



**HAL**  
open science

## Emploi des mères et garde des jeunes enfants : l'impossible réforme ?

Hélène Périvier

► **To cite this version:**

Hélène Périvier. Emploi des mères et garde des jeunes enfants : l'impossible réforme ?. *Droit Social*, 2003, 09, pp.795 - 804. hal-03458678

**HAL Id: hal-03458678**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03458678>**

Submitted on 30 Nov 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Droit social

Droit social 2003 p. 795

Emploi des mères et garde des jeunes enfants : l'impossible réforme ?

**Hélène Périvier, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE),  
département des études**

Lors de la conférence famille du 29 avril 2003, le ministre délégué a annoncé les propositions de réforme de la politique familiale du Gouvernement. La réflexion s'est concentrée autour des aides à la petite enfance et plus particulièrement sur le système des modes de garde des enfants de moins de trois ans. Ceci se justifie parfaitement dans le pays d'Europe où il naît le plus d'enfants (762 700 pour l'année 2002 selon l'Ined). L'entrée massive des femmes sur le marché du travail a sonné le glas du modèle familialiste dans lequel l'homme travaillait pour subvenir aux besoins de la famille et la femme s'occupait des enfants. *De facto* le problème de la garde des jeunes enfants s'est posé. L'école maternelle accueille gratuitement les enfants (au moins pour une partie de la journée) dès leurs trois ans. Qu'en est-il des enfants plus jeunes, comment les faire garder ? Cette question apparemment anodine cache un enjeu de taille : celui de l'intégration des femmes sur le marché du travail et plus largement dans la société.

Concilier vie familiale et vie professionnelle reste encore aujourd'hui une problématique typiquement féminine. L'emploi des femmes doit être encouragé et favorisé. D'une part, c'est un facteur indispensable à l'égalité entre hommes et femmes. D'autre part, il s'agit d'un investissement rentable pour une société moderne. En outre, la volonté de travailler des femmes, notamment pour obtenir une indépendance financière, est indéniable. Or, la disponibilité et le coût des modes de garde constituent des éléments clé de l'emploi des mères. En France, le taux d'emploi des femmes âgées de 24 à 54 ans sans enfant est de 73,5 % ; il tombe à 58,8 % pour celles qui en ont deux ou plus (OCDE, 2002).

Le dispositif français des aides à la garde des jeunes enfants est l'un des plus généreux et des plus développés d'Europe, ce qui explique en partie la double performance française en matière de natalité et d'emploi des femmes. Il comprend de multiples mesures nationales et locales. Les services offerts tentent, autant que faire se peut, de prendre en compte le développement de l'enfant  (1). Cependant, ce dispositif n'est pas parfait pour autant : toutes les familles ne sont pas logées à la même enseigne selon leurs revenus et leur lieu d'habitation. En outre, une partie du système décourage l'activité des femmes et leur progression sur le marché du travail.

Initialement, l'équipe gouvernementale en place avait envisagé une réforme de fond du système des aides à la garde des jeunes enfants. Malgré le budget supplémentaire de 1 milliard d'€ débloqué pour la famille, cet ambitieux projet a dû être revu à la baisse. Ainsi, au lieu d'une refonte totale, il s'agit plutôt d'un ajustement du dispositif actuel. Néanmoins, des améliorations notables ont été apportées. Elles portent particulièrement sur l'accès aux modes de garde, tant sur le plan du coût pour les familles à revenus modestes que sur celui de la capacité d'accueil. La garde par des assistantes maternelles devient plus accessible financièrement. De même, l'élargissement de l'offre de modes de garde devrait combler une partie de l'excès de demande dû à la pénurie actuelle des places en crèche. En revanche pour ce qui concerne l'insertion des femmes sur le marché du travail, la réforme constitue un pas en arrière. L'extension du congé parental (allocation parentale d'éducation) se fera sans conteste aux dépens de l'activité des mères les moins qualifiées aussi bien sous son aspect quantitatif que qualitatif. La première partie de l'article décrit le dispositif existant en montrant ses points faibles. Une seconde partie présente une évaluation de la réforme annoncée.

I. - Pourquoi réformer le système des modes de garde ?

## 1. Diversité ne rime pas avec satisfaction

En matière de garde d'enfant, la France occupe une place particulière relativement à ses voisins européens. En effet, les aides à la garde des enfants de moins de six ans sont non seulement généreuses, mais de plus offrent un panel de solutions multiples et variées aux parents (2). Dès les années 60, pour faire face à l'entrée massive des femmes françaises dans le monde du travail, les pouvoirs publics ont développé des structures d'accueil des jeunes enfants afin de faciliter ce mouvement irrésistible. Dans un premier temps, l'accent a été mis sur l'offre d'équipements et services collectifs : crèches municipales, familiales, halte-garderie (encadré 1). Le milieu des années 1980 marque la fin de l'hégémonie de ce type de solutions et le développement de modes de garde individuels : encouragement à l'emploi d'une personne à domicile (AGED, allocation de garde d'enfant à domicile), d'une assistante maternelle à l'extérieur (AFEAMA, aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée) ou retrait du marché du travail d'un des deux parents (APE, allocation parentale d'éducation). Ce mouvement s'est poursuivi dans les années 1990. Ainsi, la proportion d'enfants accueillis en crèche stagne, alors que l'accueil individuel concerne un nombre croissant d'enfants.

En 2002, plus d'un tiers des enfants de moins de trois ans étaient gardés hors du système organisé soit par un membre de la famille (pour les trois quarts) soit par un mode de garde informel non déclaré. 9 % étaient gardés en crèche (soit environ 200 000 enfants), 19 % par une assistante maternelle et 1,5 % à domicile. Malgré cet imposant dispositif, les parents ne sont pas satisfaits du mode de garde qu'ils obtiennent. Ainsi, selon le Crédoc, 43 % des parents n'ont pas accès au mode de garde qu'ils souhaitent et cette proportion a tendance à augmenter depuis 15 ans. Il est difficile de connaître les préférences des familles. La crèche et la garde à domicile sont vues comme des modes de garde satisfaisants de façon générale. La crèche offre un lieu d'éveil et de socialisation pour les jeunes enfants et la garde à domicile représente le moyen de plus souple en termes d'horaires pour les parents. Cependant, les deux engendrent un fort taux d'insatisfaction (3). Pour la première, c'est le nombre de places disponibles qui est en cause, alors que pour la seconde c'est la contrainte financière qui pèse sur la décision des parents. Le mode de garde le plus contesté est la nourrice non agréée : moins d'une personne sur cinq qui y fait appel en est satisfaite (Crédoc, 1997) ; mais aucune autre possibilité n'est offerte à ces familles.

## 2. Pas de véritable « choix » des parents

La décision des parents concernant le moyen de faire garder leur enfant est déterminée par deux facteurs : la disponibilité et le taux d'effort du ménage (c'est-à-dire le rapport entre le coût du mode de garde et son revenu).

