée de cent vingt heures. Les soixante premières heures sont assurées dans un délai de six mois à compter de la demande d'agrément de l'assistant maternel et avant tout accueil d'enfant par celui-ci. La durée de formation restante à effectuer est assurée dans un délai de deux ans à compter du début de l'accueil du premier enfant par l'assistant maternel. Il n'y a pas de tarif officiel, juste un minimum. Le nombre d'enfant que l'assistante maternelle peut garder est même inscrit dans son agrément. Il peut être de 1, 2 ou 3 enfants. Avec des dérogations (ce qui est relativement rare) il peut être de 4. En outre, les conditions de l'agrément précisent le type de garde autorisé (journée, péri-scolaire, permanent...).
- **L'école maternelle de 2,5 ans à 6 ans** : le système français d'école maternelle est mondialement reconnu. Il présente plusieurs avantages en termes de qualité :

intervenants sont des professeurs d'école et font partie de l'Education nationale. Ils ont en général l'appui d'une aide maternelle (employées par la collectivité locale avec Cap petite enfance). Les groupes d'enfants sont certes parfois importants (entre 28 et 30 enfants inscrits), mais parmi les plus petits beaucoup ne fréquentent l'école que le matin. Sur le plan pédagogique, la maternelle est reconnue comme une valorisation importante du langage de l'enfant à travers des pratiques de jeux.

#### **2.4 Flexibility**

The French school system (nursery and primary schools) are known for their long hours each day. Typical days are from 8.30.a.m. to 4.30.p.m., generally with leisure centres attached for the period between 4.30. and 6 p.m. (and sometimes also between 7 and 8.30.a.m., but not very often as they are provided by local authorities). There is no school on Wednesdays, but the leisure centres are open then as well (generally in schools). Throughout the year, there are 36 weeks of school and leisure centres are available for the other weeks. However, the time covered should be differentiated according to types of care and children's age:

#### ***Under threes***

The following table shows that parents and own-home childcarers are able to cover the longest periods. However, nursery schools do not cover such long periods, thus encouraging parents to reduce their working time or to use other forms of childcare.

**Tableau 4. Average weekly time of main form of childcare for children under 3 – from Monday to Friday (including Wednesdays)**

	Average time
Parents	44hours 27minutes
Childminders	36hours 42minutes
Crèches	37hours 25minutes
Grandparents	34hours 08minutes
Individual care	36hours 45minutes
Own-home childcare	40hours 31minutes
School	29hour 33minutes

Source: DRESS, 2003

### *Three to six year-olds*

**Tableau 5. Time spent at school**

Time spent at school (hours per week)	Number of school weeks per annum
33	36

Source: according to Barrère-Maurisson M. et al., 2000

### **Experiences of crèches with atypical hours**

As already mentioned, increased use of atypical working hours has led to more adapted and flexible solutions being introduced.

#### **- “Non-stop” collective crèches:**

There are two such crèches in Paris. Given operating difficulties, “24 hours per day” provision was stopped and extended opening hours introduced (compared with traditional childcare provision). Parents have to bring their children at the same time every day, which does not suit employees, whose working hours vary each day or on a weekly basis. Other such “non-stop” crèches have since opened elsewhere in the Paris region.

### **Operating principles of “non-stop” crèches**

Open 24 hours per day – the first of this type was opened in 1991 in the 13<sup>th</sup> Paris arrondissement.

Maximum presence per month: 14 nights or 22 days

Possible periods:

- 5.30.a.m. to 4.30.p.m.

- 11 a.m. to 10 p.m.

- 9 p.m. to 9 a.m.

Children have the same carer every day or night.

Target population: children between 3 months and 3 years, whose parents work in catering, health or social services, show business and sorting offices, etc.

Funding:

- Paris council – 40%

- CAF – 40%

- Post office and telecommunications – 20%

Number of places:

- Night – maximum of 20

- Morning - maximum of 21

- Afternoon - maximum of 21

“Non-stop” opening hours were jeopardised by financial considerations; today it takes children between 5.30.a.m. and 10 p.m. Mondays to Fridays and between 7.30.a.m. and 6.30.p.m. on Saturdays.

Source: Le Monde, N° 13067, 8 July 1993 (quoted in Emergences, 2004)

Another example is the town of Rennes’ Equal project, called “Rennes, time equality”, which studied needs in terms of services (childcare, neighbourhood services, mobility, services for the elderly, etc.) for women cleaning staff and executives in Rennes. This study highlighted the need for crèches with opening hours which are adapted to atypical working hours.

Cleaning staff are those who are most concerned by this and they constitute the largest number of women working in the Rennes employment area. In order to diversify types of childcare, a community, inter-company and inter-town crèche (called “Calais”) was opened with longer opening hours on 15 April 2004 in the Atalante Beaulieu industrial zone in Rennes. Children can be looked after for 10 hours in a row between 6 a.m. and 9.30.p.m. This crèche has 25 regular places, 1 “emergency” place and some “occasional” places (according to Silvera et al., 2004).

**- Specialised family crèches with long opening hours**

There are five such structures in Paris and the Essonne and Val d’Oise *départements* and more are planned for the other *départements* of the Paris region. They are open from 7 a.m. to 9 p.m. and they also provide childminders at night and on weekends.

**Other experiences and innovative forms of childcare**

The aim of the Equal project, “G.E.P.E.T.T.O”, is to experiment in 8 areas a high-quality response to childcare problems at atypical times and also for emergencies. It involves a structure, which employs childcare professionals, who go to parents’ homes on a 24-hour a day and a 7-day week basis, in order to supplement existing childcare arrangements. The project is particularly concerned about the needs of siblings and individualising responses to family needs. The child stays at home. One of the main principles is to render existing local childcare services reactive.

