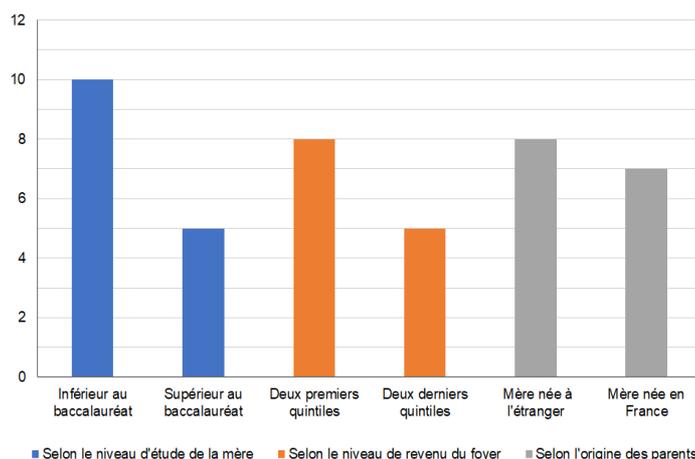


Les inégalités d'accès aux crèches et leurs enjeux économiques

Karine ISHII, Per Yann LE FLOC'H, Adrien MASSEBIEAU, Baptiste ROYER

- Les politiques publiques d'accueil des enfants de moins de 3 ans poursuivent un double objectif : soutenir l'activité professionnelle des parents et favoriser le développement des enfants jusqu'à leur entrée à l'école maternelle. Elles regroupent l'ensemble des dispositifs de congés post-naissance, de soutien financier pour couvrir les frais de garde formelle auprès d'un assistant parental ou en crèche, et d'offre de services en crèche.
- Lors des premiers mois de l'enfant, c'est la garde par les parents qui est la plus favorable à son développement, surtout lorsqu'elle est exercée par les deux parents. Mais après la première année, l'accueil formel, particulièrement en structure collective, devient plus favorable à l'enfant, surtout s'il est issu d'un milieu modeste. À long terme, le financement de places d'accueil des jeunes enfants permet ainsi de développer leurs capacités, le capital humain en général, et de réduire les inégalités sociales.
- L'offre d'accueil en crèche inégalement répartie sur le territoire rend parfois difficile l'accès à la garde formelle et limite la capacité des parents à exercer un emploi, en particulier dans les familles monoparentales. De plus, les restes-à-charge liés à la garde formelle en limitent le recours chez les familles modestes. La garde par les parents, essentiellement exercée par les mères, les éloigne de l'emploi lorsqu'elle est prolongée trop longtemps et vient ainsi nourrir les inégalités sociales et de genre.
- Le développement de l'offre d'accueil en crèche nécessite d'en améliorer la gouvernance, en définissant un chef de file parmi les nombreux acteurs concernés. En outre, rapprocher le reste-à-charge de la garde par un assistant parental, par ailleurs moins coûteuse pour les finances publiques, de celui de la garde en crèche, comme prévu par la loi de financement de la sécurité sociale 2023, permettra de favoriser le recours des ménages modestes à la garde formelle.

Nombre supplémentaire de mots maîtrisés par les enfants de 2 ans ayant fréquenté une crèche en France (génération 2011)



Lecture : À 2 ans, parmi les enfants dont la mère a un niveau d'éducation inférieur au baccalauréat, ceux qui ont fréquenté une crèche au moins un an maîtrisent en moyenne 10 mots de plus que les enfants n'ayant pas fréquenté de crèche. Tous modes de garde confondus, un enfant maîtrise en moyenne 74 mots vers l'âge de deux ans.

Source : Berger L. M. et al. (2021), "The Impact of Center-Based Childcare Attendance on Early Child Development: Evidence from the French Elfe Cohort", *Demography*, vol. 58(2), pp. 419-450.

1. État des lieux de l'accueil des jeunes enfants en France

1.1 Les modes de garde des jeunes enfants en France

En France, les enfants âgés de 0 à 3 ans peuvent bénéficier soit d'une garde dite *informelle* ou parentale, effectuée par les parents (lors des congés post-naissance notamment) ou des proches (comme les grands-parents par exemple), soit d'une garde dite *formelle*, assurée par des professionnels de la petite enfance. Au sein des modes de garde formels, il convient également de distinguer l'*accueil individuel*, effectué par un assistant parental¹ ou en garde à domicile, et l'*accueil collectif* dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), ou crèches. Par ailleurs, sous certaines conditions, les enfants de 2 à 3 ans peuvent être préscolarisés en école maternelle.

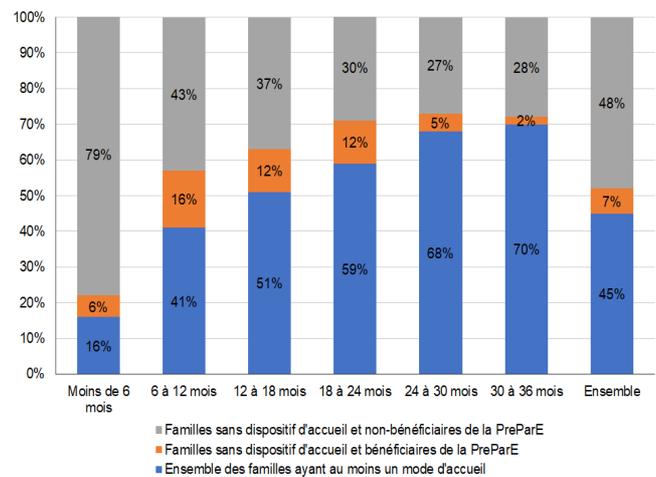
Diverses politiques publiques influent sur les modes de garde. Les dispositifs en place examinés ici peuvent consister en des soutiens financiers ou en l'organisation d'une offre de services. L'objectif de ces politiques est double : favoriser le développement cognitif et non-cognitif des jeunes enfants jusqu'à leur entrée à l'école maternelle et éviter que la parentalité ne s'accompagne d'une réduction de l'activité professionnelle pour les parents. À ce titre, le développement d'une offre de garde de qualité accessible à tous constitue un enjeu de lutte contre les inégalités sociales, géographiques et de genre.

En France, les congés post-naissance permettent aux parents d'assurer la garde de l'enfant pendant ses premiers mois. Le congé maternité est indemnisé par l'assurance maladie pendant 16 semaines pour les deux premiers enfants². Le congé paternité (y compris de naissance) est lui de 28 jours calendaires³. Par la suite, le congé parental peut être indemnisé par le biais de la Prestation partagée d'éducation de l'enfant

(PreParE), dont le montant varie selon la réduction de la quotité de travail – jusqu'à 422 € par mois en 2022 en cas d'interruption totale d'activité⁴. La PreParE peut être perçue pendant 6 mois par chaque parent au premier enfant, puis pendant 24 mois maximum par parent à partir de deux enfants⁵.