La répartition géographique des structures d'accueil collectif est inégale. Le taux d'équipement moyen de places en crèche est de 6,8 places pour 100 enfants, mais il est de 24,3 à Paris contre seulement 1,1 dans l'Aisne (CSS, 2003). Les zones rurales sont sous-équipées en établissements collectifs relativement aux zones urbaines. Le mouvement de décentralisation des années 80 a transféré aux communes cette compétence sans les doter des moyens adéquats pour répondre aux besoins des familles. Certes, la CAF participe au financement de la construction et du fonctionnement des crèches (4). Mais, 30 % restent à charge des collectivités locales ; ainsi seules les communes suffisamment riches peuvent s'équiper. Le manque de moyens et de dynamisme des municipalités ont conduit à un sous-investissement local (Commaille 1993, Jensen et Sineau, 1997). Depuis les années 1990, la croissance des places offertes en crèches collectives et familiales s'est fortement ralentie : 5 000 places supplémentaires étaient en moyenne créées chaque année sur la période 1985-1996 ; ce chiffre tombe à 1 500 entre 1996 et 1999 (Le Corre, 2000) (5). En 2000, un plan de soutien exceptionnel FIPE (fonds d'investissement à la petite enfance) de presque 230 millions d'€ a été lancé pour accélérer le développement de ces structures d'accueil (6). Malgré ces efforts, la pénurie des places persiste sur l'ensemble du territoire.

Le second facteur qui détermine le choix des parents est le coût du mode de garde. Si la crèche offre une tarification progressive, les solutions individuelles restent inaccessibles aux

ménages modestes. Certes, toutes les familles, quelles que soient leurs ressources, ont accès aux aides financières couvrant une partie du coût de la garde individuelle (7) (sauf l'APJE, allocation pour jeune enfant). En 2002, plus d'un million de familles bénéficiaient de l'une de ces aides, pour une dépense totale de plus de 5 milliards d'€ (CSS, 2003). Dans les zones urbaines, où les places en crèche sont pourtant relativement nombreuses, la garde à domicile s'est particulièrement développée. Accessible aux familles aisées, elle présente plus de souplesse de fonctionnement pour les parents (pour les horaires d'accueil). En zone rurale, l'assistante maternelle et l'APE sont venues combler une partie de la demande insatisfaite par les crèches ; le recours à des aides informelles et gratuites (amis, parents) y est également plus important. Les familles aux revenus modestes ne peuvent s'appuyer que sur des modes de garde collectifs ou informels.

Les collectivités locales offrent, en fonction de leurs possibilités financières, des aides annexes en fonction du mode de garde choisi, accentuant ainsi l'inégalité de traitement des parents selon leur lieu d'habitation et selon le type de garde auquel ils ont accès. Par exemple, la Mairie de Paris offre, sans condition de ressources, une aide de 382 € par mois pour toutes les familles bénéficiant de l'AGED.

L'emploi d'une personne à domicile reste le mode de garde le plus coûteux pour les parents (autour de 1 200 € par mois pour un enfant) (8). Il apparaît très nettement que l'AGED s'adresse aux ménages aisés. Le revenu médian des bénéficiaires de l'AGED est de 69 000 € en 1999 (Jacquot, Le Jeannic, Yakubovich et Sloma, 2002) (9), soit plus du double de celui des familles bénéficiaires de l'AFEAMA et trois fois plus que celui des familles ayant recours à la crèche ou ayant opté pour l'APE. La crèche constitue le mode de garde le moins onéreux pour les familles modestes, le tarif d'une place étant très progressif avec le revenu des parents : de 60 € au minimum (pour un RMI) à 530 € par mois à partir de cinq SMIC, alors que le coût d'une place chez une assistante maternelle est relativement indépendant des ressources de la famille (entre 390 et 410 € par mois, Périvier 2003). De ce fait, à partir d'un certain niveau de revenu, l'emploi d'une assistante maternelle extérieure devient plus intéressant financièrement. Le prix élevé de l'emploi d'une personne à domicile et la tarification quasi-forfaitaire des services d'une assistante maternelle vont à l'encontre du principe de libre choix : les deux-tiers des parents qui auraient souhaité une garde à domicile n'ont pu y avoir recours (Crédoc, 1997). Les ménages les plus pauvres ne peuvent choisir qu'entre crèche ou retrait du marché du travail. Enfin, si l'AGED est plus faible que les autres aides, le taux de prise en charge du coût de la garde de l'enfant augmente avec les ressources du ménage (jusqu'au plafond de réduction d'impôt de 10 000 €). Cette progression est due à l'avantage fiscal associé à l'emploi d'une personne à domicile, dont seules les familles imposables peuvent bénéficier.

Le recours au multi-accueil (combinaison de solutions formelles et informelles) est fréquent. Les parents les plus en difficulté pour trouver un mode de garde sont ceux dont l'enfant a un handicap ou ceux qui ont des horaires de travail atypiques. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'ils n'ont pas les moyens de recourir à une aide à domicile (cassier(ères), employé(es) de nuit...). Sur ce marché marqué par une insuffisance de l'offre, il est souvent plus difficile de trouver une possibilité d'accueil à temps partiel en crèche ou chez une assistante maternelle.

### 3. L'APE : la trappe à inactivité des femmes

L'individualisation des modes de garde a eu des conséquences sur l'emploi des femmes. Certes, les aides destinées à couvrir le coût de la garde favorisent ou exigent la bi-activité des couples. Il en est de même en ce qui concerne l'attribution des places en crèche. Mais à côté de ces solutions, le dispositif d'aide à la garde d'enfant offre la possibilité d'ajustement temporel : temps partiel et congés parentaux, rémunérés (APE) ou non. L'APE consiste à offrir un demi-SMIC au membre du couple qui arrête de travailler pour s'occuper du deuxième enfant jusqu'à ses trois ans. 98 % des bénéficiaires sont des femmes. La version à temps partiel (10) concerne davantage des femmes qualifiées, dont le conjoint a généralement des revenus élevés. En effet, cette formule implique le paiement d'un mode de garde pendant les jours de travail, ce qui la rend peu intéressante pour les personnes ayant un salaire faible.

L'APE à taux plein s'adresse plus particulièrement aux personnes ayant des revenus plus modestes, les femmes qualifiées ayant plus à perdre à cesser leur activité que les non qualifiées. Certes, rien ne stipule dans la loi que ce congé parental doit être pris par la mère, il est donc apparemment neutre et, selon les pouvoirs publics, c'est en toute liberté que les femmes cesseraient leur activité pour s'occuper des enfants.