*Pimprenelle office at RATP (Paris region urban transport) – an innovative measure*

The Pimprenelle office was opened in 1998, following an agreement signed by the social partners, in order to help staff arrange childcare during atypical working hours. It provides services (financial help towards childcare and individualised help for finding a solution). 15,000 children are concerned and almost 11,000 of them have at least one parent who is working for RATP with atypical working hours (a third of whom are under 3). Depending on the type of childcare (crèche or childminder, etc.), pay and the timing and days of required care, financial help ranges from 3 to 9 Euros per hour – the average is generally about 5 Euros. Financial help is of a redistributive nature, as there is an income ceiling. In terms of direct childcare, the initial project, which was supported by the unions, included a company crèche, but a survey of staff showed that this solution was not desired (notably because of long commuting distances). The Pimprenelle office has reserved places in existing crèches, which practice atypical opening hours (“Boutchou” and “Maison enchantée”, etc.) and has also set up an information network on available types of childcare (crèches and registered childminders, etc.). There are other ongoing projects: a crèche at Thiais, which will be open from 5.30.a.m. to 10.30.p.m. (39 places); partnership with companies with the same problems (SNCF railway board, the Post Office and Air France, etc.); development of childcare “relays” making it possible to find a carer, who will come to parents’ homes in order to cover atypical hours by supplementing other forms of childcare (follow-up to the Gepetto experience in Brittany).

**2.5 Affordability**

Les dépenses consacrées à la petite enfance représentent près de 13 millions d’euros. Parmi ce total, il est important de constater que 40% sont consacrés au retrait d’activité des « parents ». Parmi les dépenses consacrées aux services d’accueil, l’accueil individualisé représente environ la moitié des dépenses.

**Tableau 6. Dépenses liées à l'accueil des enfants de moins de trois ans en 2005 Montant (en M€)**

<b>Prestations monétaires pour une garde individuelle</b>	<b>2 701</b>
Aide à l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA, CMG ass mat)	2 548 <sub>0</sub>
Aide à l'emploi d'une garde à domicile (AGED, CMG garde domicile)	153 <sub>0</sub>
<b>Etablissement d'accueil du jeune enfant</b>	<b>3 610</b>
Dépenses de fonctionnement de la CNAF <sub>0</sub>	1 752 <sub>0</sub>
Dépenses de fonctionnement de la MSA	14
Dépenses de fonctionnement des communes (2004)	1 432 <sub>0</sub>
FIPE : Fond d'Investissement petite enfance <sub>0</sub>	27 <sub>0</sub>
AEI : Aide Exceptionnelle à l'Investissement	51 <sub>0</sub>
DAIPE : Dispositif d'Aide à l'Investissement Petite enfance	20 <sub>0</sub>
DIPE : Dispositif d'Investissement Petite enfance	0
Dépenses d'investissement des communes (2004) <sub>0</sub>	280
Investissement sur fonds propres pour les EAJE	34
<b>Autres</b>	<b>791</b>
Pré-scolarisation (école maternelle)	791 <sub>0</sub>
<b>Dépense fiscale</b>	<b>566</b>
Réduction impôt pour frais de garde	240
Réduction impôt pour emplois familiaux	220 <sub>0</sub>
Exonération des assistantes maternelles agréées	140
Crédit impôt entreprises	35
<b>Total services d'accueil pour les moins de trois ans</b>	<b>7668</b>
<b>Aides pour la réduction ou l'arrêt d'activité</b>	<b>5 163</b>
Allocations du congé parental (APE, CLCA)	2 738
Dépenses en AVPF liées aux prestations ci-dessus	2 425
<b>Total</b>	<b>12 811</b>

**Source** : CNAF, DREES, Direction du Budget, Direction générale du Trésor et de la politique économique, Education nationale.

## **Les coûts des modes de garde du point de vue des parents sur la base d'un équivalent temps plein**

Les montants financés par les familles, la branche famille, les collectivités locales ainsi que l'Etat, sous la forme de déductions fiscales varient selon le mode d'accueil utilisé. La CNAF a mis au point une technique de « cas-types », c'est-à-dire de situations théoriques permettant d'estimer pour quatre modes d'accueil retenus, et différents niveaux de ressources de la famille, des coûts mensuels de la garde à temps plein (9h par jour, 18 jours par mois) d'un enfant de moins de 3 ans d'un couple bi-actif n'ayant pas d'autre enfant à charge. La législation appliquée est celle en vigueur au 1er juillet 2007.

### *a. Les coûts totaux des différents modes de garde*

- **S'agissant des établissements d'accueil** du jeune enfant, l'indicateur des coûts globaux de fonctionnement employé ici est le prix de revient réel. Il rapporte le total des charges issu du compte de résultat de l'équipement au nombre d'actes réalisés, les actes étant exprimés en heures d'accueil. Il a été estimé à partir des données de 2004 provenant d'un échantillon de près de 400 établissements d'accueil du jeune enfant, puis réactualisé. Le prix de revient réel en établissement d'accueil collectif est en moyenne **de 8,47 euros par heure** : on observe une distribution des coûts relativement concentrée. **Sur la base de 9 heures par jour et 18 jours par mois, le coût total d'une place en établissement d'accueil du jeune enfant est de 1 372 euros par mois.**

- **Pour l'assistante maternelle**, on retient les hypothèses de 3€ d'indemnité d'entretien et 3€ de frais de repas par jour de garde. La rémunération horaire retenue est de 0,39 €, soit l'équivalent de 3,5 SMIC horaires par jour de garde (bien que la rémunération des assistantes maternelles présente de fortes disparités). **Sur la base d'une même durée de garde, le coût total d'une garde chez une assistante maternelle est de 862 euros par mois.**
- **Pour la garde à domicile**, sont présentés deux scénarios selon que l'enfant est gardé seul ou que la famille partage la garde avec une autre famille. Dans les deux cas, la rémunération considérée est de 1,2 SMIC horaire. **Le coût total pour une garde à domicile est de 2 258 euros par mois quand l'enfant est gardé seul et de 1 129 euros quand la garde est partagée entre deux familles.**

### *b. Participations financières au coût de l'accueil*

Au-delà de deux SMIC, le recours à une assistante maternelle agréée est le moins onéreux. La prestation accordée aux familles pour compenser le coût de l'accueil chez une assistante maternelle, le volet CMG de la Paje et le crédit d'impôt, porté à 50% du reste à charge depuis la loi de finance 2007, apportent dans ces cas une aide solvabilisatrice très conséquente. Lorsque cependant les revenus du ménage sont égaux ou inférieurs à deux SMIC, le recours à un établissement d'accueil collectif reste le mode de garde le moins coûteux. Cela s'explique par l'application d'un barème national qui est fonction des revenus. La garde à domicile est quant à elle systématiquement largement plus coûteuse pour les familles, et ce quels que soient leurs revenus. On note enfin que pour les familles disposant de revenus supérieurs à 5 SMIC, la différence de coût pour la garde partagée, la garde dans un établissement collectif ou l'assistante maternelle est minime.