À l'issue de ces congés, l'accès aux modes de garde revêt un enjeu important pour les parents. En France, le recours aux différents modes de garde varie selon l'âge des enfants (cf. Graphique 1), le territoire et la situation financière des parents.

Graphique 1 : Recours à un dispositif d'accueil formel en 2018 selon l'âge du benjamin



Source : Observatoire national de la petite enfance (2021), *L'accueil du jeune enfant en 2020*.

En 2019, la capacité théorique d'accueil pour les 2,3 millions d'enfants âgés de moins de 3 ans s'établissait ainsi à 59,8 places pour 100 enfants, dont 33,0 auprès d'un assistant parental et 20,9 en crèche en France hors Mayotte (cf. Tableau 1)⁶. La

- (1) Le terme d'assistant parental sera employé plutôt que celui d'assistante maternelle dans un souci de neutralité par rapport au stéréotype qui associe la garde des jeunes enfants aux mères et à une profession féminine, même si dans les faits cette profession est très majoritairement exercée par des femmes (à 99,4 % en 2020).
- (2) Pour le 3^{ème} enfant et les suivants, la durée du congé est allongée à 26 semaines.
- (3) En cas d'adoption, pour les salariés, la durée du congé varie de 16 à 22 semaines selon le nombre d'enfants adoptés et le nombre total d'enfants à charge dans le foyer. Dans le cas des couples, il peut être pris par l'un ou l'autre des parents, ou par les deux. En cas de partage, la durée est allongée de 25 à 32 jours.
- (4) Le montant de PreParE est de 273 € pour un mi-temps ou de 157 € pour un temps partiel compris entre 50 % et 80 %, mais le montant total perçu par les deux parents ne pouvait pas excéder 422 € en 2022.
- (5) Dans la limite du premier anniversaire du premier enfant et du 3^{ème} anniversaire de l'enfant dès le 2^{ème} enfant.
- (6) L'offre potentielle d'accueil correspond au nombre de places d'accueil en EAJE, auprès d'assistants parentaux, en classes préélémentaires et auprès de salariés à domicile. Seuls les assistants parentaux accueillant des enfants sont pris en comptes dans la limite du nombre d'enfant qu'ils peuvent réglementairement accueillir, soit 4 enfants le plus souvent.

légère augmentation du taux de couverture depuis 2016 (+2,1 places pour 100 enfants) s'explique entièrement par la réduction de la taille des cohortes d'enfants de moins de 3 ans. En effet la capacité

théorique d'accueil⁷ a diminué de 17 000 places, la création de places en crèche n'ayant pas compensé la diminution des places en accueil individuel et en école maternelle sur la période.

Tableau 1 : Évolution de la capacité théorique d'accueil formel depuis 2016

	2016		2017		2018		2019	
	Capacité théorique	Capacité pour 100 enfants						
Assistant parental	782 500	33,2 %	770 800	33,4 %	759 000	33,2 %	744 300	33,0 %
Accueil en crèche	437 200	18,5 %	448 800	19,5 %	460 200	20,1 %	471 000	20,9 %
École préélémentaire	96 300	4,0 %	92 600	4,0 %	88 800	3,9 %	82 700	3,7 %
Salariée à domicile	46 700	1,9 %	46 100	2,0 %	47 000	2,1 %	47 700	2,1 %
Ensemble	1 362 700	57,7 %	1 358 300	58,9 %	1 354 900	59,3 %	1 345 700	59,8 %

Source : Tableau DG Trésor sur données observatoire national de la petite enfance (2021) pour la France hors Mayotte, *L'accueil du jeune enfant en 2020*.

Lorsqu'elles ont recours à un mode de garde formel, les familles bénéficient d'aides financières qui viennent en réduire le coût net, exprimé par le reste-à-charge. Lors de l'accueil collectif dans une crèche financée par la prestation de service unique (PSU) versée par les Caisses d'allocations familiales (CAF), le reste-à-charge est croissant avec le revenu des familles (dans la limite d'un plafond). Lors du recours à la garde par un assistant parental, le reste-à-charge correspond à la différence entre les frais avancés et le complément de libre choix du mode de garde (CMG) versé aux

familles, dont le montant dépend de la rémunération de l'assistant parental, de la composition familiale et des ressources du foyer. Le plafonnement du CMG entraîne un reste-à-charge d'au moins 15 % des frais de garde avancés par la famille. Pour la garde collective ou individuelle, le reste-à-charge est réduit par un crédit d'impôt⁸. En 2020, les administrations publiques ont dépensé 14,3 Md€ pour le financement de l'accueil formel des enfants de moins de 3 ans et l'indemnisation des congés parentaux (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Dépenses publiques liées à la garde d'enfants de moins de 3 ans en 2020

Mesure	Dépense en 2020 (M€)
Indemnisation du congé parental par la PreParE*	868
Accueil individuel des jeunes enfants, dont CMG**	4 631
Accueil collectif des jeunes enfants en crèches, dont PSU***	6 634
Accueil en école préélémentaire	485
Dépense fiscale liée à la garde des jeunes enfants	1 713
Total des prestations liées à la garde des jeunes enfants et à l'indemnisation du congé parental	14 331

Source : *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale - Famille (2022)* et *Dossier statistique des prestations familiales (2022)*.

*Prestation partagée d'éducation, **Complément de libre choix de mode de garde, ***Prestation de service unique de la Cnaf.

1.2 Modes d'accueil, congés : la France se distingue de ses voisins

L'indemnisation du congé parental pris à la suite des congés maternité et paternité reste relativement faible

en France par rapport à d'autres pays. En 2021, la durée totale du congé de maternité et parental potentiel payé à une femme à la naissance d'un enfant s'élève à 42 semaines en France pour le premier enfant, dont 16 semaines de congé maternité et 6 mois de congé

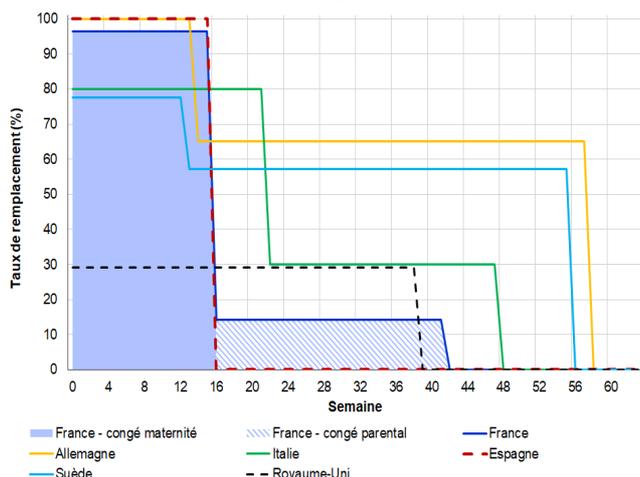
(7) La capacité théorique d'accueil correspond au nombre de places offertes pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans par les modes de garde formels. Cette capacité théorique est ensuite rapportée au nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans pour obtenir la capacité pour 100 enfants.