Mais, parler de « choix d'activité des mères » revient à occulter l'ensemble des contraintes qui pèsent sur cette décision. Elles sont multiples mais peuvent être classées en deux grandes catégories. La première concerne le poids sociologique et culturel qui pénalise l'emploi des mères. Certes, en France contrairement à l'Allemagne, une mère qui travaille n'est pas perçue comme une mauvaise mère mais plutôt comme une femme active qui réussit à assumer sa double journée. Mais elle reste encore aujourd'hui considérée comme le parent le plus compétent pour s'occuper du jeune enfant (11). La femme prend sa décision d'activité dans cet environnement sociétal. L'autre catégorie de contraintes porte sur les aspects économiques et financiers. Le rapport « qualité/coût » de la garde est essentiel. Les APEistes à taux plein habitent le plus souvent dans des zones rurales ou de petites agglomérations sous-équipées en modes de garde. Les parents n'ont donc pas d'autre alternative que l'interruption de leur carrière (Afsa, 1999). *De facto*, si les modes de garde de qualité sont accessibles financièrement mais trop peu nombreux, ou s'ils sont trop chers, ou encore s'ils sont bon marché mais peu satisfaisants, alors la famille optera pour le retrait du marché du travail de l'un des parents. Dans la plupart des cas, la femme est le travailleur le moins rémunéré dans le couple, si bien que l'arbitrage financier du ménage se fait aux dépens de son activité, soit en termes de réduction du temps de travail, soit en termes de retrait total du marché du travail. Offrir des modes de garde de qualité, à faible coût et en quantité suffisante est donc un élément nécessaire, mais pas suffisant, pour garantir un accès équitable au marché du travail aux femmes relativement aux hommes.

Le retrait d'activité suite à une APE peut s'avérer définitif. Au terme des trois ans de versement, celles qui avaient une situation stable ont pu retrouver leur emploi initial ; pour d'autres, la reprise d'une activité a été facilitée par le dynamisme du marché du travail à la fin des années 1990, mais cela est loin d'être assuré pour celles qui sortiront du dispositif en période d'aggravation du chômage ; enfin, certaines n'ont pas pu retrouver un emploi. Les femmes qui sortent de leur congé parental en pleine récession économique retrouvent difficilement un emploi à moins d'avoir initialement un emploi sécurisé ; ceci est d'autant plus vrai qu'elles sont peu qualifiées. Dans le meilleur des cas, elles vivent grâce aux ressources du conjoint, ce qui remet en cause leur indépendance financière et dans les cas d'extrême précarité, elles n'ont plus que le RMI. Plus les femmes interrompent (ou réduisent) leur activité, plus leurs salaires ainsi que les types d'emploi et les profils de carrière auxquels elles peuvent prétendre en sont affectés. Ainsi, qu'il soit à temps partiel ou à temps plein, le congé parental freine l'intégration des femmes dans le monde du travail. Le cercle vicieux qui en fait les candidates idéales aux congés parentaux renforce les inégalités homme/femme sur le marché du travail.

Globalement, l'APE étendue au deuxième enfant en 1994 (encadré 1) a favorisé le retour au foyer des femmes peu qualifiées dont la situation initiale sur le marché du travail était précaire (chômage, emploi temporaire...). En réaction à ce phénomène de précarité, les pouvoirs publics ont introduit en 2000 l'ARAF (l'aide à la reprise d'activité des femmes (12)) supposée faciliter le retour à l'emploi de cette population. Il s'agit d'offrir 460 € annuels et forfaitaires à toute femme ayant un enfant de moins de six ans qui reprend une activité après une longue période d'interruption (13). Cette fois-ci la mesure est légalement ciblée sur les mères uniquement : cette discrimination positive envers les femmes (très maigre certes) semble venir corriger la discrimination « inavouée » que fait peser l'APE sur leur activité. En outre, l'association d'une mesure consistant à exclure les femmes du marché du travail et d'une autre à les inciter à y retourner reflète les hésitations des décideurs publics en ce qui concerne le rôle des femmes dans la société, l'emploi et la famille (14).

## II. - Évaluation de la réforme 2003 des modes de garde

### 1. Qui gagne et qui perd ?

Initialement le Gouvernement avait envisagé une réforme drastique des aides à la garde des jeunes enfants ayant pour triple objectif de simplifier le système, de le rendre plus équitable et d'offrir un libre choix du mode de garde. Il s'agissait d'offrir une allocation universelle de 450 € par mois par enfant de moins de trois ans. Elle devait être versée sans condition de ressources ni aucune exigence concernant la situation présente ou passée des parents sur le marché du travail. Elle devait couvrir le coût du mode de garde de l'enfant choisi librement. Proche du montant mensuel de l'APE à taux plein, elle aurait remplacé entièrement l'APE, l'AGED, l'AFEAMA et l'APJE. Le coût de cette réforme devait s'élever approximativement à 12 milliards d'€ (Périvier, 2003). Les mesures supprimées en compensation représentent un peu moins de 8 milliards d'€ (en 2002). Il restait donc 4 milliards d'€ à trouver. L'utilisation de l'excédent de la branche famille (excédentaire en 2002 de 1 milliard d'€) aurait pu permettre de couvrir une partie du coût restant ; cependant le régime général de la Sécurité sociale étant déficitaire, cela aurait dû faire l'objet d'un débat. Même en admettant que cela fût accepté, 3 milliards d'€ manquaient. Le milliard d'€ supplémentaire débloqué pour la famille n'a donc pas permis de mettre en place une réforme de ce type. Cette proposition jugée trop ambitieuse a donc fait place à une modification moins importante du système d'aide à la garde des jeunes enfants. Pour être moins coûteux, le projet a dû renoncer à son caractère universel : de multiples conditions de ressources ont dû être imposées afin de réduire le nombre de bénéficiaires. Le système obtenu a perdu en simplicité.

Globalement, les réformes annoncées le 29 avril 2003 doivent permettre de garantir le libre choix du mode de garde et celui du comportement d'activité et ceci grâce un dispositif clair et compréhensible par les familles afin de faciliter leur décision dans ce domaine. Elles devraient être appliquées dès janvier 2004. Dans l'ensemble, tous les ménages sont gagnants grâce à l'augmentation de l'enveloppe budgétaire mais les gains sont différents selon leurs revenus.

Une partie des mesures proposées ne sont pas véritablement nouvelles et ne sont que de simples ajustements de dispositifs existants et élargissements de leurs champs d'application. Par exemple, le « plan crèche » de 200 millions d'€ alloués à la création de 20 000 places en crèches n'est pas une nouveauté, mais plutôt la reconduction du FIPE évoqué précédemment. De même, la prime de naissance de 800 € versée au septième mois de grossesse à toute famille dont le revenu est inférieur à 4 100 € par mois (soit 4,5 SMIC) correspond à l'ancienne APJE courte, qui proposait 160 € versés sous condition de ressources (pour un revenu inférieur à 1,5 ou 2,1 SMIC selon la composition de la famille) du quatrième mois de grossesse jusqu'aux trois mois de l'enfant, soit un montant total de 1 440 €.

Le tableau 1

**TABLEAU 1 : Gains financiers associés au passage de l'APJE à la prime de naissance**

Revenu <sup>(1)</sup>	1 SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC	2,1 SMIC	3 SMIC	4,5 SMIC	5 SMIC
Couple mono-actif ayant un enfant	-640	-640	+800	+800	+800	+800	+800
Couple bi-actif ayant un enfant	-	-640	-640	+800	+800	+800	+800

Source : calculs de l'auteur, www.service-public.fr et www.famille.gouv.fr

<sup>(1)</sup> Un SMIC à temps plein procure un revenu net mensuel de 910 €.

montre que cette modification constitue en réalité une réduction du montant de l'APJE courte et une extension de sa condition de ressources. En résumé cela revient à donner moins à plus de familles. Ainsi la prime de naissance est un gain net pour les ménages ayant un revenu moyen (entre 2,1 et 4,5 SMIC) alors qu'elle représente une perte pour les ménages les plus modestes. Ces derniers percevaient auparavant 1 440 € sur neuf mois et ne toucheront plus que 800 € en une seule fois.