Rappelons que les couples avec un enfant représentent 60 % des familles avec au moins un enfant de moins de 3 ans, les couples avec deux enfants 21 %, et ceux avec trois enfants et plus, 9 % d'entre elles. Concernant les ressources salariales des couples bi-actifs parents d'au moins un jeune enfant, 53,2 % perçoivent moins de 2 Smic, 36,5 % entre 2 et 4 Smic, et 10,5 % au-delà de 4 Smic (dont 5 % plus de 5 Smic). Enfin, insistons sur le fait que d'inscrire à

l'école maternelle un enfant dès 2 ans (et jusqu'à 6 ans) est gratuit (à l'exception de la cantine qui est en au prorata du revenu).

**Tableau 7. Reste à charge des familles selon le mode de garde et le niveau de revenu (estimation de dépenses par mois en €)**

Modes de garde	1 Smic (1034 euros)	2 Smic (2068 euros)	3 Smic (3102 euros)	4 Smic (4136 euros)	5 Smic (5171 euros)
Assistant maternel	100€	150€	150€	260€	260€
Garde à domicile		800€	800€	900€	900€
Garde à domicile partagé		270€	270€	320€	320€
Etablissement d'accueil collectif (hors école maternelle)	50€	100€	200€	300€	310€

**Source : d'après l'observatoire national de la petite enfance 2006**

## **2.6 Attitudes**

Notons tout d'abord, que l'accès aux crèches, aux assistants maternels se fait couramment à l'issue du congé de maternité. Seules les femmes prenant le CLCA durant 6 mois à 3 ans prolongeront leur congé de maternité. Les autres (plus de la moitié) confient leur enfant dès 3 à 4 mois. Ceci est « normal » en France, jusqu'« à présent il n'y pas de « culpabilisation » des femmes au fait de reprendre leur activité à l'issue du congé de maternité. Certes, de façon récurrente, des spécialistes de la petite enfance soulignent les risques d'une socialisation trop précoce des enfants, mais ils ne sont pas (encore ?) majoritaires dans notre pays.

Pour les 0- 3 ans, les modes d'accueil sont en général plus flexibles que pour les 3 à 6 ans : les assistants maternels par exemple acceptent parfois de garder les enfants jusqu'à 19H ; parfois même le samedi ; la garde à domicile (peu usitée) est d'ailleurs le système le plus souple ; en revanche la crèche et l'école maternelle ont des horaires plus fixes. Pour l'école maternelle, (de 2,5 ans à 6 ans) se pose le problème du mercredi où l'école est fermée mais où des centres de loisirs peuvent prendre le relais. Par ailleurs, les congés scolaires en France sont aussi élevées (pour l'école maternelle) mais pas pour les autres systèmes : la crèche peut fonctionner parfois tout au long de l'année.

## **2.7 Related issues**

L'absence de modes de garde collectives en nombre suffisant suppose de rechercher d'autres solutions individuelles. Parmi elles, il est clair que le complément de libre choix d'activité (CLCA) (ex-APE) a eu une forte incidence. Certes, on ne peut pas directement imputer le succès du CLCA à une pénurie de garde adaptée, mais c'est une dimension essentielle : la majorité des femmes ayant opté pour cette allocation de retrait d'activité évoque très souvent ce motif, ainsi que le coût de la garde, les conditions de travail antérieures. Seule une minorité met en avant le choix « délibéré » de vouloir arrêter de travailler pour ses enfants. Et dans tous les cas, ce motif ne serait que provisoire.

## 2.8 Summary and conclusion

The French childcare system does not cover all the needs of families, who often have to look for individual solutions and sometimes even use undeclared work. The State nevertheless plays a major role, which has increased over time, by financing already for a very long time free provision, which is linked to the educational system, for three year-olds. For the under threes, efforts have been made, but most effort has been put into developing individual forms of childcare. As far as companies are concerned, until recently – and throughout the 20<sup>th</sup> century – it was considered a private affair (of families and the State). Fear of a return of paternalism is perhaps one of the explanations for this. At the end of the 20<sup>th</sup> century, companies began to invest in this area in various ways – via direct childcare facilities, especially to compensate for atypical working hours by offering supplementary solutions for their employees. However, this issue is far from really being taken on board by French companies.

## 3. CHILDCARE SERVICES: ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES

### 3.1 Introduction

Il est incontestable que le système français de childcare a des effets macro-économiques, macro-sociaux et démographiques positifs. Rappelons une fois encore que le taux de fécondité français est le plus élevé d'Europe ; que le taux d'emploi des femmes n'a pas cessé d'augmenter – sauf point négatif pour les mères de deux enfants du fait du CLCA – et enfin, que ces modes d'accueil offrent des opportunités pour les familles les plus défavorisées, notamment les familles mono-parentales.

### 3.2 labour market achievements

Le nombre de couples bi-actifs ne cesse d'augmenter en France. Il représente environ 60% des familles. Autant dire que les besoins en mode d'accueil sont nécessaires à ce modèle de double activité.

En janvier 2006, la France compte 4,8 millions d'enfants de moins de 6 ans, soit 300 000 de plus en dix ans. Plus de 9 enfants de moins de 6 ans sur 10 vivent avec leurs deux parents, pour la majorité d'entre eux, (59%) leur mère travaille et pour 90% d'entre eux le père travail. 34% ont une mère dite « inactive » et 4% seulement ont un père inactif.

**Tableau 8. Type de familles selon l'activité des parents**

	0-3 ans	3-6 ans
Famille monoparentale parent actif	3	5
Famille monoparentale parent inactif	3	2
Couple dont un parent actif	37	32
<b>Couple dont deux actifs</b>	<b>56</b>	<b>59</b>
Couples dont deux inactifs	1	1
total	100	100

Source enquête emploi 2005

39% des enfants de moins de 6 ans dont les deux parents travaillent, ont une mère à temps partiel (31% pour l'ensemble des femmes actives sont à temps partiel). Parmi ces enfants, 19% ont une mère qui souhaiteraient travailler davantage ; 10% ont une mère qui travaille à temps partiel faute de moyen de garde suffisant ou trop coûteux..