(8) Le crédit d'impôt frais de garde d'enfants de moins de 6 ans correspond à 50 % des dépenses de garde dans la limite d'un plafond forfaitaire annuel de 2 300 € par enfant, soit un crédit d'impôt maximum de 1 150 € en 2022 lors de la garde auprès d'un assistant parental ou en crèche.

parental⁹, contre 39 semaines de congé maternité au Royaume-Uni, 58 semaines en Allemagne, 51 semaines en moyenne dans l'OCDE et 64 semaines en moyenne dans l'Union européenne. Ces congés sont par ailleurs associés à des taux de remplacement variables, généralement plus élevés en début de congé (correspondant au congé de maternité) et moindres par la suite en cas de recours à un congé parental. Selon l'OCDE, le taux de remplacement garanti en moyenne sur la durée totale du congé rémunéré est ainsi de 46 % en France, de 29 % au Royaume-Uni, mais de 62 % en Suède qui affiche un taux d'emploi des femmes supérieur à celui de la France (80,8 % en 2021 contre 70,0 % en France). En Allemagne, le taux de remplacement est de 73 % et la durée d'indemnisation est plus longue qu'en France (et le taux d'emploi des femmes atteint 74,6 % en 2021).

Dans le détail, en France, le montant du congé parental indemnisé grâce à la PreParE, fixé forfaitairement selon la quotité de travail mais indépendamment des revenus du parent, est nettement plus faible que celui qui est garanti par les congés de maternité et de paternité, proche des salaires antérieurs, et il est aussi plus faible que chez nos voisins. Si le taux de remplacement du congé de maternité est relativement élevé en France, le niveau d'indemnisation du congé parental apparaît plus favorable dans d'autres pays européens, notamment l'Allemagne (cf. Graphique 2).

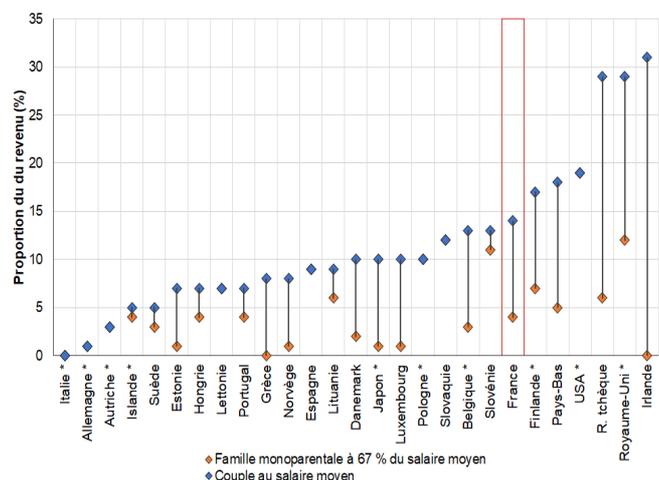
Graphique 2 : Taux de remplacement et durée des congés à la naissance d'un enfant pour une femme en 2021



Source : Calculs DG Trésor sur données OCDE.
 Note : Le taux de remplacement correspond à la proportion du salaire brut antérieur indemnisée lors du congé maternité puis parental pour une personne au salaire moyen à plein temps. Pour l'Allemagne, l'indemnisation est indiquée en proportion du salaire après impôt. Pour la France, elle est indiquée en proportion du salaire net.

Le reste-à-charge lors du recours à une garde en crèche en France se situe dans la moyenne de l'OCDE mais il reste supérieur à ceux qui sont observés dans plusieurs pays européens. L'OCDE met en évidence de fortes disparités de reste-à-charge entre pays européens sur le champ de l'accueil collectif : en 2021, en présence d'un couple biactif rémunéré au salaire moyen avec deux enfants de 2 et 3 ans, le reste-à-charge d'un accueil en crèche représente environ 14 % du salaire moyen en France – au niveau de la moyenne OCDE – contre 5 % en Suède, ou en Corée du Sud, 9 % en Espagne, et 29 % au Royaume-Uni (cf. Graphique 3). Pour un parent isolé rémunéré à 67 % du salaire moyen (c'est-à-dire environ au niveau du Smic), les restes-à-charge sont plus faibles avec un reste-à-charge moyen de 5 % du revenu dans les pays de l'OCDE et un reste-à-charge de 4 % en France.

Graphique 3 : Restes-à-charge liés à la garde d'un enfant en crèche en 2021



Source : Calculs DG Trésor sur données OCDE.
 Note : Les données reflètent le coût net d'une garde à temps plein en crèche en pourcentage du revenu pour une famille de deux enfants de 2 et 3 ans, dont les deux parents travaillent à temps plein et gagnent respectivement 100 % et 67 % du salaire moyen ou dont le parent, lorsqu'il est isolé, travaille à temps plein pour une rémunération de 67 % du salaire moyen. Le reste-à-charge pour une famille monoparentale est le même que pour le couple lorsqu'il n'apparaît pas graphiquement. Il est supposé que la garde est à temps plein, mais dans certains pays, comme les Pays-Bas, la participation aux mode de garde se fait le plus souvent à mi-temps. Par ailleurs, les frais de garde peuvent varier entre différents territoires d'un même pays. *Les chiffres reflètent les situations de villes (Rome pour l'Italie) ou régions (Wallonie pour la Belgique) précises.

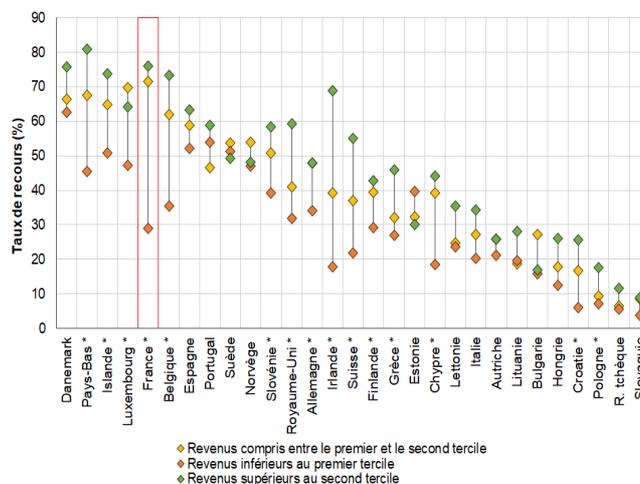
La France affiche un taux élevé de recours aux modes de garde formels : 60,4 % des enfants de 0 à 2 ans y bénéficiaient d'un accueil formel en 2019, contre 38,9 % en moyenne dans l'OCDE, où les taux varient beaucoup entre pays.