Le point central de la réforme est la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) détaillée dans l'encadré 2. Elle comprend une allocation de base qui peut être complétée soit par un «

complément libre choix du mode de garde », soit par un « complément libre choix d'activité ».

L'allocation de base de la PAJE s'élève à 160 € par mois. Elle est versée à toute famille ayant un enfant de moins de trois ans et des ressources inférieures à 4,5 SMIC (soit 4 100 € par mois) et ceci sans aucune restriction relative à l'activité des parents. Les premiers gagnants de la réforme sont les couples mono-actifs ; plus de 410 000 enfants sont gardés par un parent au foyer (Leprince, 2002). Avant la réforme, le parent inactif (le plus souvent la mère) ne percevait aucune aide au titre de la garde de son enfant. Or, désormais tous ceux qui ont un revenu global inférieur à 4,5 SMIC toucheront le montant de base de la PAJE, soit 160 € par mois. Cette prestation est donc un gain net pour les femmes inactives et un encouragement à le rester.

Par ailleurs, un volet « libre choix du mode de garde » offre aux parents une prestation allant de 150 à 350 € par mois selon les ressources de la famille pour couvrir le coût de la garde d'enfant (encadré 2) qu'elle soit organisée au domicile ou chez une assistante maternelle. Les tableaux 2

**TABLEAU 2 : Gains financiers associés au passage de l'AFEAMA à la PAJE**

Revenu	1 SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC	2,1 SMIC	3 SMIC	4,5 SMIC	5 SMIC
Avant réforme:	360	320	130	130	130	130	130
dont AFEAMA	200	160	130	130	130	130	130
et APJE longue	160	160	0	0	0	0	0
<b>PAJE:</b>	<b>510</b>	<b>510</b>	<b>510</b>	<b>410</b>	<b>410</b>	<b>410</b>	<b>150</b>
dont montant de base	160	160	160	160	160	160	0
et complément mode de garde	350	350	350	250	250	150	150
<b>Gain Total</b>	<b>+ 150</b>	<b>+ 190</b>	<b>+ 380</b>	<b>+ 280</b>	<b>+ 280</b>	<b>+ 180</b>	<b>+ 20</b>

Source : calculs de l'auteur, www.service-public.fr et www.famille.gouv.fr et 3

**TABLEAU 3 : Gains financiers associés au passage de l'AGED à la PAJE**

(la partie grise du tableau n'est présentée qu'à titre purement indicatif, ces niveaux de revenus ne permettent en aucun cas à la famille de recourir à l'emploi d'une personne à domicile)

Revenu	1 SMIC	1,5 SMIC	2,1 SMIC	3 SMIC	4,5 SMIC	5 SMIC
Avant la réforme:	676	676	516	516	344	344
dont AGED	516	516	516	516	344	344
et APJE	160	160	0	0	0	0
PAJE	854	854	754	754	554	394
dont prise en charge des CS <sup>(1)</sup>	344	344	344	344	344	344
dont montant de base	160	160	160	160	160	0
et complément	350	350	350	250	150	150

<i>mode de garde</i>						
<b>Gain Total</b>	<b>+178</b>	<b>+178</b>	<b>+238</b>	<b>+238</b>	<b>+310</b>	<b>+150</b>

(<sup>1</sup>) CS : cotisations sociales

Source : calculs de l'auteur, www.service-public.fr et www.famille.gouv.fr

indiquent que le passage de l'AFEAMA à la PAJE ou de l'AGED à la PAJE induit un gain quel que soit le revenu. Ainsi, les parents qui percevaient une aide au titre d'une garde à domicile et ceux qui employaient une assistante maternelle voient leur frais de garde réduits.

Concernant le passage de l'AFEAMA à la PAJE, le taux de prise en charge des cotisations sociales associées à l'emploi d'une assistante maternelle reste de 100 %. En revanche, le montant de la PAJE diffère de celui de la majoration AFEAMA qui prévalait auparavant. Le gain maximal du passage de l'AFEAMA à la PAJE concerne les familles ayant 2 SMIC. En effet, dans le précédent système, au-delà de 17 752 € par an (soit 1,5 SMIC), la majoration passait de 160 à 130 € par mois ; or la PAJE offre 350 € aux familles jusqu'à 2,1 SMIC. Entre 2,1 et 4,5 SMIC, le montant de la PAJE est de 250 € contre 130 € pour l'AFEAMA. Au-delà de 4,5 SMIC le gain est faible (20 € par mois) car les familles ne perçoivent plus le montant de base de la PAJE. Les chiffres indiquent un recentrage de l'aide sur les classes moyennes, c'est-à-dire pour les ménages dont le revenu global se situe entre 2 et 3 SMIC.

Concernant le passage de l'AGED à la PAJE, le gain est plus fort pour les familles ayant 4,5 SMIC. En effet, l'AGED consistait à prendre en charge une partie des cotisations sociales associées à l'emploi d'une personne à domicile selon un taux de 75 % pour des revenus inférieurs à 34 744 € (3 SMIC) et de 50 % au-delà. Or, le nouveau dispositif fixe le taux de prise en charge des cotisations sociales à 50 % quel que soit le revenu de la famille. De ce fait les familles dont le revenu est compris entre 3 et 4,5 SMIC conservent le même taux de prise en charge des cotisations sociales et perçoivent en plus 160 € correspondant à la PAJE de base et 150 au titre du volet « libre choix du mode de garde », soit un gain net de 310 € par mois. Néanmoins, le coût (une fois les aides déduites) associé à l'emploi d'une personne à domicile se situant autour de 1 200 € par mois, ce mode de garde n'est pas accessible aux ménages ayant des revenus moyens même en garde partagée.

La réforme permet donc de redistribuer différemment l'aide à la garde des jeunes enfants. Ce nouveau dispositif d'aide à la garde des jeunes enfants doit être évalué sous deux angles principaux : permet-il un véritable choix du mode de garde ? Et quels sont ses effets sur l'activité des mères ?

## 2. Vers le libre choix du mode de garde

Dans le système précédent, deux facteurs impliquaient le « non-choix » du mode garde : d'une part la pénurie et d'autre part le coût de certains modes de garde. Ainsi selon leur revenu et leur lieu d'habitation les parents n'avaient pas de vrai choix : une seule solution s'imposait à eux. La réforme améliore ces deux points.

En ce qui concerne le manque de places disponibles pour certains modes de garde, plusieurs volets de la réforme devraient permettre d'accroître l'offre et de limiter la pénurie. La reconduction du FIPE, ainsi qu'un ensemble de mesures (crédits d'impôt aux entreprises, élargissement de l'offre de garde...) devraient stimuler l'augmentation du nombre d'établissements collectifs et de ce fait favoriser le libre choix. Néanmoins, le développement de l'incitation à l'offre privée de structures d'accueil comporte un risque : celui de conduire à un désengagement progressif de l'État et des collectivités locales dans ce domaine. D'une part les entreprises n'ont pas vocation à faire garder les enfants de leurs salariés, d'autre part cela pourrait induire une injustice entre les salariés de grandes entreprises ayant des moyens importants et ceux de petites entreprises ne pouvant offrir des services de qualité à leurs employés. En outre, les travailleurs indépendants seraient alors les « laissés-pour-compte » du système. C'est la raison pour laquelle si ce type d'encouragements permet de désengorger le marché des modes de garde, il ne peut en aucun cas se substituer à l'investissement public.