Par ailleurs, la catégorie professionnelle des mères joue sur le choix du mode de garde. Si les femmes cadres ont recours dans une grande majorité à un système payant et surtout individualisée (car plus flexible et même moins cher en cas de garde à domicile) ; c'est nettement moins le cas des ouvrières ou des non salariées : les premières feront davantage appel à des réseaux informels, les secondes seront 26% à garder elles-mêmes leur enfant compte tenu de leur activité.

**Tableau 9. Mode de garde principal utilisé pendant leur temps de travail par les mères suivant leur catégorie socioprofessionnelle**

en %

	Non salariées			Salariées		Ensemble des salariées
	Non salariées	Cadres	Professions intermédiaires	Employées	Ouvrières	
<b>Services de garde rémunérés</b>	<b>38</b>	<b>80</b>	<b>69</b>	<b>51</b>	<b>40</b>	<b>60</b>
Garde collective (crèche, garderie, centre d'accueil...)	13	29	25	17	9	21
Garde individualisée (assistante maternelle, garde à domicile...)	25	51	44	34	31	39
<b>Autres modes de garde</b>	<b>62</b>	<b>20</b>	<b>31</b>	<b>49</b>	<b>60</b>	<b>40</b>
Famille, voisins, amis	24	9	19	27	34	22
Père	12	7	6	8	16	8
Mère	26	4	6	14	10	10
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Note : les effectifs correspondant à la modalité « pas de mode de garde », trop faibles, ne sont pas pris en compte.

Lecture : 38 % des femmes non salariées recourent principalement aux services de garde rémunérés pour garder leur(s) enfant(s) durant leur temps de travail.

Champ : mères âgées de 15 à 64 ans, ayant un emploi et au moins un enfant de moins de 6 ans dans le ménage.

Source : enquête Emploi et module ad hoc sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, 2005, Insee.

### 3.3 Social inclusion

Ce qui désormais ressort de ces politiques en partie contradictoires est surtout **une polarisation des situations des ménages (et des femmes)** : d'un côté, celles qui ont bénéficié de « l'ascenseur social familial » (carrières professionnelles moins discontinues, modes d'accueil à horaire compatible avec leur carrière et déduction fiscale à la clé, comme pour l'ex-AGED (refondu dans la PAJE) et les autres qui cumulent chômage, précarité, temps partiel (subi), difficulté à trouver un mode d'accueil, retrait partiel ou total du marché du travail (ex-APE), et parfois une situation de mono-parentalité (rappelons que les femmes représentent 86% des parents isolés et que les risques de pauvreté y sont accrus). Ainsi « la conciliation » vie familiale et professionnelle est nettement plus difficile voire impossible pour les parents et mères défavorisées : plus le niveau de vie du ménage est faible, moins les choix sont possibles. Les mères ayant un bas ou un très bas salaires (moins de 600€) seront amenées à « choisir » de se retirer du marché du travail, jusqu'à ce que le coût de la garde soit

gratuit (comme la maternelle dès 2 ans). Ainsi, à peine un cinquième des mères les plus modestes ayant un enfant non scolarisé travaillent alors que c'est le cas de 70% des mères de milieux aisées !! Pourtant la grande majorité des femmes modestes travaillaient auparavant. Il s'agit d'un arbitrage lié surtout au calcul économique du ménage (Dress, 2006). Par ailleurs les familles nombreuses sont plus importantes parmi les familles modestes, ce qui complique la situation. Pour les ménages modestes où les deux parents continuent de travailler, les contraintes horaires sont en général plus fortes (travail sur le week-end, fin de journée, en équipe). Du coup, ces familles ont moins recours au gardes rémunérées (56% dans les familles modestes et 91% dans les familles aisées) et sont amenées à faire appel à des réseaux informels (famille, voisins...). Enfin, notons que le choix du temps partiel pour par exemple s'occuper des enfants le mercredi (jour de repos pour l'école maternelle) est davantage le fait de milieu aisé que modeste, du fait là encore du coût induit.

### 3.4. *Increasing the fertility rate and/or any other relevant topic*

La France est désormais citée pour avoir réussi ce qui semblait impensable : maintenir, accroître les taux d'activité des femmes (environ 80% pour les femmes de 25 à 49 ans, avec la stabilisation à un tiers « seulement » du temps partiel féminin) et ... un taux de fécondité parmi les premiers d'Europe (1,98). Le lien est d'ailleurs établi (et renversé par rapport aux débats des années 60-70) : on semble reconnaître que l'activité féminine est non seulement compatible mais même favorable à la présence d'enfants !!! Citons *a contrario* les Pays du Sud où les deux taux sont particulièrement faibles (sauf le Portugal).

On observe dans le tableau suivant que le taux d'emploi des femmes de 20 à 49 ans le plus élevé correspond à la présence d'un enfant. (chute à partir du second et surtout du troisième enfant). Le taux d'emploi global des femmes de 25 à 49 ans étant de 71,8% et globalement pour les 15-64 ans seulement de 56%.

**Tableau 10. Taux d'emploi des femmes en France de 20 à 49 ans selon le nombre d'enfants -2002**

<b>Proportion de femmes qui ont :</b>	
0 enfant	48,2
1 enfant de 0-14 ans	24,2
2 enfants de 0-14 ans	18,7
3 enfants et + de 0-14 ans	7,2
<b>Taux d'emploi des femmes qui ont :</b>	
0 enfant	71,3
1 enfant de 0-14 ans	74,8
2 enfants de 0-14 ans	<b>65,2</b>
3 enfants et + de 0-14 ans	41

Source : Milewski, 2004, donnés Eurostat

Ce bon résultat français est mis sur le compte d'une politique familiale favorable au travail des mères. Est-ce réellement le cas ? On peut remettre en cause en partie ce point de vue et parler plutôt d'ambivalence : d'un côté, certes, l'école, à travers le thème de l'égalité des chances a développé une politique visant la scolarisation et la socialisation précoce des enfants (et par voie de conséquence l'accès des mères au travail) ; mais de l'autre côté des mesures ont eu des effets directs ou indirects inverses : nous reviendrons sur le système fiscal et notamment le quotient conjugal pouvant être perçu comme un risque de désincitation du travail de certaines femmes ; ou encore sur l'Allocation parentale d'éducation (APE) désormais nommé « *libre choix* d'interruption d'activité »...