(9) Pour le conjoint, la durée maximale des congés post-naissance est de 28 jours calendaires (congé d'accueil de l'enfant) plus 6 mois (congé parental) dans le cas d'un premier enfant et dans la limite de son premier anniversaire.

Cependant, en France, le niveau de recours varie fortement avec le revenu disponible du foyer (cf. Graphique 4). Le taux de participation des enfants issus de familles dans le premier tiers de revenu disponible est de 29,0 %, soit moins de la moitié du taux de 76,1 % observé dans le tiers supérieur. Cette situation reflète en partie le fait que les couples monoactifs, davantage représentés parmi les ménages modestes, ont davantage recours à une garde par le parent inactif. En ce qui concerne les familles monoparentales, bien qu'elles fassent l'objet d'un soutien financier spécifique, leur taux de recours à un mode de garde formel reste inférieur (47 % parmi celles où le parent travaille) à celui des couples biactifs (71 % en 2018), suggérant l'existence d'obstacles supplémentaires non-financiers à l'accès à un accueil formel (répartition urbaine et territoriale notamment)¹⁰. Les inégalités d'accès en France seraient ainsi parmi les plus élevées des pays européens, avec le Royaume-Uni, l'Irlande et les Pays-Bas. À l'inverse, la Suède semble cumuler taux de recours global

satisfaisant et absence d'inégalités d'accès en fonction des revenus.

Graphique 4 : Recours à la garde en fonction du revenu disponible des parents en 2017



Source : Calculs DG Trésor sur données OCDE.

Note : Les données se réfèrent aux enfants de 0 à 2 ans gardés en accueil formel.

*Les différences entre les groupes sont statistiquement significatives au seuil de 5 %.

2. La garde formelle est favorable à l'enfant et contribue à réduire les inégalités sociales et de genre

2.1 La garde formelle est bénéfique pour le développement des jeunes enfants

Lors des premiers mois après la naissance, la garde par les parents est plus favorable au développement de l'enfant que la garde formelle. Comme le souligne le rapport de la Commission des 1000 premiers jours de l'enfant¹¹, les relations entre les enfants et les parents permis par leur réunion pendant les premiers mois ont une influence positive et durable sur la santé et le développement cognitif¹², avec un effet plus fort lorsque la garde est effectuée par les deux parents¹³. À l'inverse, les modes de garde formels, lorsqu'ils débutent trop tôt dans la première année de l'enfant, seraient associés à des relations moins harmonieuses avec les parents mais aussi à l'observation plus fréquente de comportements agressifs¹⁴. Cet effet

serait plus marqué lorsque le temps passé en crèche est élevé ou que l'accueil est de faible qualité¹⁵.

S'ils n'interviennent pas de façon trop précoce, les modes d'accueil formels ont par la suite un impact positif sur le développement de l'enfant. En France, l'étude Elfe (Étude Longitudinale Française depuis l'Enfance) observe le développement psychique d'une cohorte de 18 000 enfants nés en 2011. Les travaux de Berger *et al.* (2021)¹⁶ suggèrent que le recours à un mode d'accueil formel à l'âge d'un an permettrait un meilleur développement du langage qu'une garde familiale, sans que l'on puisse cependant identifier de seuil d'âge significatif à partir duquel la garde formelle devient préférable. Alors qu'en moyenne un enfant maîtrise 74 mots vers l'âge de 2 ans, les enfants qui fréquentent une crèche sont capables de dire 80 mots,

(10) Observatoire national de la petite enfance (2021), L'accueil du jeune enfant en 2020.

(11) Ministère des Solidarités et de la santé (2020), « Rapport de la Commission des 1000 premiers jours ».

(12) Ruhm Ph.D. (2007), « Incidences de l'emploi des parents et des congés parentaux sur la santé et sur le développement des enfants ». Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants. Centre d'excellence pour le développement des jeunes [en ligne].

(13) Huerta M. *et al.* (2013), "Fathers' Leave, Fathers' Involvement and Child Development: Are They Related? Evidence from Four OECD Countries", *OECD Employment and Migration Working Papers*.

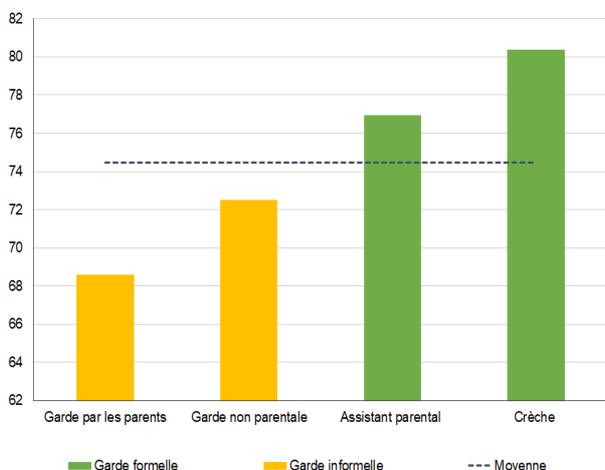
(14) Belsky J. (2001), "Emmanuel Miller Lecture: Developmental risks (still) associated with early child care", *The Journal of Child Psychological Psychiatry*, vol 42(7), pp. 845-859.

(15) Belsky J. (2004), « La quantité de temps de garde et le développement socio-émotionnel du jeune enfant », *Devenir*, vol. 16, no. 1, pp. 5-15.

(16) Les entretiens réalisés lorsque l'enfant a entre 12 et 18 mois permettent d'observer le mode de garde à l'âge d'un an, puis le nombre de mots maîtrisés est observé lors d'un entretien mené à ses deux ans.

soit également 3 mots de plus que les enfants gardés par un assistant parental¹⁷ et 12 de plus que ceux qui sont gardés par leurs parents.

Graphique 5 : Nombre de mots maîtrisés à 2 ans en fonction du mode de garde



Source : Berger L. M. et al. (2021), "The Impact of Center-Based Childcare Attendance on Early Child Development: Evidence from the French Elife Cohort", *Demography*.

