

**MIEUX ARTICULER
VIE FAMILIALE
ET
VIE PROFESSIONNELLE**

**Rapport présenté au Premier ministre
par Valérie Pécresse, député des Yvelines**

Février 2007

SOMMAIRE

I. LA CONCILIATION DE LA VIE FAMILIALE ET DE LA VIE PROFESSIONNELLE EST DEVENUE UN ENJEU MAJEUR POUR LES POUVOIRS PUBLICS	6
A. UN IMPERATIF DES SOCIETES MODERNES	6
1. <i>Le développement des couples bi actifs renforce le besoin de conciliation</i>	<i>6</i>
2. <i>Les formes de la conciliation</i>	<i>6</i>
B. L'ARTICULATION DES VIES PROFESSIONNELLE ET FAMILIALE EST AU CROISEMENT DE PLUSIEURS POLITIQUES ET OBJECTIFS QUI PEUVENT PARFOIS PARAÎTRE CONTRADICTOIRES	7
1. <i>Un facteur de vitalité démographique.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Un élément essentiel de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Le travail des femmes est un facteur de richesse collective</i>	<i>11</i>
4. <i>Un outil de cohésion sociale</i>	<i>13</i>
5. <i>L'objectif ultime, offrir un libre choix aux familles</i>	<i>14</i>
C. UNE REPONSE COLLECTIVE INSUFFISANTE	15
1. <i>Les difficultés de conciliation restent importantes.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Des congés maternité et paternité globalement satisfaisants.....</i>	<i>15</i>
a) <i>Un congé maternité qui s'est peu à peu assoupli et souvent prolongé.....</i>	<i>15</i>
b) <i>L'indéniable succès du congé paternité serait renforcé par une compensation intégrale du salaire</i>	<i>17</i>
3. <i>Malgré des efforts importants, le développement de l'offre de garde reste insuffisant.....</i>	<i>19</i>
a) <i>Une progression régulière de l'offre</i>	<i>19</i>
(1) <i>Une offre de garde collective qui progresse modérément malgré une augmentation des moyens qui y sont consacrés.....</i>	<i>19</i>
(2) <i>Un développement rapide des assistantes maternelles</i>	<i>21</i>
b) <i>Un niveau de scolarisation des enfants de deux ans élevé, mais souvent à mi-temps</i>	<i>23</i>
c) <i>La solvabilisation des ménages ne cesse de s'améliorer</i>	<i>24</i>
d) <i>Un effort collectif très important.....</i>	<i>24</i>
e) <i>Mais des besoins qui restent insatisfaits.....</i>	<i>27</i>
(1) <i>Une insatisfaction réelle, mais un besoin d'offre de garde difficile à estimer.....</i>	<i>27</i>
(2) <i>Une politique qui devrait être réellement territorialisée.....</i>	<i>28</i>
(3) <i>Les choix restent limités par le coût des modes de garde, malgré la PAJE.....</i>	<i>30</i>
4. <i>Les aides au retrait du marché du travail pèsent particulièrement sur l'emploi des mères en situation précaire</i>	<i>31</i>
a) <i>Sous l'impulsion de l'Union européenne tous les Etats membres se sont dotés de congés parentaux</i>	<i>31</i>
b) <i>Une évolution spectaculaire du nombre de bénéficiaires</i>	<i>36</i>
(1) <i>Les couples à revenus moyens semblent le moins en mesure de profiter des congés parentaux à taux plein</i>	<i>37</i>
(2) <i>Le recours au complément de libre choix d'activité à taux partiel est surtout le fait des ménages à revenus moyens ou élevés</i>	<i>39</i>
(3) <i>Le démarrage décevant du complément optionnel de libre choix d'activité est source d'enseignements</i>	<i>40</i>
c) <i>Le choix d'élever personnellement son enfant est marqué par des contraintes assez fortes.....</i>	<i>41</i>
d) <i>Les congés parentaux ont un impact majeur sur l'activité des femmes ayant au moins deux enfants.....</i>	<i>42</i>
e) <i>Le retrait d'activité touche plus fortement les mères les moins insérées sur le marché du travail.....</i>	<i>44</i>
(1) <i>L'activité des mères précaires est la plus pénalisée par les congés parentaux à taux plein.....</i>	<i>44</i>
(2) <i>Elles subissent un phénomène de déqualification.....</i>	<i>45</i>
5. <i>Un accompagnement au retour à l'emploi trop tardif et ne tenant pas réellement compte de la situation des mères</i>	<i>46</i>
6. <i>Les congés parentaux restent l'affaire des femmes.....</i>	<i>48</i>
7. <i>Le dispositif de prise en charge des cotisations retraites est compliqué, peu connu et exclut certaines femmes.....</i>	<i>49</i>
8. <i>Des congés parentaux exclusivement centrés sur la petite enfance</i>	<i>50</i>

D. L'IMPLICATION DU MONDE DE L'ENTREPRISE SE FAIT PLUS FORTE, MAIS RESTE INSUFFISANTE	51
1. <i>La conciliation émerge lentement comme enjeu pour les entreprises</i>	51
2. <i>Le faible développement des crèches d'entreprise renvoie à des difficultés de financement et d'organisation</i>	53
a) Des partenariats qui restent complexes à mettre en place	53
b) Les entreprises de crèches sont pénalisées par la TVA	54
c) Des incitations fiscales insuffisantes et mal ciblées	55

II. HUIT ORIENTATIONS POUR MIEUX CONCILIER VIE PROFESSIONNELLE ET VIE FAMILIALE 55

A. NE PAS IMPOSER LA REDUCTION DE LA DUREE DES CONGES PARENTAUX	55
1. <i>Un raccourcissement de la durée des congés parentaux en échange d'une meilleure rémunération aurait des effets sur l'emploi contraires à ceux recherchés et semble irréaliste compte tenu de la capacité d'accueil actuelle</i>	56
2. <i>Instaurer une dégressivité de l'indemnité risque de précariser une partie des bénéficiaires</i>	57
B. INCITER A REDUIRE LA PERIODE D'INTERRUPTION D'ACTIVITE ET LA METTRE A PROFIT POUR PREPARER LE RETOUR A L'EMPLOI	58
1. <i>Anticiper le retour à l'emploi</i>	58
a) Maintenir un lien entre le salarié en congé parental et son entreprise	58
b) Mettre en place un plan personnalisé de retour à l'emploi pour les bénéficiaires du CLCA en situation de chômage	59
c) Donner l'accès aux dispositifs de formation professionnelle	59
(1) Expertiser les incitations fiscales et si nécessaire les adapter	59
(2) Donner aux mères sans emploi lors de leur entrée dans le CLCA un accès aux dispositifs de formation professionnelle des demandeurs d'emploi.....	60
2. <i>Renforcer les incitations financières à la reprise d'emploi</i>	61
3. <i>Compenser le coût de la garde pendant la recherche d'emploi</i>	61
C. ALLER VERS UN DROIT DE L'ENFANT A ETRE GARDE EN DEVELOPPANT UNE OFFRE SPECIFIQUE POUR LES 2-3 ANS	62
D. INCITER LES PERES A PRENDRE UNE PARTIE DES CONGES PARENTAUX	64
E. CLARIFIER ET, SI NECESSAIRE, ELARGIR L'OCTROI DES DROITS A LA RETRAITE POUR LES PARENTS GARDANT LEURS ENFANTS	65
F. OUVRIR UN CONGE DE SOUTIEN FAMILIAL A TEMPS PARTIEL REMUNERE EN CAS DE DIFFICULTES FAMILIALES JUSQU'AUX 16 ANS DE L'ENFANT	66
G. RENFORCER L'IMPLICATION DES ENTREPRISES ET DES PARTENAIRES SOCIAUX	68
1. <i>Faire de la conciliation une clause obligatoire des négociations triennales de branche</i>	68
2. <i>Identifier et diffuser les bonnes pratiques de financement conjoint entre les collectivités locales, les CAF et les entreprises</i>	69
3. <i>Recentrer le crédit d'impôt famille sur les dépenses consacrées à la garde des enfants et à la formation</i>	70
H. VALIDER LES ACQUIS DE L'EXPERIENCE PARENTALE DANS L'ACCES A L'EMPLOI	70
1. <i>La fonction publique doit être exemplaire dans l'emploi des parents ayant arrêté de travailler pour élever leurs enfants</i>	70
2. <i>Mieux reconnaître les acquis de l'expérience des parents ayant arrêté de travailler pour élever leurs enfants</i>	71

Introduction

Par lettre en date du 10 août 2006, le Premier ministre m'a confié une mission portant sur la conciliation des vies familiale et professionnelle dont l'amélioration est un objectif clé de la politique conduite par le Gouvernement depuis 2002. Il m'était demandé d'identifier les nouvelles mesures qui pourraient être prises pour la rendre plus aisée, en envisageant en particulier les conséquences sur l'emploi des personnes concernées par les dispositions actuelles, en mesurant l'impact de celles-ci au regard de l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes, et en analysant les moyens de répondre aux besoins des familles au-delà de la petite enfance.

J'ai souhaité aborder le sujet de la manière la plus large pour en trouver toute la cohérence, mais compte tenu de délai imparti à la mission il n'a parfois pas été possible de traiter certains points avec suffisamment de précision. Néanmoins je tracerai les pistes de réflexion qu'il me semble utile d'explorer lors de la prochaine législature.

La conciliation des vies familiale et professionnelle est au aujourd'hui au cœur d'enjeux majeurs pour notre société. Dans un contexte marqué par le vieillissement démographique et par la réduction à venir de la population active, le travail des femmes mais aussi leur fécondité deviennent essentiels pour notre prospérité. Le travail est également un élément clé de l'émancipation des femmes et le meilleur moyen de les préserver de la précarité qui, compte tenu de la fragilisation accrue des unions et d'un chômage encore trop élevé, peut les menacer à un moment ou l'autre de leur vie.

L'effort financier que les pouvoirs publics consentent aujourd'hui pour offrir aux parents la possibilité de réaliser leurs aspirations professionnelles et familiales est considérable. Depuis 2002, le gouvernement a multiplié les mesures – mise en place du crédit d'impôt famille, du complément mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant, plans crèches, revalorisation du statut des assistantes maternelles, mise en place d'un congé de présence parentale et d'un congé de soutien familial, chèque emploi service universel préfinancé - pour aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle.

Une majorité de familles a pu trouver dans les dispositions mises en place par les pouvoirs publics les moyens de satisfaire leurs aspirations. D'ailleurs, les bons résultats démographiques que notre pays connaît depuis plusieurs années s'expliquent en grande partie par la qualité de notre politique familiale.

Pourtant, un certain nombre de familles reste insatisfait de l'équilibre vie familiale – vie professionnelle qu'elles ont finalement atteint, et certains parents sont parfois contraints d'arrêter de travailler pour garder leurs enfants. L'égalité entre les hommes et les femmes reste un principe éloigné des réalités, car dans les faits les mères continuent de porter

l'essentiel de la charge du travail domestique et des soins aux enfants, et ce sont elles qui en paient le plus lourd tribut en termes d'emploi et de carrière professionnelle.

Les enjeux de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle sont donc majeurs et les objectifs poursuivis complexes et parfois contradictoires. Le plus grand risque pour les pouvoirs publics serait de conduire leur politique en oubliant qu'en France il n'existe pas de modèle unique en matière de garde des enfants et que ce sont les parents qui finalement déterminent eux-mêmes leur meilleur équilibre. Aussi c'est à l'aune du principe de libre choix que j'ai conduit mes travaux et fait mes propositions.