### **3.5 Summary and conclusion**

L'impact socio-économique du niveau de services d'accueil est considérable, mais il est très nuancé en France : on peut faire un lien entre les besoins non couverts en mode d'accueil (en termes de nombre, de qualité, de coût) et les taux d'emploi des mères. Il est certain que l'insuffisance de couverture n'a pas d'impact sur le taux de fertilité mais en revanche, on peut penser que certaines femmes se retirent du marché du travail – provisoirement mais parfois définitivement – faute d'un mode d'accueil accessible

## **4. CHILDCARE SERVICES: POLICY ISSUES**

### **4.1 Introduction**

Les services d'accueil font partie de la politique familiale et également éducative (puisque dès 2-3 ans, il s'agit de l'Education nationale). En France, la politique familiale et les modes de gardes sont fortement imbriqués dans la politique sociale, fiscale et de l'emploi : en effet, le financement des modes de garde relève de la politique sociale mais aussi fiscale (via les principes de quotient familial (voir plus loin) et de réductions d'impôt lié à la garde ; c'est aussi un élément de la politique de l'emploi dans la mesure où des mesures ont des incidences en faveur ou défaveur l'emploi des femmes.

### **4.2 Policies with regard to availability**

Overview of changes in policy with regard to availability, including developments in ways of financing, like supply subsidies (like operating grants or capital equipment grants) or demand subsidies, focussing for example on low-income families. This section should also provide information on the cost for public expenses, the division of the (macro-economic) childcare bill between the state, the employer and the parent. In addition, the question whether the Structural Funds are used for developing childcare facilities should be covered.

### **Les mesures des conférences de la Famille 2003-2005 :**

A partir de 2003, le système d'aide à la garde d'enfant a été totalement réformé en une seule allocation (dernière partie du tableau). **La PAJE**, prestation d'accueil du jeune enfant, est une allocation unique, qui comprend différents volets :

- **La prime à la naissance** d'un montant de 800€. **et l'allocation de base**, sous condition de ressource, versée jusqu'aux 3 ans de l'enfant, d'un montant de 160€. Le relèvement du plafond de ressources a permis à 15% de famille supplémentaires d'en bénéficier. Le profil type étant les couples à deux revenus, proches du salaire moyen.
- **Un complément de « libre choix d'activité »** : est ouvert dès le premier enfant, pour le « parent » arrêtant son activité pendant 6 mois, ou pour le second enfant, dans les mêmes conditions de l'APE précédente (pendant 3 ans) (allocation de 513€).
- **Nouveau complément optionnel « de libre choix d'activité »** : d'une durée d'un an et d'un montant plus élevé (750€) pour un 3<sup>e</sup> enfant (en 2005).
- **Un complément de libre choix de garde** jusqu'aux 6 ans de l'enfant est introduit pour les bas et moyens revenus (2 SMIC), les coûts des gardes en crèche, par une assistante maternelle ou à domicile seront abaissés.

On note qu'avec la PAJE, les aides à la garde à domicile sont renforcées et plus incitées que les assistantes maternelles.

Dans le rapport Hirsch (2005), une nouvelle estimation de la PAJE montre qu'effectivement le coût de l'assistante maternelle baisse pour les ménages pauvres, mais les taux d'effort restent élevés : « **Un couple de personnes travaillant chacune à mi-temps doit consacrer 15% de son salaire pour rémunérer une assistante maternelle** au salaire moyen soit 157€ par mois (à Paris, ce taux d'effort atteint 33%). A l'inverse **un couple de 2 personnes qui gagnent 3 fois le SMIC par mois ne consacre que 5,6% de ses revenus pour cette même assistante** (soit 311€) ».

### Quotient familial et prestations familiales

Un premier sujet de polémique : pour ou contre l'imposition séparée ??

Système unique en Europe, la France fonctionne sur la base du quotient conjugal et familial.

Il suppose une imposition conjointe du couple, ce qui favorise surtout les couple mono-actifs à un revenu élevé et en revanche est plus désincitatif pour les couples bi-actifs aux revenus faibles et équivalents. Ce système d'imposition conjointe dit familialisé est considéré par certain-e-s comme pénalisant le travail des femmes ou le passage du temps partiel au temps plein : un nouveau revenu d'activité dans le ménage (surtout s'il s'agit du « revenu dit secondaire » pouvant se traduire par une augmentation de l'imposition dans une tranche supérieure, Lanquetin, Letablier, 2005). Cette approche fait débat depuis longtemps (Glaude, 1991).

Plus récemment, Sterdyniak (2004) qui s'oppose haut et fort à l'individualisation des droits sociaux soutient lui aussi l'imposition conjointe : « un couple marié a avantage à l'imposition conjointe, **sauf dans le cas très particulier où la femme a un faible salaire** (qui lui permet de bénéficier de la décote) **tandis que l'homme n'a pas un salaire trop élevé** ». Est-ce vraiment un cas très particulier ? Sachant que l'imposition conjointe est rentable pour une femme au SMIC et ... un conjoint gagnant plus de 2 000€. Ne doit-on pas rechercher ici à protéger les milieux les moins aisés, et notamment les couples bi-actifs aux faibles revenus, ou les couples smicards ?

**Tableau 11. Imposition conjointe versus imposition séparée quand l'épouse gagne le SMIC**

Revenu imposable du mari	8 355 € (soit le SMIC net mensuel)	11 000€	15 000€	18 000€
Imposition séparée	0+0	780+0	1571+0	2478+0
Imposition conjointe	446	1 059	1 821	2400

Source Sterdyniak, 2004.

Le quotient familial introduit des ½ parts pour les 2 premiers enfants à charge (une part au-delà), la diminution d'impôt étant croissante avec le revenu. Dans un foyer fiscal, chaque époux bénéficie d'une part du quotient familial, les enfants d'une ½ part (le 3è et + d'une part entière). L'application du quotient familial atténue la progressivité de l'impôt pour les familles nombreuses. Mais à nombre d'enfants inchangé, le jeu du quotient familial favorise davantage les hauts revenus. Depuis 1981, pour introduire une certaine « équité verticale », les effets du quotient familial ont été plafonnés à 2086€ par ½ part pour les revenus 2003.