Les modes de garde formels ont des effets positifs à long terme, surtout en accueil collectif. Avec le développement cognitif des jeunes enfants, l'accueil collectif participe au développement du capital humain qui, en agissant sur la productivité, accroît la croissance potentielle à long-terme :

- Aux États-Unis, le programme *Perry pre-school* mené dans les années 1960 a permis d'observer que l'investissement dans l'enseignement préscolaire a permis d'augmenter les chances de réussite scolaire et professionnelle futures des enfants, de réduire les inégalités selon l'origine sociale et de limiter les coûts sociaux engendrés par le décrochage scolaire, le chômage ou la délinquance. Les gains socio-

économiques du programme auraient ainsi largement dépassé son coût¹⁸.

- En France, l'OCDE observe que les élèves qui ont fréquenté une crèche obtiennent un score PISA en sciences plus élevé que les autres, de près de 42 points après prise en compte la situation socio-économique des élèves¹⁹.

L'accueil en structure collective serait aussi favorable au développement des compétences non-cognitives de l'enfant. En France, les enfants la cohorte Eden ayant bénéficié d'une garde collective feraient moins face à des difficultés émotionnelles ou relationnelles que les enfants ayant bénéficié d'une garde individuelle²⁰.

2.2 La garde formelle est particulièrement bénéfique aux enfants issus d'une famille modeste

Les jeunes enfants issus de milieux modestes bénéficient davantage d'une garde en accueil collectif. L'effet bénéfique de la fréquentation d'une crèche sur le nombre de mots acquis, observé par Berger *et al.*, est plus important chez les enfants dont les parents ont un faible niveau d'études, de bas revenus ou qui ne sont pas nés en France (graphique de la 1^{ère} page). Lorsqu'ils fréquentent une crèche, les enfants dont la mère a un niveau d'études inférieur au baccalauréat acquièrent 10 mots de plus que les enfants n'ayant pas fréquenté de crèche et dont les parents ont le même niveau d'études ; cette différence n'est que de 5 mots supplémentaires pour les enfants dont la mère a suivi un cursus post-bac. De même, l'effet bénéfique des années passées en accueil collectif sur les résultats aux épreuves scientifiques des tests PISA serait d'autant plus fort lorsqu'il concerne des enfants d'origine modeste²¹.

(17) La différence de mots maîtrisés entre la garde en crèche et la garde auprès d'un assistant parental est significative au seuil de $p < 0,05$.

(18) Heckman J. J. et al. (2010), "The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program", *Journal of Public Economics*, Volume 94, Issues 1-2, pp.114-128.

(19) Sans contrôle de la situation socio-économique, cette différence est de 63 points pour les enfants ayant fréquenté une crèche au moins 3 ans en comparaison d'enfants n'en ayant pas fréquenté ou moins d'un an selon OCDE (2017), « Petite enfance, grands défis 2017 : Les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants », *OECD Publishing*. À titre illustratif, France Stratégie estimait par ailleurs que si le score PISA moyen des élèves français en mathématiques et en sciences atteignait celui des élèves allemands ou sud-coréens en 2015 (passant ainsi de 497 à 519 ou à 546), la croissance économique pourrait être rehaussée de 0,12 point à 0,28 point de PIB par an à un horizon de 35 ans. Voir Heim A. et Ni J. (2016), « L'éducation peut-elle favoriser la croissance ? », *Note d'analyse de France Stratégie* n° 48.

(20) Gomajee R. et al. (2018), "Early childcare type predicts children's emotional and behavioural trajectories into middle childhood. Data from the EDEN mother-child cohort study", *Journal of Epidemiology and Community Health*, 72(11) pp.1033-1043.

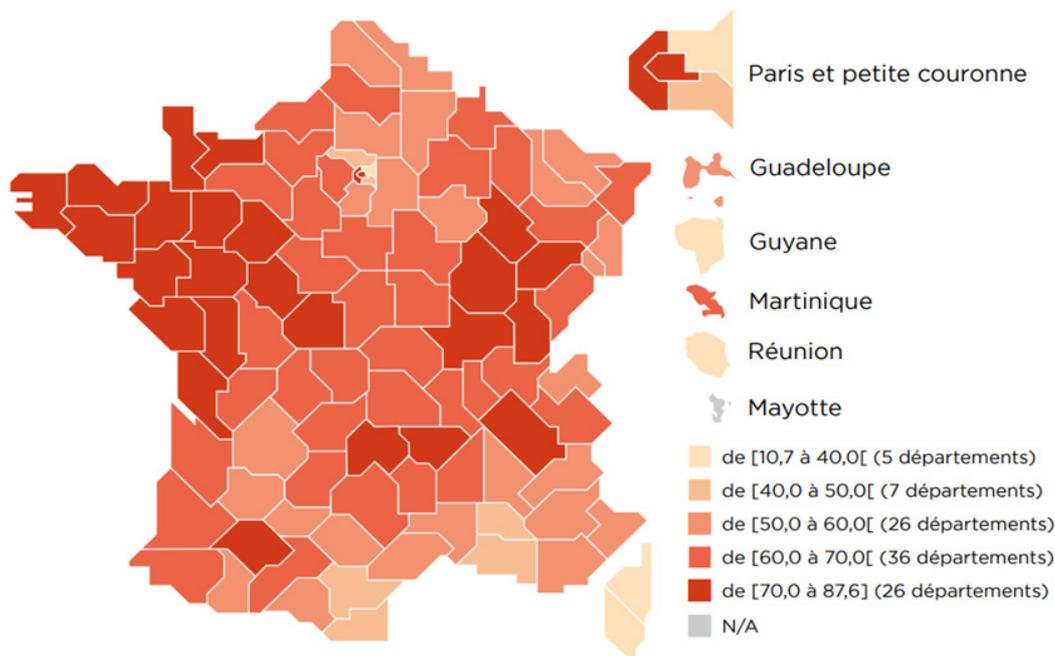
(21) Balladares J. et Kankaras M. (2020), "Attendance in early childhood education and care programmes and academic proficiencies at age 15", *OECD Education Working Papers*.

Pourtant, parmi les enfants des familles du premier quintile de niveau de vie, seulement 5 % sont accueillis en crèche comme mode de garde principal en semaine, et 3 % par un assistant parental, contre respectivement 22 % et 37 % pour les enfants des familles du dernier quintile de niveau de vie²². Ce moindre recours des parents de familles modestes peut s'expliquer par des facteurs d'offre de garde ou par des facteurs de demande de la part des parents.

L'offre de garde est très hétérogène en France. En 2019, la capacité d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans variait fortement selon les départements, de 10,7 places en Guyane à 87,6 places en Haute-Loire, avec une moyenne nationale de 59,8 places. L'offre de garde formelle est nettement plus faible que la moyenne dans les communes ou quartiers où le niveau de vie médian est le plus bas²³.