I. La conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle est devenue un enjeu majeur pour les pouvoirs publics

A. Un impératif des sociétés modernes

1. Le développement des couples bi actifs renforce le besoin de conciliation

Le développement des couples bi actifs est régulier depuis plusieurs décennies. Il témoigne d'une évolution de la famille où les rôles du père et de la mère après avoir été très spécialisés ne sont plus aussi fortement marqués mais plutôt en interpénétration sur les plans affectif, pédagogique et social, notamment en matière d'activité professionnelle.

En effet, jusque dans les années 70 le modèle du père pourvoyeur de revenus et de la mère en charge du foyer et de l'éducation des enfants était majoritaire. La France connaît depuis un taux de couples bi actifs élevé qui s'établissait à 64% en 2000 contre 59,9% en 1992¹. Dans certains pays nordiques le modèle de la femme au foyer est d'ailleurs en voie de disparition. Au Danemark, par exemple, alors que 66% des mères étaient au foyer en 1965 seulement 3% d'entre-elles avaient fait ce choix trente ans plus tard².

Réciproquement, l'investissement des pères dans la sphère familiale se fait plus fort et si leur implication reste insuffisante elle est tout de même en constante augmentation. Les besoins de conciliation sont donc désormais ressentis par les deux parents, même si c'est de manière encore bien inégale.

En outre, le maillage géographique de l'activité économique, celui des services publics ou encore les difficultés de logement rendent plus compliquée la conciliation des vies professionnelle et familiale. L'éloignement du lieu de travail pour rechercher une meilleure qualité de vie ou plus simplement pour pouvoir accéder au logement désiré a pour conséquence directe un allongement des temps de déplacement entre le domicile et le lieu du travail qui se surajoute aux contraintes que les parents des zones urbaines et périurbaines doivent gérer. Dans les zones rurales, l'absence de service de proximité peut aussi imposer des temps de déplacements longs pour pouvoir bénéficier d'un mode de garde collectif ou des services d'une assistante maternelle.

2. Les formes de la conciliation

Les politiques de conciliation visent donc à aider les parents à faire face à leurs obligations et aspirations professionnelles comme à leurs obligations et aspirations familiales.

¹ Emploi des mères et garde des jeunes enfants en Europe, Revue de l'OFCE n°90, juillet 2004

² Les déterminants du jugement des salariés sur la RTT, économie et statistiques n°376-377, 2004

Au sens propre, la conciliation s'entend comme l'articulation de temps et de responsabilités différents dans une même journée. Les leviers que les pouvoirs publics et les entreprises peuvent alors mobiliser pour la faciliter sont l'aménagement des horaires de travail, la mise à disposition d'une offre de services aux familles, notamment pour la garde d'enfants, qu'elle soit collective ou non, et la solvabilisation des familles afin de rendre les différents services accessibles à tous les ménages.

Mais, il existe une autre forme de conciliation, parfois qualifiée de conciliation par défaut, où il ne s'agit plus de favoriser la gestion de plusieurs temps dans une même journée, mais de rendre possible l'alternance entre des périodes totalement non travaillées et des périodes travaillées. C'est à travers les congés maternité, paternité et surtout parentaux que les pouvoirs publics permettent son développement.

B. L'articulation des vies professionnelle et familiale est au croisement de plusieurs politiques et objectifs qui peuvent parfois paraître contradictoires

Au carrefour de plusieurs politiques publiques et sous tendue par plusieurs objectifs la conciliation des vies familiale et professionnelle est au cœur d'enjeux plus larges en termes de démographie, d'égalité entre les hommes et les femmes, d'emploi et de cohésion sociale.

1. Un facteur de vitalité démographique

Le bien être des enfants, leur développement - physique, affectif et intellectuel -, comme l'épanouissement des parents sont des enjeux vitaux pour toute société. Il est en effet essentiel pour les pouvoirs publics de développer les conditions adéquates pour que le désir d'enfants se réalise.

Or, l'arrivée d'un enfant crée des contraintes fortes pour les familles, qu'elles soient financières ou organisationnelles, qui peuvent se révéler dissuasives et conduire les couples à renoncer à avoir autant d'enfants qu'ils le souhaiteraient.

Les prestations financières pour l'entretien des enfants, qui ne seront pas étudiées dans ce rapport, sont particulièrement importantes pour aider, au moins partiellement, les familles à supporter le coût financier de l'enfant qui serait rédhibitoire pour certaines d'entre elles.

Les contraintes organisationnelles en tant que telles et leurs implications sur la carrière des femmes sont aussi des éléments déterminants de la concrétisation du désir d'enfant. Elles s'atténuent progressivement avec le développement de l'enfant et son autonomie croissante. Mais pour les enfants en bas âge la gestion des temps est très compliquée car les familles doivent alors jongler avec le temps propre, biologique, de leur enfant, les temps sociaux ou collectifs des services publics, et leurs temps professionnels.

Les études régulières d'Eurostat sur 25 pays de l'Union européenne (UE) confirment un décalage important, de 0,5 enfant, entre le désir exprimé par les parents et la réalité des naissances³. Tout se passe donc comme si dans l'Union européenne un couple sur deux désirait avoir un enfant supplémentaire mais y renonçait, souvent pour des raisons matérielles.

³ La famille une affaire publique, rapport n° 57 du Conseil d'Analyse Economique (CAE), novembre 2005

Les situations sont il est vrai très disparates d'un pays à l'autre. La comparaison des situations démographiques respectives des pays de l'Union européenne fait clairement apparaître l'impact de la politique de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, puisque que les taux de fécondité observés dans les pays membres de l'UE sont fortement influencés par la proportion d'enfants gardés dans des structures de garde formelles, par la durée et la rémunération des congés parentaux et par les coûts directs des enfants ou encore la disponibilité des emplois à temps partiel pour les femmes.

La France, à cet égard fait figure d'exception, avec un taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans de plus de 81% en 2005⁴ et un indicateur conjoncturel de fécondité de près de 2 enfants par femme en 2006⁵. Ces résultats sont à mettre au crédit d'une politique familiale qui a permis aux femmes de pouvoir envisager de continuer à travailler après leur maternité.

On peut également observer le poids des contraintes organisationnelles en analysant simultanément la fécondité et le niveau de formation des femmes. Les contraintes professionnelles allant croissant avec les responsabilités exercées, elles mêmes étroitement liées au niveau de formation, les femmes diplômées semblent réduites à faire un choix entre satisfaire leur désir d'enfant et développer une carrière professionnelle. D'une part les femmes très diplômées font en moyenne moins d'enfants que celles qui sont peu ou pas diplômées. Cet écart est de 0,5 enfant avec les titulaires d'un CEP et de 0,3 enfant avec les femmes ayant poursuivi leurs études jusqu'au BEPC. D'autre part, les femmes plus diplômées restent aussi plus souvent sans enfants (24% des femmes diplômées de l'enseignement supérieur contre 8% pour les femmes titulaires d'un CEP)⁶. C'est d'ailleurs une des difficultés majeures à laquelle les autorités allemandes sont confrontées car là-bas 43% des femmes diplômées de l'enseignement supérieur de plus de 40 ans n'ont pas d'enfants.

Encadré n° 1 – La réforme du congé parental en Allemagne

Face à une situation démographique inquiétante puisque le taux de fécondité s'établissait à 1,36 enfants par femme en 2005, les autorités allemandes ont mis en place depuis le début de l'année 2007 une nouvelle allocation parentale. Remplaçant les précédentes allocations forfaitaires versées pour une durée de deux ans et jugées très insuffisantes, cette mesure offre au parent décidant d'interrompre son activité une allocation égale à 67% de sa rémunération antérieure (dans la limite de 1 800 €/mois) mais pendant une durée d'un an afin de limiter le risque de transformer ce dispositif en trappe à inactivité pour les femmes. Si le conjoint décide de prendre une part du congé la durée est portée à 14 mois que le père et la mère peuvent partager.

Auparavant la concomitance d'une capacité d'accueil des enfants en bas âge insuffisante, et d'allocations parentales forfaitaires assez faibles (300 €/mois) pouvait se révéler très dissuasive pour bon nombre de couples désirant avoir des enfants.

Cette mesure ne règle pas la question des modes de garde, collectifs ou non, qui se posera aux couples allemands entre 16 et 18 mois après la naissance de leur enfant, dans un pays qui reste réticent à l'idée de confier de jeunes enfants à d'autres personnes que leurs mères.

⁴ Source : INSEE, enquêtes sur l'emploi

⁵ Bilan démographique 2006 : un excédent naturel record, INSEE Première n° 1118, janvier 2007

⁶ La famille une affaire publique, rapport n° 57 du Conseil d'Analyse Economique (CAE), novembre 2005

Il est donc aujourd'hui largement reconnu par tous les chercheurs que les dispositions que les pouvoirs publics, et les acteurs privés, mettent en place pour permettre aux familles d'atteindre un meilleur équilibre, c'est à dire qui leur soit propre, entre vie familiale et vie professionnelle font partie des éléments déterminant la vitalité démographique d'une société, via la réalisation du désir d'enfants. La garde d'enfants, la scolarisation gratuite à trois ans, les aides familiales à la garde, la qualité des services, du point de vue de l'enfant mais aussi du point de vue des parents, - notamment l'adéquation à leurs besoins, par exemple s'agissant des horaires - ou les aménagements du temps de travail en sont les points essentiels.

La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle prend une nouvelle importance dans le cadre de l'allongement de la durée de vie et du vieillissement de la population des pays occidentaux qui leur impose désormais de relever le défi démographique.

2. Un élément essentiel de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes

L'éclatement géographique des familles qui a mis fin au regroupement de plusieurs générations sous un même toit, et la séparation des espaces de l'emploi et de la famille avec le développement du salariat ont conduit à une redéfinition de la famille autour du couple des parents qui s'est soldée, dans un premier temps, par une spécialisation forte des rôles du père, pourvoyeur de revenus, et de la mère, chargée du foyer et de l'éducation des enfants.

La dépendance des femmes qui fut financière et juridique a longtemps été un obstacle à leur émancipation. Progressivement s'est mis en place un modèle où par leur travail les femmes peuvent s'épanouir pleinement mais aussi gagner en autonomie et se protéger en s'assurant des revenus propres leur donnant une indépendance immédiate mais aussi différée grâce aux droits à la retraite qu'elles auront acquis par leur activité.

Si le modèle patriarcal s'est très largement étioilé sous l'effet de la bi activité, on observe cependant, d'une manière générale, que le temps domestique reste très lourd pour les femmes puisque c'est le deuxième temps après celui du travail et de la formation⁷. L'arrivée d'un enfant ne fait qu'accentuer ce phénomène car les mères supportent très largement l'augmentation d'activité induite et ce sont elles qui subissent le plus la rigidité de l'emploi du temps que le respect des rythmes de l'enfant, des institutions de garde et du milieu professionnel entraîne.

C'est ce que confirme l'enquête « congés autour de la naissance⁸ » réalisée par la direction de la recherche, des études et de l'évaluation (DREES) du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Elle montre que les mères conservent le premier rôle en matière d'exécution des tâches domestiques et des soins à prodiguer à l'enfant. Ainsi, alors que 50% des pères déclarent consacrer jusqu'à 6 heures par semaine aux tâches domestiques, 50% des mères déclarent y consacrer jusqu'à 14 heures par semaine. La production domestique reste donc conjugquée au féminin même si on peut observer des évolutions, lentes, traduisant une implication croissante des hommes.