Or des études montrent les limites des effets du quotient familial sur la fécondité : une variation de 1% de l'incitation financière pour les familles de 3 enfants produirait une hausse relative de leur proportion de l'ordre de ... moins de 0,05% ! En fait, le lien « désirs d'enfants » et « incitations financières » est loin d'être évident (quid du cadre de vie, des

modes d'accueil disponibles, du niveau de diplôme des parents, de leur insertion professionnelle, de leur sentiment « d'insécurité sociale », du chômage, de la précarité et des problèmes de logement... ?). En fait, la sensibilité aux incitations fiscales croît avec le revenu !!!

Les prestations sociales liées à la famille représentent près de 44 milliards d'€ soit 2,8% du PIB (en incluant la maternité et les prestations familiales), dont 38 milliards consacrées aux prestations directement familiales. On observe que les allocations familiales (sans condition de ressources) constituent le poste le plus important. Des tentatives de la gauche en 1998 pour mettre les allocations familiales sous condition de ressource ouvertes au second enfant et surtout à partir du 3<sup>ème</sup> ont échoué face à un tollé général des courants familialistes (l'UNAF et certains syndicats comme la CFTC en tête).

Si l'on compare aux autres pays européens, en matière d'efforts consacrés aux prestations familiales, la France est en 7<sup>ème</sup> position derrière les pays nordiques (3,8% du PIB pour le Danemark) mais aussi l'Allemagne et l'Autriche. Cela s'explique en partie par la nature de ces prestations : dans les pays nordiques, il s'agit avant tout de prestations en « nature » (services collectifs) alors qu'en Allemagne, Autriche et en France surtout, il s'agit d'abord de prestations en espèces, et moins de 1 point du PIB en services collectifs. D'où le classement de la France parmi les régimes « corporatistes – conservateurs » selon Esping-Andersen, du fait d'une absence de droits universels dans tous les domaines et notamment d'un droit des enfants à un mode d'accueil (pays nordiques), même si la situation est hybride, dans la mesure où, nous l'avons dit, l'école maternelle offre des droits dès 3 ans (et n'entre pas d'ailleurs dans le calcul des coûts de prestations familiales...).

D'après les conclusions du rapport de la DRESS, les prestations familiales et sociales, les minima sociaux et la fiscalité représentent **2 400 € par enfant et par an** (5000€ pour les moins de 3 ans). Selon le revenu primaire des ménages, la distribution du montant moyen des transferts sociaux suit une courbe en U : la prise en compte des enfants dans les minima sociaux et dans les aides au logement avantage relativement les familles à bas revenu, tandis que le mécanisme du quotient familial est favorable aux familles plus aisées. **Mais si l'on se concentre sur les aides liées directement aux enfants (prestations, quotient familial, aides à la garde), ce sont les revenus les plus élevés qui en bénéficient, d'autant plus que le nombre d'enfants augmente.**

Le thème principal du rapport Godet est de souligner que le niveau de vie baisse avec le nombre d'enfants (indépendamment des revenus). Il est vrai que les familles avec enfants représentent 54% de la population mais ne perçoivent que 43% du revenu disponible, alors que les ménages sans enfants ne sont qu'un quart de la population mais touchent plus de 33% du revenu disponible. En revanche, on ne peut pas dire que cela concerne de la même façon les catégories professionnelles.

**Tableau 12. Ecart de niveau de vie selon la taille de la famille et la PCS après transferts et impôt**

	Ouvriers	Employés	cadres
Couples			
• Sans enfant	163	187	333
• 1 enfant	149	166	291
• 2 enfants	135	151	267
• 3 enfants	117	140	254
• 4 enfants et +	100	111	244

Source Insee in Godet, 2005

En pouvoir d'achat par unité de consommation (1 (1<sup>er</sup> adulte), 0,5 (second), 0,3 par enfant de moins de 14 ans, 0,5 pour les plus de 14 ans)

Base 100 : couple ouvrier avec 4 enfants et + en 2000

On observe que la paupérisation est plus forte parmi les ouvriers de famille nombreuse (gain de 63% pour les ouvriers sans enfant) qu'au sein des autres catégories mais **l'écart est de 1 à 2 entre couples d'ouvriers et de cadres sans enfant et de 1 à 2,5 entre ouvriers et cadres de familles très nombreuses...**

#### ***4.3 Politiques with regard to quality***

Une amélioration réelle a été apportée aux assistants maternels qui ont désormais un vrai statut : une convention collective; une formation requise et reconnue, un suivi par le services de santé... Ce personnel agréé est désormais mieux reconnu même si les rémunérations sont encore faibles. En revanche, une part d'entre eux relèvent du secteur informel et ne bénéficient pas des couvertures sociales ; ils n'ont pas de suivi précis et ne sont pas incités à se faire déclarer...

#### ***4.4 Politiques with regard to related issues***

Le système de mode d'accueil français est de plus en plus dual. Il présente par certains aspects des avancées incontestables (écoles maternelles dès 2,5 ans avec du personnel formé par l'Education nationale ; flexibilités dans les horaires d'accueil des enfants mieux adaptées aux besoins des parents..) mais de l'autre une partie des familles ne trouvent pas de solution et « choisissent » le retrait d'activité provisoire ou un mode d'accueil informel ce qui n'est pas sans conséquence sur les enfants. L'idée annoncée par le Président lors de la campagne électorale d'un « droit d'accueil opposable » pour chaque parent pourrait répondre en partie à ces tensions. Mais encore faut-il trouver des solutions adaptées aux besoins et transférer une partie du budget réservé au CLCA vers des modes d'accueil collectifs largement plébiscités par les familles...

#### ***4.5 The response of the recommendations given at the EU level***

Il n'y a aucune recommandation issue du 2007 Spring Council concernant la France. Tout se passe comme si les modes d'accueils étaient suffisants et n'engendraient aucune forme d'inégalité. Or à notre sens, il y aurait matière à critiquer les effets indirects, très souvent dénoncés dans nos rapports, du développement de l'ex-APE sur l'emploi des femmes les plus fragilisées sur le marché du travail : cette modalité « choisit » majoritairement par des femmes (et 2% seulement de pères) se justifie face à l'absence de modes d'accueil sur certains bassins d'emploi ; au coût de la garde pour les plus bas revenus ; et à des conditions de travail et de transport très difficile, incitant ces mères à choisir une allocation au niveau des minima

sociaux. Les difficultés de retour à l'emploi qu'elles rencontrent ensuite font penser que cette mesure est contradictoire avec l'objectif d'améliorer les taux d'emploi des femmes.