La revalorisation du statut d'assistante maternelle devrait inciter plus de personnes à choisir

cette profession. Cette mesure représente une avancée souhaitable pour ces emplois qui sont dans beaucoup de cas précaires, mal rémunérés et peu protégés. Les assistantes maternelles sont le plus souvent peu diplômées (50 % d'entre elles n'ont aucun diplôme) et le salaire net mensuel moyen était de 3 200 F en 2000 soit moins de 500 € (Le Corre, 2001). Offrir des formations et une protection sociale adéquate est sans aucun doute un progrès. La modification du terme « assistante maternelle » pour celui d'« assistant parental » par exemple pourrait encourager plus d'hommes à offrir leurs services. Cette remarque va au-delà d'un simple problème sémantique : en effet, cela s'inscrit dans un mouvement qui consiste à intégrer les hommes dans la vie familiale et les femmes dans la vie professionnelle.

Concernant les modes de garde individuels, les coûts pour les familles dépendent largement du salaire versé à l'assistante maternelle ou à l'employé à domicile. Ces niveaux de rémunération sont déterminés en partie par la tension qui existe entre l'offre et la demande sur le marché ; ainsi, dans les régions où les assistantes maternelles sont peu nombreuses leur pouvoir de négociation leur permet d'avoir des exigences salariales plus élevées (c'est le cas dans les régions du sud de la France, Le Corre, 2001) que celles qui habitent dans des zones où la demande de garde d'enfant est plus faible relativement à l'offre. Mais, étant donné que la PAJE s'accompagne de mesures destinées à augmenter le nombre d'assistantes maternelles, la tension qui existe sur ce marché dans certaines zones (particulièrement les grandes villes) devrait se réduire.

La PAJE (montant de base et complément libre choix du mode de garde) permet de rendre les taux d'effort associés à l'emploi d'une assistante maternelle plus proches de ceux de la crèche (tableaux 4

**TABLEAU 4 : Taux d'effort pour les familles ; une place en crèche avant et après la réforme**

Revenu	1 SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC	2,1 SMIC	3 SMIC	4,5 SMIC	5 SMIC
Coût total	1100						
Coût à la charge de la famille	110	164	218	229	328	491	546
Coût avec APJE	0	4	58	229	328	492	546
Coût avec PAJE	0	4	58	69	168	492	546
Taux d'effort avant réforme	0 %	0,3 %	3,2 %	12 %	12 %	12 %	12 %
Taux d'effort avec PAJE	0 %	0,3 %	3,2 %	3,6 %	6,2 %	12 %	12 %

Source : calculs de l'auteur, [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr) et [www.famille.gouv.fr](http://www.famille.gouv.fr)

, 5

**TABLEAU 5 : Taux d'effort pour les familles ; une place chez une assistante maternelle avant et après la réforme (pour un salaire versé de 585 € net)**

Revenu	1 SMIC	1.5 SMIC	2 SMIC	2,1 SMIC	3 SMIC	4,5 SMIC	5 SMIC
Coût total	585 € <sup>(1)</sup>						
Coût avec AFEAMA	225	265	455	455	407	407	407
Coût avec PAJE	75	75	75	175	127	227	387
Taux d'effort AFEAMA	25 %	19 %	25 %	24 %	17 %	11 %	10 %
Taux d'effort PAJE	8,3 %	5,5 %	4,1 %	9,2 %	4,7 %	5,5 %	8,5 %

(<sup>1</sup>) Le coût du salaire versé à l'assistante maternelle est de 1 031 € par mois, mais les cotisations sociales sont prises en charge à 100 % dans les deux cas. Ainsi le coût pour les parents est de 585 € par mois.

Source : calculs de l'auteur, www.service-public.fr et www.famille.gouv.fr

, 6

**TABLEAU 6 : Taux d'effort pour les familles d'une place chez une assistante maternelle avant et après la réforme (pour un salaire versé de 450 € net)**

Revenu	1 SMIC	1.5 SMIC	2 SMIC	2,1 SMIC	3 SMIC	4,5 SMIC	5 SMIC
Coût total	450 € <sup>(1)</sup>						
Coût avec AFEAMA	90	130	320	320	455	455	455
Coût avec PAJE	0	0	0	40	127	227	227
Taux d'effort AFEAMA	9,8 %	9,5 %	17,6 %	16,7 %	16,7 %	11,1 %	10 %
Taux d'effort PAJE	0	0	0	2,1 %	4,7 %	5,5 %	5 %

<sup>(1)</sup> Le coût du salaire versé à l'assistante maternelle est de 700 € par mois, mais les cotisations sociales sont prises en charge à 100 % dans les deux cas.

Source : calculs de l'auteur, www.service-public.fr et www.famille.gouv.fr

et 7

**TABLEAU 7 : Taux d'effort pour les familles associé à l'emploi d'une personne à domicile**

Revenu	1 SMIC	1.5 SMIC	2 SMIC	2,1 SMIC	3 SMIC	4,5 SMIC	5 SMIC
Coût total	1 767						
Coût avec AGED	1091	1091	1091	1251	1203	1099	1007
Coût avec PAJE	913	913	1013	1013	965	789	857
Taux d'effort AGED	120 %	80 %	60 %	65 %	44 %	27 %	22 %
Taux d'effort PAJE	100 %	67 %	56 %	53 %	35 %	19 %	18.8 %

Source : calculs de l'auteur, www.service-public.fr et www.famille.gouv.fr

). Ceci est particulièrement vrai pour les revenus modestes (inférieurs à 2 SMIC). Dans le précédent système, les taux d'effort pour l'emploi d'une assistante maternelle étaient de 25 % (ou 10 % pour un salaire versé de 450 €).

L'aide à domicile reste toujours un mode de garde ciblé vers les familles aisées, pour deux raisons : d'une part le coût (aides comprises) est élevé et implique un taux d'effort supérieur à 50 % pour les familles ayant un revenu inférieur à 3 SMIC et d'autre part la partie la plus importante des aides concerne une réduction d'impôt sur le revenu. Ainsi, les ménages non imposables ou ceux qui paient un faible montant d'impôt sur le revenu ne peuvent pas (ou peu) bénéficier de cette aide. En outre, elle est perçue par les familles avec un retard d'une année, ce qui implique qu'elles doivent avancer une partie importante du coût de la garde à domicile. De ce fait, seuls des ménages à revenu élevé peuvent profiter de cette aide. Certes il serait coûteux pour l'État de financer une réforme qui permette d'aligner la tarification de tous les modes de garde et de les rendre ainsi également accessibles à toutes les familles quelles que soient leur ressources. Mais, de fait, on ne peut pas complètement parler de « libre choix » du mode de garde dans la mesure où une famille de smicards ne peut toujours pas s'offrir les services d'une personne à domicile, même en garde partagée (tableau 8

**TABLEAU 8 : Comparaison des coûts des modes de garde par niveau de revenu des ménages toutes aides comprises après la réforme**

Revenu	1 SMIC	1,5 SMIC	2 SMIC	2,1 SMIC	3 SMIC	4,5 SMIC	5 SMIC
Crèche	0	4	58	69	168	492	546
AM <sup>(1)</sup> (585 €)	75	75	75	175	127	227	227

AM (450 €)	0	0	0	40	127	227	227
Personne à domicile	913	913	1013	1013	965	789	857

(<sup>1</sup>) AM : Assistante maternelle.