⁷ INSEE, enquête emploi du temps, 2002

⁸ Le temps des parents après une naissance, DREES, Etudes et résultats n°483, avril 2006

Or, les dispositions de conciliation des vies familiale et professionnelle jouent un rôle important en la matière. Si, en 1998 les femmes fournissaient 69% du temps de travail domestique, contre 81% en 1966, c'est en partie la conséquence du développement de la bi activité car les études montrent que la participation des hommes aux tâches domestiques est plus forte lorsque la femme travaille.

Cette participation a également crû grâce à la mise en place du congé de paternité. En effet, les pères qui y ont recouru déclarent avoir consacré aux tâches domestiques le double du temps déclaré en temps normal, soit un peu plus de deux heures par jour. Malheureusement, cette prise en charge ne se confirme pas dans le temps car 4 à 6 mois après la naissance il n'est plus possible d'observer un écart significatif entre les niveaux d'implication des pères ayant pris un congé paternité et ceux n'y ayant pas recouru⁹.

Encadré n° 2 – La prise en compte par l'UE de la problématique du partage des tâches

Dans sa résolution du 6 juin 2000¹⁰, le conseil de l'Union européenne consacrait le principe d'un partage équilibré entre les pères et les mères, des activités liées à la vie familiale afin « de compenser le désavantage des femmes en ce qui concerne les conditions d'accès et de participation au marché du travail et le désavantage des hommes pour ce qui est des conditions de participation à la vie familiale, désavantages résultant de pratiques sociales qui font toujours considérer le travail non rémunéré accompli dans l'intérêt de la famille comme une responsabilité principale des femmes et le travail rémunéré dans la sphère économique comme une responsabilité principale des hommes».

Le conseil reconnaissait ainsi, en premier lieu, que l'inégale répartition des tâches domestiques est un handicap qui pèse sur la participation des femmes au marché du travail et sur leurs carrières professionnelles, et, en deuxième lieu, que cette inégalité, est la conséquence d'un modèle, où l'homme est pourvoyeur de revenus tandis que la femme s'occupe de la famille, qui garde une certaine vivacité dans les pays de l'Union.

La prise en charge de ces tâches pose un problème de principe dont les conséquences constituent un véritable enjeu pour les pouvoirs publics car *in fine* leur accumulation pèse sur les femmes et peut les conduire à se retirer du marché du travail ou à adopter des modalités de travail, en particulier le temps partiel, qui aujourd'hui encore sont des freins puissants aux carrières professionnelles.

Dans 22% des cas les femmes ont été obligées après la naissance de leur enfant de recourir au temps partiel, quand seulement 6% des hommes l'ont fait. Cet écart est encore plus important si on observe les interruptions d'activité. Alors que 54% des femmes quittent leur travail après la naissance d'un enfant ce taux n'atteint que 7% chez les hommes¹¹.

De fait, la sur représentation des femmes dans le temps partiel est manifeste puisque 82% des 4 millions d'actifs à temps partiel sont des femmes. Le temps partiel représente près de

⁹ Le congé paternité, Etudes et résultats n°442, DREES - novembre 2005

¹⁰ Résolution du conseil de l'Union européenne relative à la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie professionnelle et à la vie familiale, 6 juin 2000, 2000/C 218/02

¹¹ Vie professionnelle et naissance : la charge de conciliation repose essentiellement sur les femmes, population et société n°426, septembre 2006

30% de l'emploi féminin contre 5,4% de l'emploi masculin. On considère aujourd'hui qu'un 1/3 des femmes à temps partiel subissent plus qu'elles ne choisissent ce mode d'activité¹².

Choisi ou contraint le temps partiel alimente les inégalités puisqu'il renforce la position de salaire d'appoint et pénalise les carrières professionnelles féminines. Même si elle est moins forte que dans certains pays on peut remarquer une discrimination professionnelle horizontale (les femmes n'ont pas accès à tous les métiers) et verticale (elles n'ont pas accès à certains postes de responsabilité).

La proportion de femmes avec enfant qui sont inactives est bien supérieure à celle des hommes dans la même situation (14,2 contre 1,4%)¹³. Comme le soulignait Hubert Brin dans son rapport remis au Premier ministre en 2005 à l'occasion de la conférence de la famille : « les femmes ne doivent plus avoir à arbitrer entre leurs aspirations professionnelles ou leurs ambitions de carrière et la satisfaction de leur désir d'enfants¹⁴ ».

3. Le travail des femmes est un facteur de richesse collective

Depuis les années 60 le travail féminin a progressé quel que soit le nombre d'enfants. Le taux d'activité chez les femmes de 25-49 ans a été multiplié par deux entre 1962 et 2002 en France. En 2005, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans s'établissait à 63,8% contre 74,5% pour les hommes du même groupe d'âge¹⁵.

Si on observe peu de différences en 2003 entre le taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans vivant en couple avec un enfant (87%) et celui des couples sans enfant (88%) l'écart est plus significatif pour les mères de deux enfants (81%) et pour les mères de trois enfants et plus (66%)¹⁶. Les dissemblances s'accroissent encore lorsque l'on tient compte de l'âge de l'enfant. Ainsi les mères de deux enfants connaissent un taux d'activité de 58,6% en 2003 si un des enfants a moins de trois ans, alors que ce taux est de 83,5% si les deux enfants ont plus de trois ans¹⁷.

Mais, d'une manière générale la maternité a toujours un effet négatif sur l'emploi des femmes, alors que l'effet de la paternité sur l'emploi des hommes est positif¹⁸. En moyenne dans les pays de l'organisation de coopération et développement économique (OCDE), la présence d'un enfant augmente l'écart de taux d'emploi de 11 points. Alors que le taux d'activité des femmes décroît avec le nombre d'enfants celui des hommes augmente.

Le renoncement à l'activité reste donc une réalité.

Les politiques de conciliation affectent fortement le taux d'activité des femmes. L'offre et le niveau de solvabilisation de la demande de garde ainsi que le niveau de

¹² La famille une affaire publique, rapport n° 57 du Conseil d'Analyse Economique (CAE), novembre 2005

¹³ Pourquoi certaines femmes s'arrêtent de travailler à la naissance d'un enfant ? Premières informations, premières synthèses, DARES, 2003

¹⁴ Enjeux démographiques et accompagnement du désir d'enfants des familles, rapport au ministre des solidarités, de la santé et de la famille, 2005

¹⁵ Femmes et hommes, regard sur la parité, INSEE, édition 2004

¹⁶ La famille une affaire publique, rapport n° 57 du Conseil d'Analyse Economique (CAE), novembre 2005

¹⁷ La parité à pas comptés, INSEE première n°1006, mars 2005

¹⁸ Emploi des femmes et charges familiales : Repenser le congé parental en France à la lumière des expériences étrangères, revue de l'OFCE n°60, juillet 2004

rémunération et la durée des congés parentaux sont des paramètres essentiels qui orientent l'activité des mères, surtout lorsqu'elles ont deux enfants.

Or la participation des femmes au marché du travail est un élément de dynamisme économique car en apportant une capacité de travail supplémentaire elles contribuent à augmenter la création de richesses mais aussi la création d'emplois notamment dans le secteur des services¹⁹

Cette participation est d'autant plus importante que l'arrivée à la retraite des générations de l'après guerre va réduire significativement le nombre des actifs et provoquer des tensions sur le marché du travail, à tout le moins pour certaines professions. Dans un tel contexte le maintien d'une croissance potentielle satisfaisante passe, notamment, par une participation accrue des femmes au marché du travail.

Ceci pose toutefois la question de leur accès à certaines professions jusque là fortement sexuées, pour des raisons culturelles ou plus objectives, comme la pénibilité de certaines d'entre-elles. La « desexualisation » des métiers pour faire face aux difficultés de recrutement imposera aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux, en particulier au niveau des branches professionnelles, de réaliser un travail approfondi de valorisation de filières et de réduction ou de prise en compte de la pénibilité des métiers.

¹⁹ Egalité entre hommes et femmes : aspect économiques, rapport du CAE n°15, 1999

Encadré n° 3 – L’impact de la maternité sur l’emploi des femmes dans l’UE

Dans l’Union européenne à 25 (UE 25) les taux d’emploi des femmes âgées de 20 à 49 ans s’établissent à 60% lorsqu’elles ont des enfants de moins de 12 ans contre 75% lorsqu’elles n’en ont pas. A l’inverse, le taux d’emploi des hommes est supérieur de 5 points (91%) lorsqu’ils ont des enfants de moins de 12 ans²⁰.

Comme en France, les taux d’emploi des femmes diminuent avec le nombre d’enfants. Il est de 65% avec un enfant de moins de 12 ans, 58% avec deux, et 41% avec trois. Mais cette influence est plus ou moins forte. Dans certains pays l’âge de l’enfant, plus que le nombre d’enfants, semble être le critère déterminant du choix des familles. Ainsi en UE 25 les taux d’emploi des femmes de 20 à 49 ans dont le plus jeune enfant est âgé 6 à 11 ans est de 67%, contre 60% si l’enfant est âgé de trois à cinq ans, ou 52% s’il a moins de deux ans.

On peut observer que le recours au temps partiel croît avec le nombre d’enfants. Alors qu’il concerne 33% des mères avec un enfant de moins de 12 ans, et 44% des mères avec deux enfants, 51% des mères ayant trois enfants font ce choix. Les différences entre pays sont néanmoins assez marquées puisque, en 2003, le taux est de 69% au Royaume-Uni, 67% en Allemagne et de 45% en France.

Avec ou sans enfants les femmes plus diplômées ont des taux d’emploi supérieurs. Dans l’Union à 25 la moitié des femmes de 20 à 49 ans les moins diplômées occupent un emploi, contre 84% des femmes les plus diplômées. Cet écart est donc de plus de 30 points pour les femmes alors qu’il n’est que de 10% pour les hommes.

Outre l’impact qu’elles ont sur l’activité des femmes, les politiques de conciliation des vies professionnelle et familiale jouent aussi un rôle important dans la création d’emploi. En effet, la solvabilisation de la demande de services de garde d’enfants contribue à développer un secteur d’activité considéré comme un gisement d’emplois accessibles aux personnes peu qualifiées (assistantes maternelles, aides éducatrices...).

4. Un outil de cohésion sociale

La politique de conciliation est aussi porteuse de lourds enjeux de cohésion sociale car en encourageant l’activité des femmes elle permet de diminuer la pauvreté des familles, et de resocialiser les mères isolées qui élèvent des enfants au lieu de les enfermer dans l’assistance où elles sont menacées par la précarité.

Les contraintes de travail pèsent plus ou moins fortement sur les mères selon leurs revenus. Ainsi 54 % des mères les plus modestes, c'est-à-dire appartenant au premier quintile de revenus, ont globalement les mêmes horaires tous les jours alors que cette proportion est de 70% pour les femmes dont les revenus sont ceux du cinquième quintile²¹. Ces femmes subissent le plus les horaires atypiques et ont de fait des contraintes familiales et professionnelles très difficiles à concilier.