Enfin, rappelons qu le Président actuel a annoncé dans sa campagne qu'il offrirait un « droit opposable au mode de garde » mais cette annonce est déjà reportée pour 2009... et mise en route en 2012. Cette réforme impliquera très fortement les collectivités territoriales - tout parent qui ne se verrait pas proposer une solution de garde d'enfants pouvant saisir la justice – les moyens concrets ne sont pas encore définis. La mise en place du droit opposable à la garde d'enfants suppose de régler de nombreuses questions, souvent complexes. La principale va consister à déterminer le périmètre de ce droit. Sachant que les modes de garde mêlent des solutions collectives publiques, des solutions collectives privées et des solutions individuelles privées, qui aura la responsabilité finale d'apporter une réponse aux demandes des parents sans solution de garde ? Par ailleurs, la mise en oeuvre d'un droit opposable suppose de combler le retard actuel en places d'accueil, d'où le renvoi à 2012 pour son inscription dans l'ordre juridique. Sachant que l'on compte 1,44 million d'enfants de moins de trois ans dont les deux parents travaillent, le gouvernement évalue à 350 à 400.000 le nombre de places à créer pour une mise en oeuvre effective du droit opposable. Un objectif qui semble difficilement compatible avec la cure de rigueur imposée au Fonds national d'action sociale de la Cnaf dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2005-2008 signée entre la branche famille et l'Etat. Après les dérapages budgétaires de ces dernières années, la Cnaf a dû réduire de 200 millions d'euros ses aides à la création et au fonctionnement des modes de garde (sur un budget total d'action sociale de l'ordre de 3,5 milliards d'euros). La nouvelle convention devrait donc, en toute logique, se traduire par une forte hausse de cette dotation, qui semble elle-même peu compatible avec le nécessaire retour à l'équilibre des comptes sociaux.

#### ***4.6 Summary and conclusions***

On ne peut donc pas nier en France la volonté d'assurer un mode d'accueil qui corresponde aux besoins des familles. Mais on est loin de répondre à toute la demande, tant en moyens, qu'en qualité. On estime que cela relève de la responsabilité de l'Etat mais en réalité c'est bien souvent de façon individuelle que la solution de garde sera trouvée et dans les milieux modestes, un arbitrage au détriment du travail des mères est souvent la seule solution. Un véritable droit opposable sera-t-il la solution ? Nous observerons en conclusion les premiers effets d'une telle mesure.

### **5. SUMMARY AND CONCLUSIONS**

Il est difficile d'estimer si les besoins en matière de garde sont satisfaits ou non. On peut retenir l'indicateur de la CNAF (Paris, Chauffaut, 2007), qui prend en compte les besoins potentiels de garde : **les besoins potentiels d'accueil peuvent être estimés en rapportant le nombre d'enfants de moins de trois ans dont les deux parents sont actifs ou étudiants (ou le parent seul s'il s'agit d'une famille monoparentale) avec les enfants dont le parent est inactif par manque de garde au nombre total d'enfants de moins de 3 ans.** De cette manière, 60 % des enfants de moins de 3 ans, soit **1 440 000 enfants**, auraient potentiellement besoin d'un mode d'accueil individuel ou collectif. D'après cette étude, on estime que 1 million environ de places sont disponibles pour l'accueil de ces enfants (de 4 mis à 3 ans) **Ceci signifierait un besoin de 400 000 places supplémentaires d'accueil.** Ce chiffre peut fournir un indicateur de besoin potentiel d'un mode d'accueil individuel ou collectif, mais ne rend pas compte des interférences entre la décision d'exercer ou non une activité

professionnelle et le choix d'un mode d'accueil. Ainsi, certains couples bi-actifs gardent eux-mêmes leur enfant de moins de 3 ans, soit parce qu'ils travaillent à domicile, soit parce qu'ils ont des horaires atypiques qui leur permettent de se relayer auprès de leur enfant ; le besoin d'accueil en est minimisé. A l'inverse, certains parents se sont retirés du marché du travail, faute d'avoir trouvé un mode de garde adapté. Des enquêtes estiment ainsi, que, parmi les femmes qui gardent elles-mêmes leur enfant, un tiers à 40% le font, faute de mode de garde.

**Tableau 13.**

Estimation des besoins potentiels en modes d'accueil pour les moins de trois ans et offre effective (France métropolitaine)		
Besoins		Source
Nombre d'enfants de 3 mois à 3 ans (*)	2 112 167	Calcul Cnaf sur base Insee, début 2007
Nombre d'enfants dont le monoparent ou les deux parents sont actifs (occupés ou non)	1 246 179	Insee enquête emploi 2005
Nombre d'enfants qui ont un parent inactif en raison de difficultés liées au mode de garde	155 244	Enquête emplois Insee 2005 enquête Méda & Wierinck 2003
<b>Total besoins potentiels</b>	<b>1 401 423</b>	
Offre effective pour les 0-3ans		
Places Établissement d'Accueil du Jeune Enfant (EAJE)	319 000	Drees, enquête PMI (2005)
Bénéficiaires Paje CMG dom (-3ans)	33 215	CNAF Fileas (2006)
Bénéficiaires Paje CMG ass mat (-3ans)	473 601	CNAF Fileas (2006)
Bénéficiaires Paje CMG struct (-3ans)	1 326	CNAF Fileas (2006)
École maternelle (2-3ans)	182 000	Éducation nationale (2006)
<b>Total places accueil</b>	<b>1 009 142</b>	

(\*) pour les enfants de rang 3 et +, ne sont retenus que les enfants à partir de 4 mois.

source : Paris, Chauffaut, 2007

Cette même étude fait une évaluation concrète de ce que peut être « un droit opposable à l'accueil ». Deux hypothèses radicales sont envisagées :

- Le principe d'une allocation monétaire unique (éventuellement modulée selon les revenus) versés à tous les parents de jeunes enfants qui décident eux-mêmes la garde (ou le retrait d'activité)
- Le principe d'une offre gratuite généralisée en nature (en fait le programme de la gauche) qui consiste à généraliser le système de la maternelle dès la fin du congé maternité.