Source : calculs de l'auteur, www.service-public.fr et www.famille.gouv.fr

).

### 3. Les dangers du « libre choix d'activité »

Le congé parental est l'un des outils à disposition des pouvoirs publics pour financer la garde des jeunes enfants. En 2001, l'APE concernait plus de 500 000 personnes. Or ce congé parental est sexué : il est majoritairement pris par des femmes. Ainsi, dans le contexte actuel, développer ce type d'instrument relève d'un véritable choix de société : cela revient à considérer qu'il est souhaitable que les mères cessent leur activité (définitivement ou momentanément, à temps partiel ou complètement) et que l'État doit encourager ce mouvement.

Le Gouvernement a choisi de poursuivre dans cette voie. D'une part, comme nous l'avons vu précédemment, il offre le montant de base de la PAJE (160 €) à tout ménage ayant des ressources inférieures à 4,5 SMIC et, ce faisant, il « rémunère » le parent inactif. *De facto*, il pérennise le modèle traditionnel de la famille, à savoir l'homme au travail et la femme à la maison. D'autre part, le « complément libre choix d'activité » introduit dans la PAJE ne représente qu'une APE revisitée et étendue. Ses ajustements concernent trois points. Le premier consiste à conserver l'APE en modifiant légèrement les conditions d'éligibilité. Le deuxième revient à revaloriser le montant versé pour le temps partiel. Enfin, le troisième comprend l'élargissement de l'allocation désormais offerte dès le premier enfant.

Le complément « libre choix d'activité » consiste à verser 334 € à l'un des deux parents qui cesse de travailler pour s'occuper de l'enfant. Cette somme s'ajoute aux 160 € de base de la PAJE. Ainsi, au total, la personne perçoit 494 € par mois. Pour les familles ayant un revenu supérieur à 4,5 SMIC et, de ce fait, n'ayant pas droit à ce montant de base, le complément « libre choix d'activité » s'élève à 494 € par mois. La condition d'activité pour un congé parental pris après le troisième enfant n'est pas modifiée : il faut avoir travaillé trois ans dans les cinq ans qui précèdent la naissance. Elle est légèrement durcie pour le congé pris dès le deuxième enfant : il faut avoir travaillé deux ans dans les quatre dernières années. L'APE rang 2 est donc maintenue quasiment en l'état.

Le niveau des allocations versées dans le cadre d'un congé parental à temps partiel est relevé, pour des montants assez faibles comme le montre le tableau 9

**TABLEAU 9: Gain financier associé au passage de l'APE à la PAJE**

Temps de travail	Taux plein	Temps partiel < 50%	Temps partiel 50 % - 80 %
APE	494	326	247
PAJE	494	376	284
<i>dont montant de base</i>	<i>160</i>	<i>160</i>	<i>160</i>
<i>et complément « choix d'activité »</i>	<i>334</i>	<i>216</i>	<i>124</i>
Gain mensuel	0	+50	+37

Source: www.service-public.fr et www.famille.gouv.fr

Enfin, le principal changement du congé parental porte sur son extension au premier enfant. En effet, le complément « libre choix d'activité » est offert dès le premier enfant pendant six mois suivant le congé maternité. Le montant est le même que précédemment mais la condition d'activité antérieure est plus stricte puisqu'il est exigé d'avoir travaillé durant les

deux ans précédant la naissance.

La PAJE pérennise donc l'APE et l'étend. Lors de l'instauration de l'APE rang 2 en 1994, le nombre de demandes a fortement surpris les services sociaux ; il y a fort à parier que « l'APE rang 1 » rencontrera le même « succès », entraînant les mêmes effets pervers sur l'emploi des femmes.

Le biais de genre qui caractérise les congés parentaux (c'est-à-dire le fait qu'ils ne concernent pas les femmes et les hommes dans les mêmes proportions) doit être pris en compte par les pouvoirs publics. Il remet en cause l'égalité homme/femme sur le marché du travail (tant en termes de participation au marché du travail qu'en termes de perspective de carrière ou de rémunération ou d'accès à tous les emplois) et plus largement dans la société. Que l'État permette aux parents qui le désirent de passer plus de temps auprès de leur enfant est légitime ; ce qui pose problème n'est ni l'existence ni la durée du congé parental, mais le fait qu'il soit sexué. Il doit donc être repensé totalement. Si plus d'hommes prenaient le congé parental, son effet sur les inégalités de salaire homme/femme s'atténuerait et, l'arbitrage au sein du couple se ferait moins systématiquement au détriment de l'emploi de la mère.

Comment encourager les pères à prendre un congé parental ? Le succès rencontré par le congé paternité introduit en 2002 montre que les pères souhaitent participer plus activement à la sphère familiale pour peu qu'on leur en donne la possibilité. Son fonctionnement est calqué sur celui du congé maternité. Il reste modeste puisqu'il s'agit de 11 jours à prendre de façon consécutive et qui s'ajoutent aux trois jours déjà existants. D'après les premières estimations de la Drees, 30 % des pères (soit 250 000) ont pris ce congé en 2002. Le non-recours s'explique principalement  (15) par la contrainte financière : d'une part certaines professions (les professions libérales, les indépendants, les artisans...) sont peu indemnisées du fait de leur régime spécifique et d'autre part le remboursement ne se fait qu'à hauteur du plafond de la Sécurité sociale ; le congé implique donc une perte financière importante pour les cadres. Les conventions collectives n'ont pas encore intégré des compléments de rémunération comme cela est le cas pour le congé maternité.

Les résultats obtenus avec ce congé paternité permettent de définir le contour d'un congé parental plus ouvert sur les deux parents. Il doit être un droit individuel, non cessible entre les deux bénéficiaires. Pour attirer les hommes, l'indemnisation à laquelle il donne droit doit être reliée au salaire. En Suède, les pères prennent facilement un congé parental rémunéré à 80 % de leur salaire. Certes l'indemnisation est plafonnée à 2 500 € par mois mais souvent les entreprises jouent le jeu et paient la différence. En conséquence, l'insertion des mères sur le marché du travail relativement à celle des pères est plus importante en Suède qu'en France. D'après l'OCDE, l'écart du taux d'emploi entre les hommes et les femmes ayant deux enfants et plus est de 9,4 % en Suède contre 32,9 % en France. Le taux d'emploi des Suédoises ayant deux enfants et plus est de 81,8 %, contre 58,8 pour les Françaises. L'entrée massive des femmes dans la sphère politique a permis aux pays Scandinaves d'être pionniers en la matière.