Certains parents avec de faibles revenus peuvent aussi parfois renoncer à une garde formelle malgré sa disponibilité. Recourir à un congé parental ou décider de ne pas reprendre une activité professionnelle découle d'un arbitrage qui tient compte à la fois des injonctions sociales ou des normes culturelles incitant parfois les mères à rester auprès des enfants (peur d'apparaître comme démissionnaire, méfiance vis-à-vis de la garde par des inconnus), des conditions de travail lors de la naissance de l'enfant (statut d'emploi, ancienneté ou relation avec l'employeur), des perspectives de rémunération ou de la probabilité de retrouver un emploi, et du coût financier des modes de garde au regard de leur qualité et des démarches qu'ils impliquent pour les familles, surtout dans le cas d'une garde par un assistant parental²⁴.

Graphique 6 : Capacité théorique d'accueil en garde formelle pour 100 enfants en 2018



Source : Observatoire national de la petite enfance (2021), *L'accueil du jeune enfant en 2020*.

(22) Enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants de la Drees (2013).

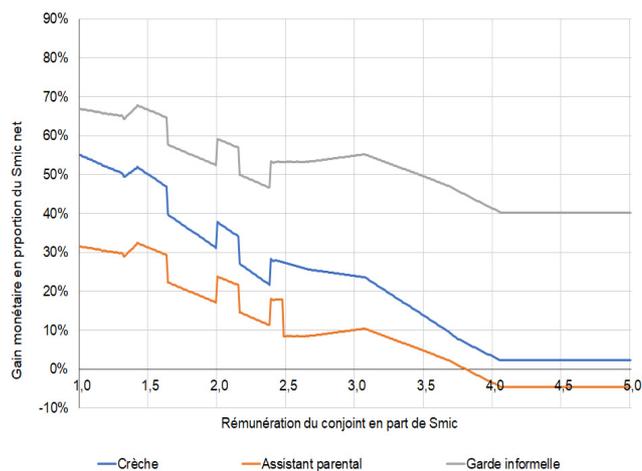
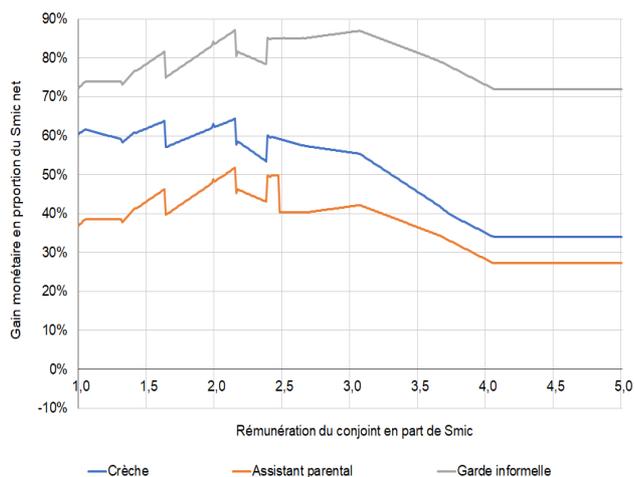
(23) Selon le HCFEA (2018), « L'accueil des enfants de moins de 3 ans », 17 % des enfants de moins de 3 ans issus d'une commune où le niveau de vie annuel médian est inférieur à 16 000 € vivent dans une commune dans laquelle le taux de couverture en place d'accueil est supérieur à 40 % contre 82 % des enfants dans l'ensemble.

(24) Compte tenu de la complexité de la rémunération (salaire, indemnité d'entretien, indemnité de repas, congés) d'un assistant parental dont les tarifs sont négociés avec les familles, il est impossible de connaître le reste-à-charge avant d'avoir choisi le professionnel ; par ailleurs, les démarches administratives (contrat, déclaration des salaires et indemnités) nécessitent des compétences de base en lecture et écriture et des outils informatiques.

Graphique 7 : Gain net à la reprise d'activité au Smic selon le revenu du conjoint

Si le parent ne bénéficiait pas de la PreParE.

Si le parent bénéficiait la PreParE (422 € par mois).



Source : Calculs DG Trésor sur législation 2022.

Note : Les restes-à-charge sont nets des crédits d'impôt pour frais de garde perçus au titre de l'année précédente. Le ménage est locataire en zone 2 et verse un loyer égal au loyer-plafond des allocations logement. La garde informelle est ici considérée comme gratuite, le reste-à-charge pour la famille est nul.

Lecture : Lorsque le conjoint est rémunéré l'équivalent de 2,0 Smic, le gain net lors de la reprise d'activité est d'environ 1 330 €, minoré d'une perte de prestations sociales d'environ 100 € et d'un impôt mensuel supplémentaire d'environ 120 €, soit un gain monétaire à l'activité de 84 % du Smic net lors du recours à une garde informelle, dont le coût est nul. Lors du recours à un assistant parental, le reste-à-charge d'environ 470 € vient réduire le gain monétaire à l'activité à 48 % du Smic net. Le gain net à une reprise d'activité rémunérée au-delà du Smic serait supérieur à celui exposé ici, limitant les éventuels effets désincitatifs pour les ménages plus aisés.

2.3 La garde par les parents peut nourrir les inégalités de genre

Lorsqu'elle est parentale, la garde est principalement exercée par les mères. Pour les enfants dont les parents vivent en couple, seulement 12 % du temps de garde parental entre 8 heures et 19 heures en semaine est effectué par le père seul, quand plus de la moitié est effectuée par la mère seule²⁵. La vie quotidienne et la carrière des femmes sont donc davantage affectées par l'arrivée d'un enfant. Les femmes recourent plus souvent que les hommes au temps partiel pour s'occuper d'enfants ou d'une personne dépendante (31,6 % des femmes à temps partiel le sont pour ce motif en 2019, contre 10,2 % pour les hommes)²⁶ et elles représentaient 93,9 % des bénéficiaires du congé parental indemnisé en juin 2020²⁷. La réduction de l'activité des mères, voire son interruption, a pour conséquence une diminution d'environ 30 % en

moyenne de leur revenu salarial cinq ans après la naissance de l'enfant²⁸.

Au-delà des mesures générales en faveur d'une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie familiale, qui ont un effet sur le taux d'activité des mères et le partage des tâches familiales, les politiques de la petite enfance font partie des outils pour lutter contre les inégalités de genre²⁹.

L'offre d'accueil en garde formelle reste aujourd'hui insuffisante au regard des besoins des familles. L'absence d'un mode de garde adapté peut conduire un parent, généralement la mère, à réduire temps de travail ou à renoncer à une activité : 8 % des mères d'enfants de moins de 3 ans auraient opté pour un retrait total ou partiel d'activité en raison d'un manque de service de garde d'enfants ou d'un coût trop élevé³⁰.

(25) Villaume S. et Legendre E. (2014), « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 », *Études et résultats Drees* n° 896.