Ces deux principes totalement opposés sont au regard des spécialistes de la CNAF dans les deux cas non praticables : la solution 1 supprime la diversité française des modes d'accueil et pourrait favoriser de notre point de vue un effet encore plus désincitatif d'activité des mères, ce qui n'est pas notre objectif. La solution 2 est nettement plus intéressante mais évidemment très coûteuse : « au total, l'option du tout collectif, pour toutes les familles se traduirait par un coût supplémentaire global de l'ordre de 10 Md € » (Paris, Chauffaut, 2007) (en maintenant une participation des parents, et en utilisant toutes les dépenses consacrées à l'ex-APE, le CLCA) !!). Ceci paraît peu pensable actuellement !.

La proposition de la CNAF serait alors un mixage : il s'agirait d'éviter les « pièges » qui conduisent les femmes au retrait d'activité (mais elles ne précisent pas si elles suppriment totalement le CLCA) et en revanche d'appliquer à des populations cibles le principe de ce droit opposable : personnes au chômage, ou retrouvant rapidement un emploi qui serait prioritaire ; familles aux revenus inférieurs à un seuil pour lesquelles l'accueil est crucial pour se maintenir en activité professionnelle. Par ailleurs, des propositions émises par le Centre

d'analyse stratégique (2007) sont reprises pour favoriser une égalité d'accès à l'accueil (harmoniser les taux d'effort des familles entre gardes individuelles et collectives (renforcement de l'aide aux familles modestes pour un assistant maternel) ; mieux organiser l'offre sur le territoire ; renforcer l'information avec notamment un service individualisé d'informations...

**Sur un plan plus qualitatif le choix du mode de garde n'est pas toujours satisfaisant.** From the point of view of parents' demand, there are still many families who are dissatisfied with the type of childcare they have, even though the proportion dropped between 1997 and 2003 (according to a Credoc survey). Now, 63% of parents use a form of childcare, which they consider to be the most satisfactory one (compared with 57% in 1997). However, when one breaks down the different kinds of childcare, it becomes clear that demand both for crèche places and for people to come into the home to look after children is far from met.

**Tableau 14. Parents'\* preferences and practices regarding childcare (%)**

	Type of childcare considered to be most satisfactory when both parents work	Type of childcare adopted for the youngest child
Registered childminder	35	35
Collective crèche	25	19
Grandparents	20	23
Own-home childcare	9	5
Unregistered childminder	4	11
Family crèche	3	2
Playgroup	2	3

\* Parents whose youngest child is not looked after by its mother

Source: Credoc, 2003

## 6. LIST OF REFERENCES

Aliaga C., Flipo A., (2000), "Les services de proximité se développent au profit des enfants", INSEE première, n°704, mars.

Anxo Dominique, Boulin Jean-Yves, Lallement Michel, Lefevre Gilbert, Silvera Rachel, 1998, "Recomposition du temps de travail, rythmes sociaux et modes de vie", *Travail et Emploi*, n°74, Avril.

Boyer D., Renouard S (2004), « Les hommes bénéficiaires de l'APE, quels arbitrages au sein des couples ? », Dossier d'étude CNAF, n°57, juin.

Bressé S. (2006), « La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle selon le niveau de vie des familles », *Etudes et résultats*, Dress, n°465, février.

Centre d'Analyse Stratégique, (2007), *Rapport sur le service de la petite enfance*.

Conseil d'Analyse Economique, (2005), *La famille, une affaire publique*, rapport de Michel Godet et Evelyne Sullerot, , la Documentation française.

A. Caizzi, D. Chauffaut, S. Le Chevillier S. Lemoine, J. Minonzio, H. Paris, A. Rozan (2008), *La politique familiale demain, Quatre scénarios exploratoires*, N° 100, Dossiers d'études CNAF

Chauffaut D. (2004), "Le devenir des sortants de l'APE rang 2", *Revue de l'OFCE*, n°90, juillet.

CREDOC (2003), « Prestations familiales et accueil de la petite enfance : les grandes tendances de l'opinion au début 2003 », *Collection des rapports*, n°232, Décembre.

DREES ( 2003), « Les modes d'accueil des enfants de moins de 6 ans : premiers résultats de l'enquête réalisée en 2002 », *Etudes et résultats*, n°235, Avril.

DREES (2005), « Les transferts sociaux en faveur des familles : une évaluation macro-économique », *Etudes et résultats*, n°376, février.

Emergences (2004), *L'Espace Pimprenelle ou la recherche d'éléments de conciliation des temps des familles des agents de la RATP*, rapport TIMETIS, programme Equal France.

Fagnani J., Letablier M.T. (2003), « Qui s'occupe des enfants pendant que les parents travaillent ? », *Recherches et Prévisions*, n°72, juin.

Glaude M (1991), « L'originalité du système du quotient familial », *Economie et Statistique*, n°248.

Hirsch M. (2005), *La nouvelle équation sociale*, Rapport pour le ministère des solidarités, de la santé et de la famille.

Lanquetin M.T, Letablier M.T., (2005), « ConciliEr travail et famille en France : droits et pratiques », à paraître in AFEM (ed), *Concilier travail et famille : droits et pratiques*, Sakkoulas, Bruylant.

Leprince F. (2003), « L'accueil des jeunes enfants en France : état des lieux et pistes d'amélioration », *Rapport au Haut Conseil de la Population et de la Famille*, janvier.

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

S. Micheaux, O. Monso, (2007) « Faire garder ses enfants pendant son temps de travail, Insee Premières, n°1132, avril.

Observatoire national de la petite enfance (2007), *L'accueil du jeune enfant en 2006*, Données statistiques, CNAF.

Paris H. Chauffaut D. (2007) « Améliorer les modes d'accueil de la petite enfance : droit opposable et autres options », *Droit social*, n°12.

Perivier H. (2003), « La garde des enfants ; affaire de femmes ou affaires d'Etat ? », *La lettre de l'OFCE*, n°228, janvier.

Meda D, Simon MO, Wierink M, (2003), « Pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ? », *Premières synthèses*, DARES, n°29-2.

Milewski F. (2004), « Femmes : « top » modèles des inégalités », n° spécial *Travail des femmes et inégalités*, Revue de L'OFCE, juillet n°90.

Silvera R, Buseyne N., Donlevy-Gomes V (2004), *Articuler vie professionnelle et vie personnelle, les expériences des projets Equal français, 2001-2004*, Racine. [www.famille.gouv.fr](http://www.famille.gouv.fr)

Sterdiniak H (2004), « Contre l'individualisation des droits sociaux », n° spécial *Travail des femmes et inégalités*, Revue de L'OFCE, juillet n°90.