**Tableau 10 : Estimation du coût budgétaire de l'APE, du congé maternité et du congé paternité pour 2003 en millions d'€ :**

**TABLEAU 10 : Estimation du coût budgétaire de l'APE, du congé maternité et du congé paternité pour 2003 en millions d'€**

Coût budgétaire	Nombre de bénéficiaires
APE	3 081
Congé paternité	156

Congé maternité	2 338

Source : CSS 2003, <http://www.sante.gouv.fr/drees/serieetudes/pdf/serieetud29.pdf>

La suppression de l'APE dégagerait un budget de plus de 3 milliards d'€. Une partie de cette masse budgétaire pourrait être utilisée pour financer un vrai congé paternité, permettant aux pères de s'investir davantage dans la vie familiale au moment de la naissance de l'enfant. L'autre pourrait être réinjectée dans la création de places supplémentaires en crèche ou chez des assistantes maternelles, afin de prendre en charge le surcroît d'enfants à faire garder.

#### Conclusion

Les réformes annoncées lors de la conférence sur la famille comportent des aspects positifs comme l'alignement de la tarification des assistantes maternelles sur celle de la crèche, le développement de structures collectives d'accueil des jeunes enfants, la revalorisation des métiers de la petite enfance. En revanche, le caractère sexué des congés parentaux a été totalement ignoré ; ainsi l'APE, apparemment neutre au regard du genre, est non seulement maintenue mais élargie au premier enfant alors qu'elle est défavorable à l'activité des mères. Par ailleurs, les couples mono-actifs perçoivent désormais une aide de 160 € par mois pour peu que leur revenu soit inférieur à 4,5 SMIC.

Cette orientation cristallise les rôles des hommes et des femmes dans la société : à savoir l'homme qui travaille à temps plein, et la femme qui soit travaille à temps plein ou partiel mais qui continue de s'occuper des tâches domestiques ou qui se retire du marché du travail pour élever les enfants.

Inverser cette tendance exige une véritable volonté politique. Il s'agit d'abord d'intégrer l'activité des femmes, et leur volonté de travailler, dans la construction des politiques sociales et familiales. Puis, il est nécessaire d'augmenter massivement le budget alloué à la petite enfance afin de réduire, autant que possible, l'effet des charges familiales sur l'emploi des femmes. Ces questions essentielles à l'évolution et au bon fonctionnement d'une société moderne doivent faire l'objet d'un véritable débat public.

#### Encadré 1 : dispositif actuel des aides à la garde d'enfant

Les dépenses d'action sociale concernant la petite enfance (aides aux modes de garde collectifs) ont augmenté en moyenne de 9,4 % par an entre 1994 et 1999 en métropole, contre 21 % pour les prestations de la branche famille (aides à la garde individuelle).

Les investissements en structures publiques s'élèvent à moins de 900 millions d'€. En termes de dépenses publiques, l'APE et l'APJE sont en tête avec, respectivement en 2002 des montants de 2,996 et 2,819 milliards d'€, elles sont suivies de l'AFEAMA avec 2,065 milliards d'€. L'AGED ne représente que 135 millions d'€. Les réductions d'impôt ne sont pas incluses dans ces chiffres. Or les avantages fiscaux associés à l'emploi d'une personne à domicile, qui ne concerne pas uniquement la garde des enfants, se montent à 1,3 milliard d'€ (en 2001).

#### Les modes de garde d'enfant individuels :

*APE (allocation parentale d'éducation)* : cette prestation est versée lorsque l'un des parents cesse (ou réduit) son activité professionnelle pour élever au moins deux enfants (trois enfants avant la réforme de l'APE en 1994), dont l'un a moins de trois ans. Une allocation réduite est versée dans le cas d'activité à temps partiel. Le montant versé varie de 484,96 € par mois pour une APE taux plein à 242,5 € pour une activité comprise entre 50 et 80 %.

*AFEAMA (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée) :* cette aide est accordée pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée pour la garde d'un enfant de moins de six ans. Elle contient deux volets : d'une part la prise en charge des cotisations sociales patronales et salariales (le salaire journalier ne devant pas excéder 34,15 €), d'autre part une majoration AFEAMA dont le montant varie de 130,9 € à 199,78 € selon le nombre d'enfants à charge et le revenu net catégoriel de la famille.

*AGED (allocation de garde d'enfant à domicile) :* elle correspond à une prise en charge de 75 % des cotisations associées au salaire des employés de maison lorsque l'enfant a moins de trois ans, avec un plafonnement à 1 548 € par trimestre pour un revenu annuel net catégoriel inférieur à 34 744 € (au-delà, le taux est de 50 %, plafonné à 1 032 € par trimestre). Elle s'accompagne d'une réduction du montant d'impôt offerte dans le cadre plus général des aides fiscales accordées pour l'emploi d'un salarié à domicile, qui s'élève à 50 % des dépenses engagées dans la limite de 10 000 €.

*APJE (allocation pour jeune enfant) :* l'APJE courte est attribuée sous condition de ressources pour 9 mois dès le 4<sup>ème</sup> mois de grossesse jusqu'aux 3 mois de l'enfant. L'APJE longue prend le relais jusqu'à ses 3 ans, mais elle est versée par famille et non plus par enfant. Le plafond de ressources varie de 22 886 € de revenu catégoriel annuel à 30 506 € selon le nombre d'enfants à charge. Par ailleurs, ces plafonds sont réduits dans le cas d'un ménage mono-actif. Le montant de l'allocation est de 156,30 € par mois.

*ADA (allocation d'adoption) :* elle est versée sous condition de ressources jusqu'aux 21 mois de l'enfant. Son montant et les plafonds de revenus sont les mêmes que ceux définis pour l'APJE.

### **Les modes de garde collectifs :**

*Crèches collectives traditionnelles :* elles sont conçues pour accueillir une cinquantaine d'enfants soit à proximité du domicile des parents (crèche de quartier), soit sur le lieu de travail des parents (crèche de personnel).

*Crèches parentales :* elles s'inscrivent dans une logique particulière, dans la mesure où elles sont gérées par les parents qui s'occupent à tour de rôle des enfants, sous la direction de personnels qualifiés. Les parents qui choisissent ce mode de garde doivent *de facto* se libérer une journée par semaine.

*Crèches familiales :* les enfants sont accueillis au domicile de l'assistante maternelle agréée rémunérée par la collectivité locale (à la différence des assistantes maternelles libérales dont l'emploi donne droit à l'AFEAMA). Elles sont supervisées et gérées comme des crèches collectives.

*Haltes-garderies :* elles accueillent les enfants de moins de six ans de façon discontinue au cours de la journée, permettant aux parents inactifs ou à temps partiel de se libérer. Elles peuvent être traditionnelles ou parentales.