(26) Calculs DG Trésor à partir de l'enquête Conditions de travail et risques psycho-sociaux 2019. Champ retenu : salariés hors contrats d'alternance.

(27) Observatoire national de la petite enfance (2021), *op. cit.*

(28) Meurs D. et Pora P. (2019), « Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en France : une lente convergence freinée par les maternités », *Économie et Statistique*, 510-511-512, pp. 109-130.

(29) Au sujet de l'articulation entre politiques familiales et lutte contre les inégalités femmes/hommes, voir Périvier H. (2020), « L'économie féministe », *Presses de Sciences po.*

(30) HCFEA (2018), « L'accueil des enfants de moins de 3 ans ».

Selon le HCFEA, la création de 155 000 à 175 000 places supplémentaires serait nécessaire pour accueillir les enfants dont les parents se retirent du marché du travail faute d'une solution de garde.

Ensuite, l'exercice de la garde par les deux parents lors des premiers mois de l'enfant renforcerait l'implication des pères dans la durée et rééquilibrerait ainsi les temps de garde dans le couple. Les études suggèrent que l'introduction d'un congé réservé au second parent contribuerait à une reconfiguration des responsabilités parentales persistant bien après la naissance de l'enfant³¹. L'implication du père dans les tâches familiales serait renforcée lorsqu'il a été en congé parental seul³². En Allemagne par exemple, à l'issue

d'un congé parental, même court, les pères ont réduit leur temps de travail pour garder les enfants, mais seuls les pères dont le congé parental a duré plus de deux mois ou qui ont été en congé parental pendant que leur partenaire travaillait ont par la suite augmenté leur participation aux tâches ménagères³³. Cela dit, l'Allemagne reste un des pays européens où les femmes actives sont le plus fréquemment à temps partiel. En 2021, 36 % des femmes y travaillent à temps partiel, contre 24,6 % en moyenne dans l'OCDE, et 20,5 % en France. Par ailleurs la présence du père ou du conjoint lors de la période périnatale, permise par le congé paternité, permet de diminuer les risques d'épuisement psychique et d'épisodes dépressifs post-naissance chez la mère³⁴.

3. Réformes récentes et perspectives pour la garde des jeunes enfants

3.1 La France a entamé des réformes pour la garde des jeunes enfants

Au niveau national, l'action publique en faveur de l'offre de garde formelle prend la forme d'orientations fixées dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) : la COG actuelle (2018-2022) prévoyait la création de 30 000 places supplémentaires, en particulier dans les quartiers prioritaires de la ville et elle introduit des aides financières pour les structures accueillant des enfants défavorisés ou opérant dans des territoires sous-dotés (bonus « mixité », « handicap » et « territoires »). La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté prévoit quant à elle un plan de formation à destination des professionnels de la petite enfance.

Ces orientations ne permettent pas, à elles seules, de garantir un développement suffisant de l'offre d'accueil. Concernant l'accueil collectif, alors que les contraintes budgétaires pèsent sur les collectivités territoriales, la

création de places est désormais principalement portée par les opérateurs privés, qui peuvent s'appuyer sur un modèle économique rentable grâce à une forte mobilisation des financements publics et une tarification plus souple. Cela peut toutefois renchérir le coût des crèches pour les familles : le reste-à-charge des micro-crèches privées financées par la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) serait environ deux fois supérieur à celui des crèches publiques financées par la PSU³⁵. Quant à l'accueil individuel, il pâtit d'un manque d'attractivité pour les assistants parentaux confrontés à des conditions d'exercice peu attractives, du fait de l'isolement dans lequel ils exercent leur métier et des faibles rémunérations et perspectives de carrière.

Par ailleurs, l'efficacité de l'action publique à orienter le développement de l'offre de garde semble confrontée à la multiplicité des acteurs concernés (État, communes, départements, CAF, entreprises) ainsi qu'à l'absence d'un chef de file responsable de l'accueil de la petite enfance^{36,37,38}.

(31) Farré L. (2019), "Does Paternity Leave Reduce Fertility?", *Journal of Public Economics*, Volume 172, pp. 52-66.

(32) Patnaik A. (2019), "Reserving Time for Daddy: The Consequences of Fathers' Quotas", *Journal of Labor Economics*, Volume 37, Number 4 pp. 1009-1059.

(33) Bünning M. (2015), "What Happens after the 'Daddy Months'? Fathers' Involvement in Paid Work, Childcare, and Housework after Taking Parental Leave in Germany", *European Sociological Review*, Vol. 31, Iss. 6, pp. 738-748.

(34) Cardenas S. I. et al. (2021), "Associations between Paid Paternity Leave and Parental Mental Health Across the Transition to Parenthood: Evidence from a Repeated-Measure Study of First-Time Parents in California", *Journal of Child and Family Studies*, 30, pp. 3080-3094.

(35) HCFEA (2018), « L'accueil des enfants de moins de 3 ans ».

(36) IGAS/IGF (2017), « La politique d'accueil du jeune enfant ».

(37) Rapport d'information du Sénat (2015), « Les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes ».

(38) IGAS/IGF (2021), « Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale ».

Encadré : Droit opposable en Allemagne et en Europe

Au début des années 2000, l'Allemagne présentait un important retard en matière d'accueil du jeune enfant : 10 % des enfants de moins de 3 ans y étaient accueillis à l'extérieur de la famille, contre la moitié en France. Si le taux de couverture de l'ensemble des modes d'accueil formels reste inférieur en Allemagne en 2014 (32 % pour les enfants de moins de 3 ans, contre 52 % en France), le taux de recours particulier aux structures d'accueil collectif (crèches et écoles maternelles) y a crû de manière significative pour atteindre 27 % la même année, contre 20 % en France. L'Allemagne a ainsi atteint les objectifs qu'elle s'était fixés, alors que le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans a peu évolué en France.

Selon l'analyse de France Stratégie^a, le succès de la politique allemande s'expliquerait par une gouvernance efficace de l'offre d'accueil, associée à une forte lisibilité des financements et à la mise en place d'objectifs contraignants de développement de l'offre. Le système allemand se caractérise par un droit opposable à un accueil pour les enfants entre 1 et 3 ans, ainsi que pour les enfants de moins d'un an dont les parents travaillent, suivent une formation professionnelle ou sont bénéficiaires de prestations d'insertion professionnelle. Les autorités locales responsables de l'accueil de la petite enfance sont ainsi tenues d'offrir un nombre suffisant de places sur le territoire. En cas de manquement, le juge administratif, saisi par les familles, peut imposer à la commune de les dédommager (en compensant l'éventuel surcoût lié à un autre mode d'accueil ou les pertes salariales).