²⁰ Conciliation entre vie professionnelle et vie familiale : des écarts entre les hommes et les femmes, statistiques en bref, n°4/2005, Christel Aliaga, Eurostat

²¹ Conciliation et revenus, Etudes et résultats n°465, DREES, février 2006

Le travail féminin est un rempart évident contre la pauvreté des familles et des enfants. Selon le rapport du conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) établi en 2004²², en 1999 près d'un million d'enfants vivaient en France en dessous du seuil de pauvreté monétaire, dont 295 000 enfants dans des familles monoparentales. Si certains pays, à cette date, connaissaient des situations plus difficiles, par exemple le Royaume-Uni, la France n'occupait qu'une place moyenne assez loin des résultats des pays scandinaves. Pour les auteurs de ce rapport, le principal facteur expliquant la pauvreté observée en France est l'insuffisance d'emploi des ménages.

Le risque de pauvreté touche en particulier les familles nombreuses et les familles monoparentales, deux catégories qui connaissent des difficultés de conciliation très fortes. Les premières sont nettement plus représentées parmi les ménages à faibles revenus puisqu'elles représentent 41% des familles dans le premier quintile de revenus tandis que la proportion dans le quintile supérieurs est respectivement de 17%²³. Parmi les familles monoparentales 24% ont des revenus modestes alors que cette proportion n'est que de 10% pour l'ensemble de familles.

En outre, les incitations au retrait d'activité touchent les ménages les plus modestes qui sont aussi les plus fragiles au risque de les plonger durablement dans l'inactivité et de précariser familles et enfants. De nombreux pays ont mené une politique de retour à l'emploi des mères seules pour lutter contre la pauvreté des enfants comme la Grande-Bretagne qui a mis en place un crédit d'impôt (« child care tax credit ») pour toute famille ayant au moins un enfant de moins de 16 ans et des revenus inférieurs à un plafond et sans aucune condition d'activité.

L'activité est pour les femmes un gage d'autonomie d'autant plus important que les couples se séparent davantage et que les enfants naissent désormais majoritairement hors mariage dans des familles dont le statut juridique est nettement moins protecteur. Elle protège également les femmes contre les aléas de la vie que sont la séparation, le veuvage précoce ou encore le chômage de longue durée du conjoint.

5. L'objectif ultime, offrir un libre choix aux familles

En définitive, la conciliation des temps familiaux et professionnels est au croisement de la politique familiale, de la politique d'emploi, de la politique du travail, de la politique d'égalité des genres, et de la politique de cohésion sociale. Chacune d'entre-elles poursuit des objectifs propres qui peuvent parfois sembler contradictoires.

C'est à un véritable travail d'articulation de ces politiques que les pouvoirs publics sont appelés. Ils le feront d'autant plus facilement qu'ils prendront en compte systématiquement les questions de conciliation dans leurs développements. Car, il n'est pas possible, dans le contexte français, de poursuivre un seul objectif au détriment des autres. En effet, à la différence de certains pays, notamment d'Europe du Nord, il n'y pas de consensus pour un modèle unique d'organisation familiale comme il en existe un en Suède où la mère garde son enfant à la maison jusqu'à son premier anniversaire. En France, les arbitrages de chaque famille peuvent être différents et il n'est pas de modèle de référence en la matière.

²² Les enfants pauvres en France, rapport du CERC n°4, 2004

²³ Conciliation et revenus, Etudes et résultats n°465, DREES, février 2006

En définitive, c'est bien l'ensemble de ces objectifs qui doit donc être poursuivi par les politiques publiques en laissant, autant que faire se peut, les choix familiaux s'exprimer pleinement.

C. Une réponse collective insuffisante

1. Les difficultés de conciliation restent importantes

Lors d'une enquête réalisée en 2004, la moitié des parents interrogés ayant des enfants de moins de 11 ans ont déclaré trouver difficile de tout concilier alors que cette proportion n'est que d'un tiers chez les parents sans jeune enfant²⁴. Ce sentiment touche plus fortement les familles nombreuses. En outre, l'appréciation des difficultés est assez différente selon les métiers.

Ainsi, ce sont les travailleurs indépendants qui déclarent le plus de difficultés (2/3) alors que les proportions sont moindres pour les salariés du privé (40%). Au sein de cette dernière catégorie les personnels de service direct aux particuliers et les employés de commerce sont les plus touchés.

D'une manière générale les agents de la fonction publique bénéficient de meilleures possibilités de conciliation des vies familiale et professionnelle. D'une part, l'organisation du travail étant plus souple il est plus aisé d'aménager ses horaires, et, d'autre part, la garantie de l'emploi offre une sécurité incontestable qui rend le choix du congé parental neutre par rapport au risque de chômage. D'ailleurs, seulement 30% des salariés du secteur public déclarent rencontrer des difficultés de conciliation.

Cette différence de perception entre professions tient largement au caractère très atypique des horaires de travail de certaines d'entre-elles. D'ailleurs, les résultats de cette enquête donnent à voir la corrélation existant entre les deux, car plus les horaires sont atypiques plus les individus déclarent des difficultés de conciliation des temps²⁵.

2. Des congés maternité et paternité globalement satisfaisants

a) Un congé maternité qui s'est peu à peu assoupli et souvent prolongé

Outil de conciliation des temps mais aussi de santé publique et de bien être des familles le congé maternité est un dispositif qui aujourd'hui donne largement satisfaction.

²⁴ La difficile conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, premières infos et premières synthèses, N°50.3, décembre 2004

²⁵ La difficile conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, premières infos et premières synthèses, N°50.3, décembre 2004

Encadré n° 4 – Les congés maternités dans l’Union européenne

La directive européenne de 1992²⁶, garantit un minimum de 14 semaines de congés maternité. Très variable d’un pays à l’autre le congé maternité dure 6 mois en Hongrie, 14 semaines en Allemagne, ou encore 26 semaines au Royaume-Uni²⁷ où il peut de surcroît être prolongé de 26 semaines non rémunérées.

Le congé maternité est financé par l’Etat en Irlande, au Portugal ou en Suède (où il est en fait « intégré » dans le congé parental et n’existe pas en tant que tel). En Allemagne l’assurance maladie verse une partie des indemnités dans la limite d’un plafond et l’employeur verse la différence avec le salaire. Au Royaume-uni le financement est assez différent puisque c’est l’employeur qui le verse mais il se fait rembourser la quasi-totalité sous forme de déduction des paiements ultérieurs de cotisations sociales ou d’autres prélèvements .

La compensation va de 80% du salaire antérieur au Danemark à 100% en Espagne ou en Allemagne.

Dans le cadre de la loi de protection de l’enfance, qui devrait être adoptée d’ici la fin de la législature, j’ai souhaité que soit introduit la possibilité pour les mères de reporter une partie du congé prénatal sur le congé postnatal dans la limite de trois semaines et sur avis médical. Cette disposition inspirée de la législation danoise et des accords existants actuellement dans la fonction publique hospitalière permet aux femmes en bonne santé durant leur grossesse de bénéficier de plus de temps auprès de leur bébé avant de reprendre le travail.

Un autre assouplissement a également été apporté. Il autorise les mères à reporter la durée du congé post-natal au delà de la date du terme prévu en cas de naissances prématurées.

En moyenne la durée du congé pris par les mères s’établit à 150 jours, si on y inclut aussi les congés annuels et les congés pathologiques. La proportion des mères qui se sont vues accorder un congé pathologique est très importante puisqu’elle est de l’ordre de 70%, mais elle reste difficile à interpréter.

En dehors des critères médicaux, la nature de l’emploi occupé par la mère joue un rôle important dans cet allongement. Ainsi, la probabilité pour qu’une femme en contrat à durée indéterminée (CDI) prolonge de plus d’un mois son congé est supérieure de plus de 60% à celle d’une salariée en contrat à durée déterminée (CDD), tandis que cette probabilité est multipliée par deux pour une femme occupant pour une durée indéterminée un emploi dans le secteur public. A l’inverse, le recours au congé pathologique semble être freiné par le chômage et l’emploi précaire (CDD) puisque le taux de recours est alors inférieur d’un cinquième à ce qu’il est pour les mères bénéficiant de contrats à durée indéterminée.

²⁶ Directive 92/85/CEE du Conseil concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l’amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail

²⁷ Un état des lieux des congés destinés aux parents dans vingt pays européens, revue de l’IRES n°46, 2004

Ces observations conduisent à s'interroger sur la pertinence de la durée actuelle. En effet, on pourrait considérer qu'une part si importante de femmes recourant au congé pathologique est l'expression d'un besoin d'une durée de congé maternité plus longue. Lors des auditions réalisées dans le cadre de cette mission plusieurs organisations syndicales et familiales ont d'ailleurs exprimé leur souhait de le voir porté à 26 semaines pour toutes les mères.

Il est toutefois difficile de tirer des conclusions définitives sur la bonne durée du congé maternité au vu de cette seule information. D'une part, la prolongation du congé légal jusqu'à 26 semaines n'éteindrait pas nécessairement les demandes de congés anticipés. D'autre part, cet allongement pourrait avoir des conséquences négatives sur la perception que les employeurs ont des mères au travail, et entraîner davantage de discriminations à l'embauche ainsi qu'un accroissement des inégalités salariales.

Pour ces raisons, il paraît préférable de laisser en l'état la législation en considérant que la souplesse apportée par le congé pathologique permet d'apporter aux femmes la réponse dont elles ont besoin.

b) L'indéniable succès du congé paternité serait renforcé par une compensation intégrale du salaire

La mise en place du congé paternité a constitué un progrès important dans la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, et a connu un indéniable succès. En 2004, près des deux tiers des pères, soit 369 000 pères y ont eu recours²⁸, pour une durée moyenne de 10,8 jours. Dans 95 % des cas, le congé est pris dans son intégralité, 40% des pères déclarent l'avoir allongé en prenant des jours de congés annuels.

L'analyse des résultats de l'enquête « congés autour de la naissance » conduite pour les enfants nés en 2003 montre que 70% des pères l'ont pris pour s'occuper de leur bébé, des autres enfants ou simplement pour se trouver auprès de la mère. On ne peut donc que se féliciter du succès de cette mesure auprès des pères qui ont saisi cette opportunité pour s'impliquer davantage dans la vie familiale.

²⁸ Le congé paternité, études et résultats n°442, DREES, novembre 2005

Encadré n° 5 – Le congé paternité dans l'Union européenne

Dans la résolution du Conseil des ministres de l'emploi et de la politique sociale du 29 juin 2000 relative à la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie professionnelle et à la vie familiale, les Etats membres ont été encouragés à étudier la possibilité de reconnaître aux hommes qui travaillent un droit individuel et non transmissible au congé de paternité.

Les durées sont très variables d'un pays à l'autre : 2 jours en Espagne, 2 semaines au Royaume-Uni, 2 mois en Suède (congé parental), 3 semaines en Finlande auxquelles s'ajoutent 2 semaines si le père prend aussi une partie du congé parental. Dans certains pays il n'y a pas de congé paternité (Allemagne, Autriche, Irlande).

Les congés légaux de paternité sont en général rémunérés. Le financement est le plus souvent à la charge de l'employeur. En Belgique à l'instar de la France, les trois premiers jours sont payés par l'employeur, les suivants étant indemnisés par l'assurance maladie dans la limite d'un plafond.

Le congé paternité en France

Le congé paternité entraîne la suspension du contrat de travail et donne lieu à la perception d'indemnités journalières versées par les caisses d'assurance maladie (80% du salaire brut du bénéficiaire pour le régime général) dans la limite d'un plafond (2 589 euros en 2006 pour le régime général), à partir du 4^{ème} jour, les trois premiers jours étant intégralement payés par l'employeur.