Les normes imposées aux établissements collectifs : le décret du 1<sup>er</sup> août 2000 impose des normes strictes au fonctionnement des structures d'accueil collectif. Par exemple, une crèche collective accueillant 50 enfants doit être dirigée par un médecin ou une puéricultrice d'au moins cinq ans d'expérience. Si la capacité d'accueil est de 60 places, la présence d'un directeur adjoint (puéricultrice, infirmier, éducateur de jeunes enfants d'au moins deux ans d'expérience) est exigée. En outre, le concours régulier d'un médecin pédiatre est obligatoire. Le personnel d'encadrement des enfants doit être titulaire du diplôme d'État d'éducateur d'enfants, du diplôme professionnel de puériculture ou d'une qualification arrêtée par le ministère des Affaires Sociales. Le taux d'encadrement ne doit pas être inférieur à un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et un pour huit enfants qui marchent. Toute création de crèche doit s'accompagner d'un projet éducatif pour l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être des enfants.

## Encadré 2 : la réforme des aides à la garde des jeunes enfants

*La prime de naissance* : 800 € par enfant versés au septième mois de grossesse pour toute famille dont le revenu global ne dépasse pas 4 100 € par mois.

*La Prestation d'Accueil du Jeune Enfant, PAJE*, comprend trois volets :

- une allocation de base de 160 € par enfant et par mois est versée pour toute famille dont le revenu ne dépasse pas 4 100 € par mois.

- un complément « libre choix du mode de garde » est versé mensuellement. Il est modulable avec le revenu et s'étend de 150 / 250 / 350 € pour respectivement un revenu de la famille de plus de 4,5 SMIC / entre 2,1 et 4,5 SMIC / moins de 2,1 SMIC. Ce complément est versé pour les enfants âgés de zéro à six ans gardés par une assistante maternelle ou une garde à domicile. Néanmoins, pour les enfants âgés de trois à six ans le montant est réduit de moitié. Les cotisations sociales associées à l'emploi d'une assistante maternelle sont prises en charge à 100 % et à 50 % pour l'emploi d'une personne à domicile. Pour ce dernier cas, les réductions d'impôt sur le revenu sont maintenues (soit 50 % des dépenses engagées dans la limite d'un plafond de 10 000 €).

- un complément « libre choix d'activité » est offert sans condition de ressources aux parents en cas d'arrêt d'activité. Il s'élève à 334 € pour les parents percevant déjà le montant de base de la PAJE et de 494 € pour ceux qui en sont exclus. Ce complément est offert dès le premier enfant (à condition d'avoir travaillé durant des 2 années qui précèdent la naissance de l'enfant) pour une période de six mois. Pour le deuxième enfant il est versé jusqu'à ses trois ans. Deux années d'activité durant les 4 années qui précèdent la naissance de l'enfant sont requises pour être éligible. À partir du 3<sup>ème</sup> enfant, cette condition s'assouplit puisque deux années d'activité dans les 5 années précédant la naissance sont exigées. Un montant moindre est versé pour une réduction d'activité : pour un temps partiel au plus égal à 50 % le complément s'élève à 216 € par mois (plus le montant de base) et pour un temps partiel compris entre 50 et 80 % il est de 124 € par mois (soit 284 avec le montant de base).

*Le Plan Crèche* : 200 millions d'€ alloués à la création de 20 000 places en crèches supplémentaires.

*Revalorisation du statut des assistantes maternelles* : revalorisation de 11,4 % des salaires et modification des conditions d'agrément (assouplissement de l'autorisation qui passe de trois enfants à trois places « équivalent temps de garde ») ; validation des acquis de l'expérience.

*Le « crédit d'impôt famille »* : crédit accordé aux entreprises qui facilitent et proposent des solutions pour la conciliation vie familiale/vie professionnelle (crèches d'entreprise, cofinancements avec les communes et les CAF, réservation de places en crèches, financements d'actions de formation au profit des parents pendant la durée du congé parental...).

*Développement de l'offre de garde privée* : les parents continuent à percevoir le « complément mode de garde » de la PAJE, qu'ils soient employeurs directs ou qu'ils passent par une structure mandataire ou prestataire (association ou entreprise).

### **Mots clés :**

**EMPLOI** \* Emploi des femmes \* Mère \* Garde des enfants \* Réforme

(1) Bien qu'essentiel, l'aspect qualitatif de la garde d'enfant ne fait pas ici l'objet d'une analyse approfondie.

(2) Dans les pays scandinaves, l'étendue des choix des modes de garde est plus restreinte, mais le taux de couverture y est beaucoup plus important qu'en France (Le Corre, 2000).

(3) Le taux d'insatisfaction est le pourcentage de parents qui n'ont pas accès au mode de garde qu'ils considèrent comme le plus satisfaisant. Selon l'enquête Crédoc de 1997, il était de 58 % pour la crèche et de 66 % pour la garde à domicile.

(4) Les contrats-enfance (initialement, contrats-crèche créés en 1983) permettent de promouvoir auprès des communes la politique de développement des équipements d'accueil de la petite enfance ; ils sont signés pour une durée de 3 à 5 ans après évaluation des besoins.

(5) La même tendance est observée pour les crèches familiales, ce mouvement étant plus particulièrement dû à la croissance du nombre d'assistantes maternelles libérales encouragée par la création de l'AFEAMA.

(6) Les aides au fonctionnement dépendent du type d'établissement. Au total, en 2000, les CAF ont participé à hauteur d'environ 915 millions d'€ à l'investissement en équipements collectifs, ainsi qu'à leurs dépenses de fonctionnement. Le succès rencontré par le FIPE indique la pertinence de l'outil proposé aux collectivités (et aux associations) plutôt réticentes à ce type d'investissement

(7) Le montant de l'aide, en revanche, varie selon les ressources.

(8) Pour les parents ayant deux enfants âgés de moins de six ans, la garde à domicile devient moins coûteuse. En outre, elle peut être partagée par deux familles. Elles emploient alors une seule personne pour garder les enfants des deux foyers. Le coût pour les parents est réduit de moitié.

(9) Seul un quart des bénéficiaires a des ressources inférieures à 50 000 €.

(10) 240 € pour un temps de travail compris entre 50 et 80 % du temps complet.

(11) 65 % des personnes interrogées répondent qu'il est préférable que ce soit la mère qui prenne le congé parental, contre 1 % pour le père et 24 % pour le parent ayant le plus faible salaire (Crédoc, 2003).

(12) En 2000-2001, un peu plus de 7,6 millions d'€ ont été attribués pour le financement de l'ARAF (ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Action en faveur des droits des femmes, PLF 2002).

(13) Lorsqu'elle perçoit le RMI, l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation d'insertion ou l'allocation parent isolé.

(14) Un autre point peut illustrer ces hésitations : en janvier 2001 une forme d'« intéressement » a été intégrée dans l'APE ; en cas de reprise d'activité, il est possible de cumuler pendant 2 mois l'allocation (à taux plein) avec le revenu tiré d'une activité

professionnelle (uniquement si l'âge de l'enfant est compris entre 18 et 30 mois) (CNAF, 2001, p. 127). Ainsi au milieu du congé parental, un mécanisme incitatif (certes faible) à la reprise d'activité est introduit. Ceci est en contradiction avec le principe même de l'APE.

(15) Les autres raisons qui expliquent le non-recours sont la charge de travail trop importante, la peur de la réaction de l'employeur pour les salariés en CDD et enfin certains pères ne se sentent pas concernés par ce congé (ils ont le plus souvent des horaires atypiques ou sont au chômage).