Un droit opposable à la garde des jeunes enfants existe aussi en Angleterre, au Danemark, en Suède, en Finlande et en Islande. Comme le note l'Institut de recherches économiques et sociales^b, ces pays ont en commun d'avoir désigné l'échelon communal comme responsable de l'application d'un droit opposable à la garde, mis en place progressivement en fonction de l'âge de l'enfant en Allemagne et en Finlande, ou selon les besoins de garde des parents en activité en Suède. Ce droit s'articule dans la majorité des pays avec un congé parental long, qui permet de concentrer l'accueil formel sur les enfants de plus d'un an. Enfin, ces pays cherchent à assurer un reste-à-charge similaire pour les familles lors du recours à un accueil individuel ou collectif.

- a. Collombet C. *et al.* (2017), « Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? », *Note d'analyse de France Stratégie* n° 48.
b. Collombet C. (2022), « Le droit à une place d'accueil du jeune enfant dans six pays européens : quels enseignements pour la France ? », *Chronique internationale de l'IRES* n° 178.

En Allemagne, les réformes du congé parental engagées depuis 2007 ont conduit à une hausse significative de l'indemnité, fixée à 65 % du revenu d'activité avec un plafond à 1 800 € par mois. Il existe également un système de bonus en cas de partage du congé parental par les deux parents³⁹. Entre 2006 et 2014, le taux de recours des pères est passé de 3,5 % à 34,2 %⁴⁰, pour une augmentation de près de 50 % du budget consacré au congé parental (de 4,2 Md€ en 2008 à 6,4 Md€ en 2017)⁴¹.

En France, les réformes importantes les plus récentes ont porté sur le congé parental et le congé paternité. L'indemnisation du congé parental a évolué en 2015

avec la création de la PreParE. Pour un premier enfant, la durée d'indemnisation maximale a été fixée à 6 mois par parent, contre 6 mois à partager entre les deux parents auparavant. À partir du deuxième enfant, la période d'indemnisation est réduite de 36 à 24 mois pour un même parent, incitant ainsi au partage au sein des couples. Cette réforme n'a pas permis de faire augmenter le taux de recours au congé parental chez les pères, quand bien même une majorité de pères travaillant à temps partiel auraient pu en bénéficier sans réduire les droits de leur conjointe, mais elle a permis d'augmenter les revenus d'activité (revenus du travail et allocations chômage) des mères qui avaient

(39) Deux mois de congés indemnisés réservés au second parent, portant le total à 14 mois maximum pour un couple.

(40) Fagnani J. (2018), « Allemagne. Les réformes de la politique familiale : dix ans après, quel bilan ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 162.

(41) HCFEA (2019), « Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance ».

une activité avant le congé parental⁴². La réforme a entraîné une augmentation de 3 480 € des revenus du travail des mères lors de la 3^{ème} année de l'enfant, qui a permis de compenser la diminution de 2 725 € de la PreParE perçue sur cette période avant réforme⁴³.

Depuis le mois de juillet 2021, le congé paternité et d'accueil de l'enfant passe de 14 jours à un total de 28 jours en France. Le délai est allongé à 6 mois suivant la naissance de l'enfant pour permettre au second parent de prendre le relais de la mère à l'issue du congé maternité.

3.2 Améliorer la garde des jeunes enfants : quels leviers ?

Pour répondre au manque de capacités d'accueil formel du jeune enfant, le renforcement de l'accueil collectif en crèche nécessite d'améliorer la gouvernance de l'offre sur le territoire. La difficulté à atteindre les objectifs de créations de places, fixés dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, suggère que les incitations à la création de places par les gestionnaires ne fonctionnent pas, en particulier dans les territoires les plus pauvres. La définition d'une entité cheffe de file pour l'accueil collectif du jeune enfant en France permettrait d'en clarifier la gouvernance. Cette compétence pourrait s'accompagner d'un renforcement des incitations à la création de places en crèche pouvant à terme prendre la forme, par exemple, d'un droit opposable.

Par ailleurs, les places d'accueil auprès d'assistants parentaux, moins coûteuses pour les finances publiques⁴⁴, pourraient évoluer vers un mode d'exercice se rapprochant de l'accueil collectif, plus favorable au développement des enfants mais aussi générateur d'emplois de meilleure qualité. Les « maisons d'assistantes maternelles » (MAM), où les assistants parentaux se réunissent pour exercer leur activité, ou des crèches familiales, où les enfants alternent garde en crèche et auprès d'un assistant parental, permettent un exercice plus collectif de la garde. Ces conditions de garde rapprochent garde individuelle et collective et sont à la fois susceptibles de rendre ce métier plus attractif pour les professionnels de la petite enfance et de rendre ce mode de garde plus attractif pour les familles.

Enfin, afin d'accroître le recours à la garde formelle chez les familles modestes, la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2023 prévoit une réforme du CMG. Sa nouvelle formule de calcul liera le reste-à-charge de la garde par un assistant parental aux ressources de la famille, pour permettre sa convergence avec le reste-à-charge lors du recours à la garde en crèche. Elle permettra aussi de supprimer les effets de seuils du barème actuel, de sorte que les restes-à-charge seront davantage progressifs en fonction des ressources, et de mieux prendre en compte le volume horaire de garde dans le calcul de l'aide. Cette mesure assurera une meilleure solvabilisation des familles et permettra de favoriser le recours par les ménages modestes à la garde professionnelle auprès d'un assistant parental.

(42) Périvier H. et Verdugo G. (2021), « Cinq ans après la réforme du congé parental (PreParE), les objectifs sont-ils atteints ? », *Policy Brief de l'OFCE* n° 88.

(43) Le revenu annuel moyen des mères concernées était d'environ 12 000 € trois ans avant la naissance de l'enfant.

(44) Le coût complet pour une place en crèche (environ 1 600 € par mois pour une place en crèche PSU) est plus élevé que pour une place auprès d'un assistant parental (environ 1 200 € par mois, en fonction de l'hypothèse de rémunération du professionnel) et la participation des parents est actuellement plus faible lors du recours à la crèche. [Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale - Famille](#) (2022).

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances
et de la Souveraineté
industrielle et numérique
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

**Directeur de la
Publication :**

Agnès Bénassy-Quéré

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus**Janvier 2023**

N° 321 La concurrence dans le marché français des communications électroniques

Arthur Dozias

N° 320 La mesure de la consommation publique et ses enjeux pour l'activité en 2020 et 2021

Bastien Alvarez, Sixtine Bigot

Décembre 2022

N° 319 Évolution des marchés financiers chinois

Thomas Carré, Zilan Huang, Florian Surre

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>

 **Direction générale du Trésor**

 **@DGTresor**

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : bit.ly/Trésor-Eco

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.