Les conditions de durée sont les mêmes quel que soit le régime. Aux trois jours octroyés et payés par l'employeur en application du code du travail, les pères, quel que soit leur statut, peuvent ajouter depuis le 1^{er} janvier 2002 un congé paternité de 11 jours maximum. Par contre les inégalités existent sur le niveau d'indemnisation puisque pour les régimes spéciaux la règle est le maintien du salaire, tandis que les indemnités versées par la CNAF sont égales à 80% du salaire brut antérieur dans la limite du plafond de la sécurité sociale (2 589 € en 2006) et que pour les indépendants la prime est forfaitaire et s'établit à 1/60^{ème} de ce même plafond pour les chefs d'entreprise et 1/28^{ème} pour les conjoints collaborateurs.

Pour autant les taux de recours ne sont pas homogènes. Ils varient selon l'âge et probablement selon la précarité dans l'emploi car les jeunes de 25 à 30 ans, qui n'ont peut être pas encore trouvé de stabilité dans leur travail, y recourent moins souvent (68% contre 73% pour les 30 à 34 ans).

Les professions indépendantes connaissent le taux de recours le plus faible puisque ce dernier était de 22% en 2004, contre 87% pour les agents du secteur public et 68% des salariés du privé, en raison certainement de la charge de travail et des réelles difficultés à se faire remplacer, mais aussi parce que ces professions ont des possibilités d'aménagement d'horaires plus importantes.

Mais le niveau du salaire joue également un rôle essentiel. Dans le secteur public l'indemnisation est complète, en revanche pour les salariés du secteur privé et les indépendants il existe un manque à gagner dès que les revenus nets mensuels dépassent 2 000 euros. Ainsi, alors que le taux de recours au congé paternité pour le privé est de 79% lorsque les revenus mensuels nets sont entre 1 000 et 2 000 euros, ce taux chute à 49% au-delà de 2 000 euros. A l'opposé pour des revenus de moins de 1 000 euros la part des pères recourant au congé paternité est aussi plus faible, quel que soit le secteur d'activité.

D'ailleurs si 43% des pères qui n'ont pas pris leur congé invoquent des motifs liés à leur investissement professionnel, un quart déclare y avoir renoncé en raison de l'instabilité de leur emploi et 18% car cela aurait provoqué une perte de rémunération inacceptable.

La question de la compensation intégrale du salaire est ainsi posée. Elle paraît nécessaire à un meilleur partage des rôles entre le père et la mère, et pour engager le changement des mentalités qui est souhaitable au regard des objectifs rappelés ci-dessus. Dans le cadre de la négociation collective les partenaires sociaux pourraient s'en saisir à l'instar de ce que certaines branches ont fait pour les congés maternités.

3. Malgré des efforts importants, le développement de l'offre de garde reste insuffisant

a) Une progression régulière de l'offre

(1) Une offre de garde collective qui progresse modérément malgré une augmentation des moyens qui y sont consacrés

Trois acteurs participent au financement de l'offre collective publique et de crèches familiales : la CNAF au titre de l'action sociale, les collectivités locales, principalement les communes, et les familles.

La caisse nationale d'allocations familiales a depuis quelques années profondément remanié son mode d'intervention. La mise en place de la prestation unique, généralisée depuis, a permis, notamment, de diversifier les modes d'accueil et donc d'introduire une gestion plus efficace des places offertes. Elle s'est traduite par une augmentation de 41% des dépenses entre 2001 et 2004.

Pour accélérer le développement de la capacité d'accueil, le branche famille a aussi mis en place des outils d'accompagnement des communes visant à inciter celles-ci à accroître les dépenses consacrées aux crèches, en échange d'une participation supplémentaires de la CNAF.

La succession des plans crèches et l'aide au développement ont produit des effets incontestables. Ces deux actions ont permis une croissance régulière de l'offre (2,6% par an) depuis 2001 et ont porté la capacité d'accueil à 254 000 places d'accueil en structures collectives en 2005. Au total, en 2005, l'offre de garde collective et en crèches familiales avoisine les 317 000 places.

Tableau n° 1 – Evolution de la capacité d'accueil en structures collectives et en crèches familiales

	nombre de places					Taux de croissance (en %)	Taux de croissance annuel moyen (en %)
	2001	2002	2003	2004(c)	2005 (p)	2004/2005	2001/2005
Crèches collectives :	144 222	144 923	143 312	141 214	143 761	1,8	-0,1
<i>de quartier</i>	93 858	93 256	92 555	88 520	84 159	-4,9	-2,7
<i>de personnel</i>	15 109	14 783	11 598	11 370	9 865	-13,2	-10,1
<i>Mini-crèches</i>							
<i>Crèches parentales</i>	3 595	3 474	3 389	2 932	2 282	-22,2	-10,7
<i>Multi-accueil(*)</i>	31 660	33 410	35 770	38 392	47 455	23,6	10,6
Haltes garderies :	69 760	69 905	68 427	62 643	59 223	-5,5	-4,0
<i>Traditionnelles</i>	48 764	48 816	47 767	43 651	40 328	-7,6	-4,6
<i>à gestion parentale</i>	2 933	2 820	2 735	2 009	1 927	-4,1	-10,0
<i>Multi-accueil(*)</i>	18 063	18 269	17 925	16 983	16 968	-0,1	-1,6
Jardins d'enfants :	9 984	9 659	9 138	8 862	8 573	-3,3	-3,7
<i>Mono-accueil</i>	9 511	9 098	8 422	8 119	7 815	-3,7	-4,8
<i>multi-accueil(*)</i>	473	561	716	743	758	2,0	12,5
Accueil polyvalent (*)	5 464	12 609	20 025	33 244	43 150	29,8	67,6
Total accueil collectif	229 430	237 096	240 902	245 963	254 707	3,6	2,6
Crèches familiales							
Places	62 837	65 481	64 066	61 835	61 857	0,0	-0,4
enfants inscrits	57 000	59 268	59 496	61 340	61 861	0,8	2,1
Nombre d'assistantes maternelles en activité des crèches familiales	25 600	25 156	23 830	23 994	24 143	0,6	-1,5

(p) provisoire

(c) Une correction importante a été effectuée sur l'année 2004 en raison d'une surestimation antérieure des places en établissements multi-accueil

* Les places des établissements multi-accueil sont ici ventilées en fonction du mode de garde pour lequel elles sont utilisées

Source : Drees, enquête PMI

Mais la cour des comptes a été critique sur l'usage des crédits d'action sociale par les CAF qu'elle a jugé mal maîtrisé et peu redistributif. Une récente mission de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF) a formulé des conclusions similaires sur les aides au développement.

Aussi, la CNAF a-t-elle revue ces modalités d'intervention dans le nouveau contrat enfance et jeunesse qui englobe les modes de garde et les services aux enfants âgés de 0 à 17 ans. Désormais la répartition des enveloppes tiendra compte des spécificités de chaque territoire en termes de capacités disponibles et de besoins qui seront appréciés au vu d'indicateurs comme le pourcentage de bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API). A partir de 2008, il devrait y avoir 350 000 places²⁹ disponibles en accueil collectif et en crèches familiales.

²⁹ Une action sociale mieux adaptée et toujours plus efficace, le nouveau contrat enfance jeunesse, Lettre de la CNAF n°7, janvier 2007,

Mais, les exigences posées aux crèches collectives continuent de peser sur le développement de ce mode de garde. D'une part, elles renchérissent le coût à la place de manière inappropriée pour certains enfants. D'autre part, compte tenu d'une capacité de formation globalement insuffisante, on observe une pénurie de personnels qualifiés pour y travailler (médecin, puéricultrice, auxiliaire de puériculture, ou encore d'éducateur de jeunes enfants) qui représente un véritable goulet d'étranglement. Deux actions ont été engagées par le gouvernement pour atténuer cette difficulté sans pour autant la réduire assez fortement.

La réforme du décret du 1^{er} août 2000 permettra d'alléger ces contraintes en valorisant mieux l'expérience professionnelle. La qualification des personnels d'encadrement sera assouplie pour l'ensemble des structures en ouvrant ces fonctions à des professionnels expérimentés de la petite enfance (aujourd'hui les structures de plus de 40 places sont dirigées par un médecin qualifié ou par une puéricultrice avec 5 ans d'expérience, demain ils pourront l'être aussi par une puéricultrice ayant trois ans d'expérience, soit par un éducateur de jeunes enfants avec trois ans d'expérience professionnelle et titulaire d'une certification de niveau).

Enfin, la mise en place de micro crèches va venir compléter utilement l'offre de garde en rapprochant mieux l'offre d'assistantes maternelles et la demande des parents. Il s'agit de permettre l'expérimentation de microstructures d'une capacité maximale de neuf places, regroupant trois assistantes maternelles au sein d'un local d'accueil collectif. Autorisées par le président du conseil général mais placées sous la responsabilité des collectivités qui le souhaitent, elles seront soumises à des exigences allégées. Le gestionnaire ne sera pas tenu d'avoir un directeur comme dans les autres établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) mais une personne chargée du suivi technique et de la mise en œuvre du projet d'accueil. En outre, la qualification des personnels tiendra compte du petit nombre d'enfants accueillis (certification au moins de niveau 5 ou expérience professionnelle de 5 ans comme assistante maternelle agréée).

Ces micro crèches auront un intérêt dans les villes en regroupant les assistantes maternelles dans les lieux de passage (gares, centres villes) alors que celles-ci habitent parfois loin en périphérie. En zone rurale, elles permettront de créer à moindre coût des structures collectives permettant la socialisation des enfants et rompant l'isolement de certaines assistantes maternelles.

(2) Un développement rapide des assistantes maternelles

L'offre de garde s'est considérablement diversifiée. Sur une logique de libre choix au fondement de l'intervention publique en matière de garde d'enfants, les modes de garde individuels ont été développés au côté des modes collectifs traditionnels comme la crèche publique et les crèches familiales.

Tableau n° 2 – Evolution du nombre de places disponibles chez les assistantes maternelles

	Au 31 décembre 2003			Au 31 décembre 2002		
	France métropolitaine	DOM	France entière	France métropolitaine	DOM	France entière
Nombre d'agrément en cours de validité						
Assistants maternelles non permanentes	352 861	1 771	354 632	345 455	1 785	347 240
Assistants maternelles permanentes	43 183	2 147	45 330	44 452	2 260	46 712
Assistants maternelles mixtes	7 737	11	7 748	8 034	9	8 043
Total	403 781	3 929	407 710	397 941	4 054	401 995
Capacité d'accueil des assistantes maternelles						
Assistants maternelles non permanentes	916 816	4 096	920 912	877 294	2 930	880 224
Assistants maternelles permanentes	90 728	2 670	93 398	92 702	2 750	95 452
Assistants maternelles mixtes	19 254	27	19 281	19 992	27	20 019
Total	1 026 798	6 793	1 033 591	989 988	5 707	995 695
Nombre d'assistantes maternelles des crèches familiales						
Crèches familiales (seules)	21 054	62	21 116	22 994	63	23 057
Multi-accueil	2 776	0	2 776	2 162	0	2 162
Total	23 830	62	23 892	25 156	63	25 219
Nombre de places						
Crèches familiales (seules)	59 635	150	59 785	59 396	150	59 546
Multi-accueil	7 020	0	7 020	5 910	0	5 910
Total	66 655	150	66 805	65 306	150	65 456
Enfants inscrits						
Crèches familiales (seules)	54 231	155	54 386	53 805	165	53 970
Multi-accueil	6 630	0	6 630	5 463	0	5 463
Total	60 861	155	61 016	59 268	165	59 433

Source : Drees.

Premier mode de garde formel des enfants de moins de trois ans (24% des enfants de moins de trois ans ont été gardés au moins une fois par une assistante maternelle en 2002), les assistantes maternelles ont connu un développement spectaculaire, le nombre d'agrément ayant été multiplié par 2,6 entre 1990 et 2001.

La professionnalisation et la revalorisation du statut des assistantes maternelles est un chantier tout à fait essentiel pour développer l'offre et assurer une prestation de qualité qui contribue au bon développement et à l'épanouissement des enfants. La mise en place d'une formation obligatoire de 60 heures, préalable à l'agrément, sera une étape significative dans l'amélioration de la qualité de ce mode de garde, même si elle pose, dans un premier temps, des difficultés d'organisation matérielle.

Au 31 décembre 2003, la capacité d'accueil théorique des assistantes maternelles serait de plus d'un million de places. Ce chiffre ne rend compte de la réalité que de manière très imparfaite, puisqu'il est établi sur la base des agrément en cours de validité et non sur l'exercice effectif de cette profession. Au total, la capacité d'accueil des assistantes

maternelles, en dehors de celles exerçant en crèches familiales est en 2005 de 680 000 places³⁰ (contre 650 000 en 2004) soit 4,6% d'augmentation.

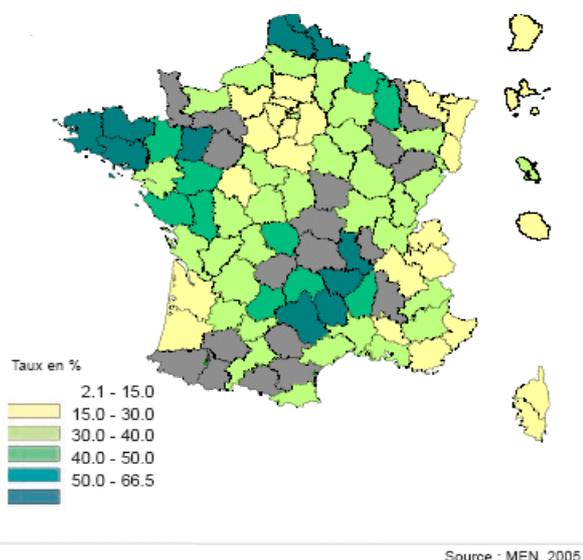
b) Un niveau de scolarisation des enfants de deux ans élevé, mais souvent à mi-temps

L'école joue un rôle important dans l'accueil des jeunes enfants. L'article L113-1 du code de l'éducation dispose en effet que les enfants de 2 ans peuvent être admis dans les écoles maternelles dans la limite des places disponibles. L'un des objectifs est notamment d'accueillir les enfants vivant dans un environnement social défavorisé.

En 2002, 37% des enfants de deux ans étaient scolarisés dont 22% à mi-temps, 14% à temps complet et 2% à mi-temps³¹. En 2005 le taux de scolarisation s'est établi à 24,5%³² en raison principalement de la hausse des naissances depuis 2000. Cela représente plus de 193 000 enfants dont près de 36 500 en établissements privés.

Le niveau de scolarisation est évidemment corrélé à la capacité d'accueil des écoles maternelles, que les établissements soient publics ou privés, mais aussi à l'offre de garde collective et chez les assistantes maternelles (cf. Carte n° 2 – Nombre total de places (accueil collectif, crèches familiales, assistantes maternelles).

Carte n° 1 – Taux de scolarisation à deux ans, en 2005-2006



³⁰ L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans en 2005, Etudes et résultats n°548, DREES, janvier 2007

³¹ Scolarisation et modes de garde des enfants âgés de 2 à 6 ans, Etudes et résultats n° 497, DREES, juin 2006

³² Ministère de l'éducation nationale, repères et références statistiques, 2006

Les disparités territoriales sont très importantes. En 2005, le taux de scolarisation des enfants de deux ans allait ainsi de 4% à 66% selon les départements³³.

c) La solvabilisation des ménages ne cesse de s'améliorer

Des progrès indéniables ont été réalisés dans la solvabilisation des ménages. La mise en place en 2002 de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et son complément mode de garde (CMG) qui comprend une prise en charge des cotisations sociales de l'assistante maternelle ou de l'employé de maison, et une aide forfaitaire, dégressive par palier en fonction des revenus des parents, s'est accompagnée d'une revalorisation significative des prestations. Les niveaux d'aide apportée par la PAJE se sont sensiblement accrus par rapport à ceux de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA) et de l'allocation de garde d'enfants à domicile (AGED).

En septembre 2006 386 000 familles bénéficiaient de la PAJE-CMG dont 362 000 recourant à une assistante maternelle et plus de 23 000 au titre de la garde à domicile³⁴.

Dans la très grande majorité des cas (76%) les parents interrogés jugent l'aide importante, et pour 52% d'entre eux, elle leur a permis de faire face aux dépenses.

Tableau n° 3 – Bénéficiaires des prestations financières d'aide à la garde au 30 septembre 2006

Prestations	Nombre de bénéficiaires
CMG – Assistante	363 908
CMG – Domicile	23 786
CMG – Structure	503
Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)	26 257
Allocation forfaitaire d'aide à l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA)	258 713
Total Compléments mode de garde	673 167

Source : CNAF – Département des statistiques, des prévisions et des analyses

d) Un effort collectif très important

L'effort consenti par l'Etat et la branche famille pour offrir un mode de garde, qu'il soit collectif ou individuel, est très élevé puisqu'il s'établit en 2005 à plus de 6,3 milliards d'euros.

³³ Scolarisation et modes de garde des enfants âgés de 2 à 6 ans, études et résultats n° 497, DREES, juin 2006

³⁴ CNAF, fichiers bénéficiaires

Tableau n° 4 – Dépenses en 2006 des acteurs publics consacrées à l’offre de garde et à la solubilisation de la demande (en millions d’euros)

CNAF	5 235
Dont fonds d’investissement petite enfance	101
Dont PS fonctionnement et contrats enfance, crèches, enfance et jeunesse	1 651
Dont AFEAMA	867
Dont Aged	47
Dont PAJE – CMG	2 469
Etat	1 259
Réduction d’impôts emplois familiaux	240 ³⁵
Crédits d’impôt famille	35
Emplois familiaux	81 ³⁶
Scolarisation (4680 * 193 000)	903
Total	6 394

Ce tableau n’intègre pas les dépenses des collectivités locales car il n’existe pas de chiffre consolidé sur l’effort qu’elles réalisent pour le développement et le fonctionnement des modes de garde collectifs. On peut essayer de l’approcher de la manière suivante : il est communément admis que les collectivités locales participent à hauteur de 670 euros par place de crèche ; pour 254 000 places, l’effort des collectivités locales serait donc de plus de 2,04 milliards d’euros, soit un effort collectif total de 8,5 milliards d’euros.

En outre, les coûts sont très variables d’un mode de garde à l’autre, ce qui tient très largement aux normes plus ou moins strictes qui s’imposent aux structures. Ce facteur est évidemment un élément déterminant du développement de l’offre.

³⁵ Source : Echantillon de déclarations à l’impôts sur le revenu de la DGI (revenus 2004) – Calculs DGTPE

³⁶ Au sein des foyers comprenant un enfant de moins de 3 ans, il n’est pas possible de distinguer les emplois familiaux de garde d’enfant et les autres (femme de ménage par exemple). Le total des dépenses fiscales lié à la réduction d’impôt au sein de ces foyer est de 220 M€ Le chiffre est donc un majorant. En faisant l’hypothèse que les dépenses moyennes liées à un emploi familial sont les mêmes chez les bénéficiaires de l’AGED ou du CMG (55 500 foyers d’après la CNAF) que sur l’ensemble des foyers comprenant un enfant de moins de trois ans et bénéficiant de la déduction (150 000 foyers), on pourrait estimer les dépenses fiscales relevant de la garde d’enfant à domicile à 37% de la dépense totale, soit 81 M€. Si l’on considère que le nombre d’heures travaillées au sein d’un foyer par les gardes d’enfants à domicile est en moyenne supérieur à celui des autres emplois familiaux, ce second chiffre apparaît comme un minorant.

Tableau n° 5 – Comparaison des règles et coûts de trois modes de garde

	Crèches	Assistantes maternelles	Garde à domicile
Direction	Puéricultrice ou éducatrice de jeunes enfants	Sans objet	Sans objet
Qualification du personnel	Auxiliaire de puériculture, éducatrice de jeunes enfants	Formation de 120 heures dont 60 heures avant l'agrément	Pas de formation obligatoire mais formation volontaire possible avec l'accord de l'employeur
Taux d'encadrement	1 adulte pour 5 bébés, et 1 adulte pour 8 enfants qui marchent	Un adulte pour trois enfants accueillis	Non réglementé
Coût mensuel par enfant en euros	1 336	843 (niveau moyen de rémunération)	2 196

Source : Direction générale de l'action sociale

Bien évidemment le développement de l'offre, en particulier collective, est très largement obéré par les coûts à la place, malgré la modification du décret du 1^{er} août 2000 qui, à structures constantes, a augmenté les possibilités d'accueil. La modification du mode de calcul du taux d'occupation qui tient compte désormais du nombre d'enfants présents et non plus du nombre d'enfants inscrits, l'introduction de la possibilité de déroger à certaines dispositions relatives à l'encadrement des structures, après avis du conseil général, sont des améliorations certaines mais pas suffisantes pour que le coût d'une place en crèche ne soit plus un handicap pour le développement de ce mode de garde.

Ces exigences normatives trouvent leur pleine justification dans la fragilité des enfants en très bas âge qui demandent une attention permanente, des soins très fréquents et un temps important pour leur éveil. Mais doit-on considérer qu'un même ensemble de normes, à l'exception du taux d'encadrement différent selon que les enfants marchent ou ne marchent pas, doit s'appliquer uniformément à une population dont les besoins sont très différents selon l'âge ? Cette conception très rigide des besoins des enfants de moins de trois ans pose question, car de toute évidence, que cela soit en termes de soins, d'attention, d'exigences sanitaires et d'activités, les besoins des plus de deux ans sont en fait différents de ceux d'un enfant d'un an.

A côté de ces normes régissant l'activité des crèches, le développement très important de la scolarisation des enfants de deux ans (près de 25% en 2005) met en évidence qu'il est possible de prendre en charge ces enfants dans des conditions différentes tout en assurant un service de qualité et en favorisant leur éveil. En 2005, le coût de la scolarisation d'un enfant en maternelle s'établissait à 4 680 euros par an, soit 468 euros par mois³⁷.

Malheureusement, en l'état actuel des responsabilités administratives, il n'y a pas d'acceptation globale du problème. L'absence de liens entre les structures de petite enfance et les structures de l'éducation nationale est une réelle difficulté pour le pilotage d'ensemble de l'accueil des jeunes enfants. J'ai été saisie par plusieurs maires des difficultés qu'ils

³⁷ Le coût de l'éducation en 2005, évaluation provisoire du compte, note d'information n° 06.28, ministère de l'éducation nationale

rencontraient avec certains rectorats qui, en application des orientations nationales qui leur sont données, souhaite réduire le taux de scolarisation des enfants de deux ans sans se coordonner avec la CNAF et les collectivités locales pour mesurer l'impact de cette mesure, qui risque de pénaliser les parents et pour certains d'entre-eux les contraindre de s'arrêter de travailler si aucune solution alternative ne leur est proposée.

e) Mais des besoins qui restent insatisfaits

(1) Une insatisfaction réelle, mais un besoin d'offre de garde difficile à estimer

Selon une enquête réalisée par la DREES, en 2002 l'accueil collectif représente environ un tiers des modes d'accueil, 60% des enfants âgés de 4 mois à deux ans et demi sont gardés principalement par leurs parents, 17% d'entre eux le sont par des assistantes maternelles³⁸, près de 10% en crèches y compris familiales et 6% par les grands parents.

Il est difficile d'apprécier quantitativement les besoins non satisfaits. Partant d'un nombre de naissances qui s'établit depuis 2000 aux environs de 800 000 par an, la population des moins de trois ans se monte à 2,4 millions d'enfants.

Pour estimer le besoin potentiel de garde d'enfants de moins de trois ans l'observatoire de l'enfance rapporte à l'ensemble de la population des 0-3 ans ceux dont les deux parents sont en activité, ou le parent seul s'il s'agit d'une famille monoparentale. De cette manière 59% des enfants de moins de trois ans auraient besoin d'un mode de garde, soit environ 1,4 millions d'entre eux.

Cette estimation se heurte à plusieurs limites. Comme le souligne l'observatoire, cette approche ne tient pas compte des parents qui sont en activité mais qui gardent leurs enfants soit parce qu'ils travaillent à domicile soit parce que leurs horaires le leur permettent (11% en 2002), ni des parents qui ont décidé de se retirer du marché du travail après la naissance de leur enfant et bénéficient du CLCA.

En outre, cette méthode ne retrace pas les contraintes subies par les parents dans le choix du mode de garde ou dans la décision de se retirer du marché du travail.

Dans un rapport de 2003, le haut conseil à la population et à la famille (HCPF) estimait qu'à la fin de l'année 2001, 300 000 enfants ne disposaient d'aucune formule de garde aidée qu'elle soit individuelle ou collective³⁹, dont les trois quarts seraient gardés par un membre de la famille, très souvent les grands parents, et un quart par une autre personne recouvrant certainement une partie importante de travail dissimulé. Le Haut conseil fait justement remarquer dans son rapport qu'il ne faut pas pour autant considérer, a priori, que la garde par les grands-parents ne relève pas d'un choix. Inversement, il ne faut pas exclure les parents qui ont décidé de garder leur enfant mais auraient préféré continuer à travailler.

³⁸ L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans en 2004, DREES études et résultats n°446 décembre 2005

³⁹ L'accueil des jeunes enfants en France – Etat des lieux et perspectives, rapport du haut conseil à la population et à la famille, 2003

Une deuxième forme de carence serait la répartition inadaptée des capacités entre les différents modes. Les parents trouveraient alors une solution de garde, collective ou individuelle, mais qui ne serait pas celle qu'ils recherchaient. Dans l'enquête du CREDOC sur les aspirations des français réalisée en 2000, près de 45% des parents indiquaient avoir eu recours à un mode de garde qui n'avait pas leur préférence. En outre, les Français souhaitent majoritairement un mode de garde collectif. Dans ce cas, l'effort de développement et d'adaptation serait considérable.

Les conséquences subies par les parents du fait de la carence de l'offre sont plus ou moins lourdes. En effet, on ne peut pas considérer que disposer d'un mode de garde qui n'est pas celui que l'on aurait souhaité soit de même nature que n'avoir aucune solution et avoir été contraint d'arrêter de travailler ou de recourir à une solution informelle. Ces situations n'emportent pas les mêmes conséquences ni sur le plan familial ni sur le plan collectif. Dans une enquête conduite auprès des bénéficiaires de l'APE, 4 sur 10 ont déclaré qu'elles auraient souhaité continuer à travailler. En reprenant ce chiffre on peut estimer le besoin supplémentaire à près de 228 000 places, ce qui est, là encore, considérable.

Enfin, des problèmes existent dans la prestation délivrée par ces différents modes de garde. En particulier, il faut relever que les parents éprouvent des difficultés à trouver des modes d'accueil qui s'adaptent à leurs nouveaux rythmes de travail. On observe ainsi un développement du « multi recours » c'est-à-dire de l'enchaînement de plusieurs modes de garde dans la journée (37% en 1999 contre 28% en 1966)⁴⁰. Le développement des horaires atypiques, comme les phénomènes de péri urbanisation posent de réels problèmes d'adaptation des horaires d'accueil, notamment des modes de garde collectifs, et créent aussi des pressions sur les horaires des assistantes maternelles (38% déclarent travailler plus de 45h par semaine).

(2) Une politique qui devrait être réellement territorialisée

La répartition des services de garde est très inégale sur le territoire. Rapportée au nombre d'enfants de moins de trois ans la capacité d'accueil varie fortement d'un département à l'autre, quel que soit le mode. Elle dépasse 20% dans trois départements d'Ile de France pour le seul accueil collectif alors qu'elle est inférieure à 10% dans la moitié des départements en cumulant l'accueil collectif et les crèches familiales.

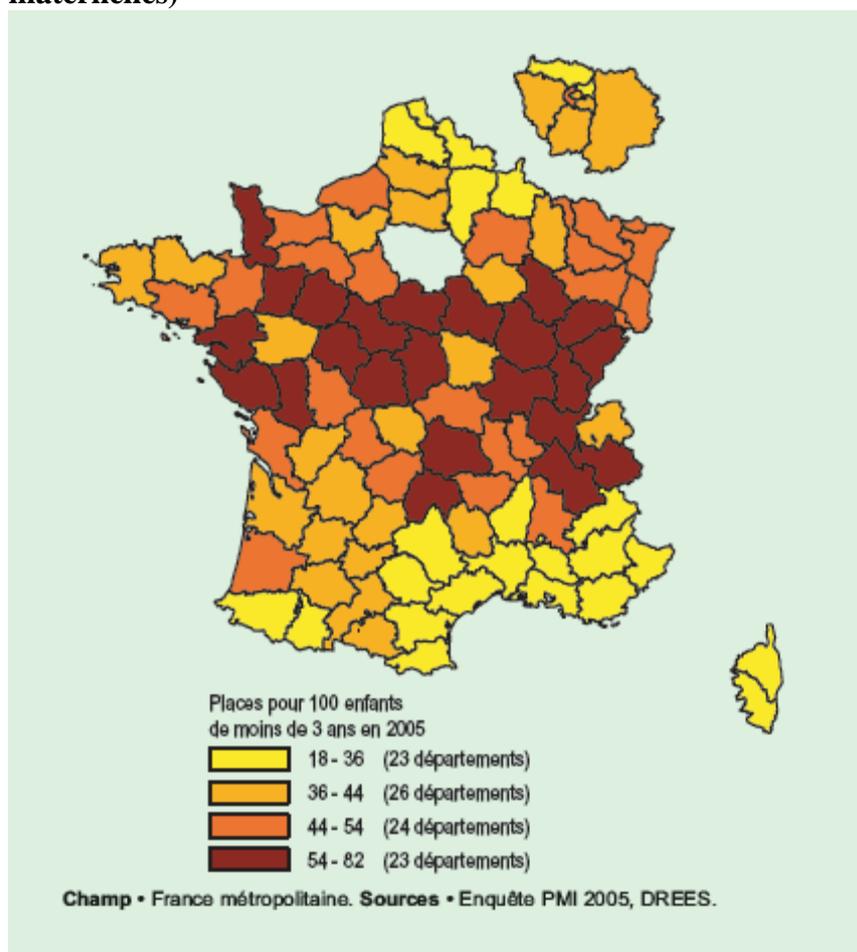
En 2005, hors jardins d'enfant le nombre moyen de places d'accueil collectif est de 11 places pour 100 enfants de moins de 3 ans auquel il faut ajouter en moyenne 3 places de crèches familiales pour 100. Les taux d'équipements départementaux sont très variables : de 2 à 29 places pour 100 en accueil collectif, de 0 à 11 places pour 100 enfants de moins de trois ans en crèches familiales.

En moyenne, cette même année, la capacité était de 43 places de garde à l'extérieur du domicile des parents (crèches collectives, crèches familiales, assistantes maternelles) pour 100 enfants de moins de trois ans.⁴¹

⁴⁰ La famille une affaire publique, rapport n° 57 du Conseil d'Analyse Economique (CAE), novembre 2005

⁴¹ L'accueil collectifs et en crèche familial des enfants de moins de 6 ans, DREES, Etudes et résultats N°548 janvier 2007

Carte n° 2 – Nombre total de places (accueil collectif, crèches familiales, assistantes maternelles)



La territorialisation de l'intervention publique est une nécessité, au moins à l'échelon départemental, voire sur chaque bassin de vie ou d'emploi. Chaque territoire est porteur de spécificités qui doivent être prises en compte pour apporter la réponse la plus adaptée et la plus efficiente. Ainsi, il va de soi que l'offre de garde en crèches collectives par exemple doit être planifiée en fonction des caractéristiques des populations. De ce point de vue on ne peut que regretter que l'intervention de la CNAF n'ait pas été guidée par de tels critères jusqu'à la réforme qu'elle vient de mettre en place (cf. supra).

Dans le cadre de ces travaux, je n'ai pas analysé précisément le mode de gouvernance des acteurs de la petite enfance. Mais je considère nécessaire d'apprécier les besoins au niveau local, car l'application de critères nationaux, fussent-ils précis et complets, ne suffit pas à rendre compte totalement d'un territoire. Il est aussi d'autres éléments qui tiennent à sa géographie, à sa sociologie, à ses traditions qui doivent être intégrés à la réflexion.

Cette question avait déjà été identifiée par les auteurs du rapport du conseil d'analyse économique (CAE) relatif à la famille et publié en 2005⁴² qui avait préconisé une relance des schémas départementaux de la petite enfance et des commissions départementales d'accueil de la petite enfance.

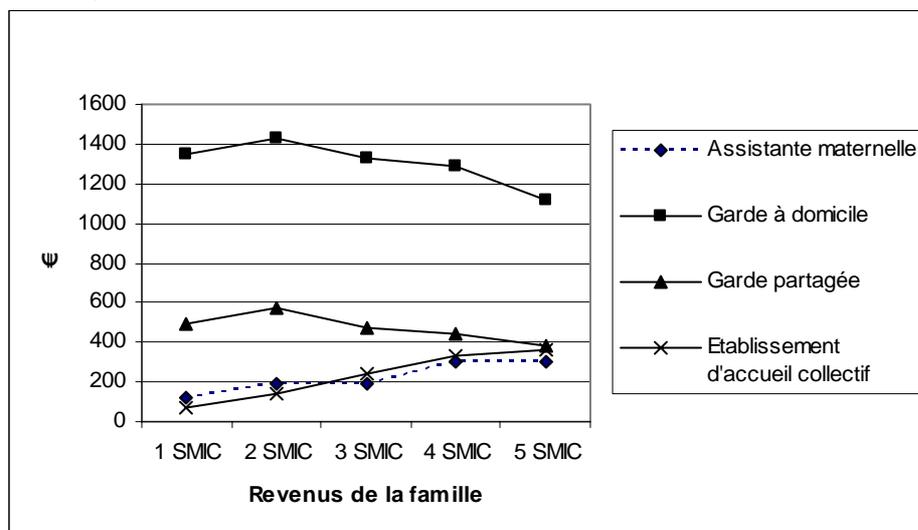
⁴² La famille une affaire publique, rapport n° 57 du Conseil d'Analyse Economique (CAE), novembre 2005

(3) Les choix restent limités par le coût des modes de garde, malgré la PAJE

Le recours aux modes de garde à domicile (exclusive ou partagée) concerne essentiellement les familles les plus aisées (13% des familles du cinquième quintile de revenus, contre 2 à 3% pour les quintiles 1 à 4). Les disparités sont également fortes dans le recours aux assistantes maternelles puisque 16% des familles disposant de revenus modestes (premier et deuxième quintiles de revenus) choisissent ce mode de garde alors que la proportion est de 47% pour cinquième quintile. En définitive, c'est le recours à la crèche qui semble le moins déterminé par le niveau de revenus.

La mise en place de la PAJE a constitué un réel progrès dans le choix du mode de garde et a permis une meilleure solvabilisation des ménages leur donnant davantage de moyens pour payer les différents modes d'accueil. Pour autant les possibilités pour les catégories les plus défavorisées d'accéder à certains modes d'accueil restent limitées en raison du coût élevé qui reste à la charge des ménages. Particulièrement flagrant pour les gardes à domicile ou partagée, ces obstacles concernent également les assistantes maternelles alors même qu'elles représentent la première offre. Ainsi, en 2005, le reste à charge des familles disposant d'un revenu équivalent au SMIC s'établissait à 71 euros en crèche contre 117 euros pour les assistantes maternelles⁴³.

Graphique n° 1 – Reste à charge des différents modes de garde selon les revenus de la famille, 2005



Source : CNAF

Les nouvelles dispositions introduites par la loi de finances de 2007 portant le crédit d'impôt de 25% à 50% des dépenses consacrées à la garde des enfants à l'extérieur du domicile va permettre de réduire les frais à la charge des familles y compris pour celles ne payant pas l'impôt sur le revenu. Ainsi, pour celles qui disposent d'un revenu équivalent au SMIC il devrait passer de 119 € par mois à 104 € pour les assistantes maternelles. Ce niveau reste dissuasif, d'autant plus que les différences de restes à charge s'accroissent entre les modes de garde collectifs et les assistantes maternelles. En 2007, cet écart devrait s'établir à

⁴³ Source : CNAF

55 € par mois contre 49 € l'année précédente alors que l'idéal serait de neutraliser totalement cet effet pour les ménages les plus modestes.

Indépendamment du fait que le libre choix s'avère donc plus ou moins effectif selon les revenus de la famille, cette situation peut poser de réels problèmes dans les territoires qui connaissent une offre collective insuffisante. En effet, même si cette carence est compensée par un nombre plus important d'assistantes maternelles, les familles modestes ne pouvant supporter le coût d'un mode de garde individuel risquent de se trouver dans une impasse et contraintes de choisir un retrait d'activité qui leur sera, *in fine*, préjudiciable.

4. Les aides au retrait du marché du travail pèsent particulièrement sur l'emploi des mères en situation précaire

a) Sous l'impulsion de l'Union européenne tous les Etats membres se sont dotés de congés parentaux

La directive du conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord cadre sur le congé parental⁴⁴ a eu un impact profond sur les législations nationales puisqu'elle a obligé certains pays à se doter d'un tel dispositif.

La directive dispose que ce congé parental doit être individuel et octroyé pour au moins trois mois, avec un retour à l'emploi garanti. Elle recommande que le congé puisse être utilisé et fractionné jusqu'aux 8 ans de l'enfant. Les conditions d'accès sont définies par la loi ou les conventions collectives.

Encadré n° 6 – Les congés parentaux dans l'Union européenne

Le congé parental va de trois mois au Royaume-Uni à trois années en Allemagne, en France, ou encore en Hongrie. Il n'est pas rémunéré en Irlande ou Royaume Uni, mais l'est de manière forfaitaire en Autriche, en Belgique, ou en Pologne. Dans les pays d'Europe du Nord la compensation est proportionnelle au salaire antérieur (Finlande, Suède, Danemark) et peut être complète comme en Norvège ou au Danemark dans le secteur public.

Certains pays ont mis en place une incitation au recours au congé parental à temps partiel, qui peut être financière (en Allemagne par exemple ou prendre la forme d'un prolongement de durée) ou prendre la forme d'un allongement de durée (au Portugal la durée du congé non rémunéré est portée de 3 à 6 mois, en Autriche elle passe de 2 à 4 ans pour un parent isolé à temps partiel).

⁴⁴ Directive 96/34/CE du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'Unice, le CEEP et la CES, modifiée par la directive 97/75/CE

Le Congé parental en Suède :

Introduit dès 1974 le congé parental suédois poursuit plusieurs objectifs : soutenir les parents pendant le congé et après grâce à une garantie de retour à l'emploi, assurer une plus grande égalité des genres et favoriser le bien être de l'enfant.

Il peut être pris de manière continue ou discontinue. Il peut être différé jusqu'au 8 ans de l'enfant. Sur 480 jours, 60 sont réservés à l'usage de chaque parent et ne sont pas transférables. La rémunération est très avantageuse puisque l'allocation représente 80% du dernier salaire brut pendant 390 jours. En contrepartie l'Etat suédois ne met pas à disposition de structures d'accueil des jeunes enfants de moins d'un an. Il convient également de noter que la grande majorité des mères suédoises est salariée dans la fonction publique ce qui leur garantit un meilleur retour à l'emploi.

La France fait un peu figure de pionnière puisque le congé parental d'éducation est inscrit dans le droit du travail depuis 1977. Mais ce n'est qu'en 1985 que l'allocation parentale d'éducation a été créée au profit des mères de trois enfants. En 1994, le bénéfice de cette prestation a été étendu aux mères de deux enfants.

Cette séparation historique entre les dispositions affectant le contrat de travail et la prestation versée en cas d'interruption est aussi juridique. En effet, il faut distinguer les dispositions relevant du droit du travail de celles intéressant les prestations prévues par le code de la sécurité sociale.

Encadré n° 7 - Le congé parental d'éducation dans le droit du travail (Articles L. 122-28-1 à L. 122-28-7 du code du travail)

Eligibilité

Le congé parental est accessible dans les conditions figurant ci-dessous pour tous les travailleurs salariés dans le secteur privé. Il est aussi possible dans la fonction publique pour une durée maximale de trois ans.

Le salarié qui justifie d'une ancienneté minimale d'une année à la date de naissance de son enfant ou de l'arrivée au foyer d'un enfant qui n'a pas encore atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire adopté ou confié en vue de son adoption a le droit, soit de bénéficier d'un congé parental d'éducation durant lequel le contrat de travail est suspendu, soit de réduire sa durée de travail sans que cette activité à temps partiel puisse être inférieure à seize heures hebdomadaires.

Durée

Le congé parental et la période d'activité à temps partiel prennent fin au plus tard au troisième anniversaire de l'enfant ou, en cas d'adoption d'un enfant de moins de trois ans, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant. Le congé parental et la période d'activité à temps partiel ont une durée initiale d'un an au plus ; ils peuvent être prolongés deux fois pour prendre fin au plus tard au terme des périodes définies ci-dessus, quelle que soit la date de leur début. Cette possibilité est ouverte au père et à la mère, ainsi qu'aux adoptants.

Reprise d'activité :

Conditions d'emploi

A l'issue du congé parental d'éducation ou de la période d'exercice de son activité à temps partiel ou dans le mois qui suit la demande motivée de reprise de l'activité initiale (en cas de diminution de ressources ou de décès de l'enfant le salarié a le droit de reprendre son activité), le salarié retrouve son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente

Le salarié qui reprend son activité à l'issue du congé parental a droit à un entretien avec son employeur en vue de son orientation professionnelle.

Droit à la formation

Le salarié bénéficie, notamment en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail, d'un droit à une action de formation professionnelle. Il peut également bénéficier de ce droit avant l'expiration de la période pendant laquelle il entendait bénéficier du congé parental. Toutefois, dans ce cas, il est mis fin au congé parental d'éducation ou à l'exercice d'une activité à temps partiel. Il bénéficie de plein droit du bilan de compétences.

Par ailleurs, le salarié a le droit de suivre, à son initiative, une action de formation professionnelle au cours du congé parental d'éducation. Dans ce cas, il n'est pas rémunéré et il bénéficie de la législation de sécurité sociale relative à la protection en matière d'accidents du

travail et de maladies professionnelles prévue pour les stagiaires de la formation professionnelle.

Le congé parental d'éducation en tant que tel permet à un salarié d'obtenir une suspension de son contrat de travail. Mais il n'implique nullement une attribution automatique du complément de libre choix d'activité ou du complément optionnel de libre choix d'activité, ou auparavant de l'allocation parentale d'éducation, dans la mesure où ces prestations ont leurs propres conditions d'éligibilité, notamment en termes d'expérience professionnelle. Par exemple, une salariée qui vient de donner naissance à son premier enfant et ayant un an d'ancienneté dans son entreprise peut bénéficier du congé parental d'éducation et voir son contrat de travail suspendu, mais elle ne pourra pas percevoir le complément de libre choix d'activité si elle n'a pas cotisé huit trimestres pour la retraite durant les deux années précédentes.

Théoriquement possible, ce cas paraît toutefois un choix improbable car l'interruption d'activité est alors non rémunérée. A l'inverse, peuvent bénéficier de la prestation (le complément de libre choix d'activité ou complément optionnel de libre choix d'activité) des personnes qui n'occupaient pas d'emploi au moment de la demande. Ce cas est très fréquent, puisque seulement 60% des bénéficiaires étaient en situation d'emploi au moment de leur entrée dans le CLCA⁴⁵.

⁴⁵ Enjeux démographiques et accompagnement du désir d'enfants des familles, rapport au ministre des solidarités, de la santé et de la famille, 2005

Encadré n° 8 – Les prestations de soutien au retrait complet ou partiel d'activité professionnelle

Le Complément libre choix d'activité (CLCA) remplace l'allocation parentale d'éducation dont il reprend les caractéristiques mais avec des conditions d'éligibilité plus strictes en matière d'expérience professionnelle. En effet, les mères de deux enfants et de trois enfants devaient justifier, respectivement, de deux années de cotisations dans les cinq dernières années, et de deux années de cotisation dans les dix dernières années. La mise en place du CLCA en 2004 s'est aussi traduite par l'ouverture du droit à congé dès le premier enfant mais pour une durée de 6 mois.

Eligibilité

Pour bénéficier du CLCA il faut avoir cessé de travailler ou travailler à temps partiel, avoir un enfant de moins de trois ans né après le 1^{er} janvier 2004 ou avoir adopté ou recueilli en vue d'adoption un enfant depuis cette date.

Il faut également justifier d'au moins huit trimestres de cotisations vieillesse, continus ou discontinus, au titre d'une activité professionnelle dans les deux années qui précèdent l'interruption pour le premier enfant, dans les quatre dernières pour deux enfants et dans les cinq dernières pour trois enfants.

La prise en compte des périodes est par ailleurs différente selon le nombre d'enfants. En effet, les caisses d'allocations familiales prennent en compte les périodes de chômage et ou celles de perception de complément de libre choix d'activité ou d'allocation parentale d'éducation pour les mères de deux enfants et plus alors qu'elles ne le font pas pour les mères d'un un enfant.

Durée

Le CLCA peut être versé dès le premier enfant pour une durée maximale de six mois après la fin du congé de maternité. Pour les familles ayant deux enfants ou plus, le CLCA peut être versé jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant.

Modalité et rémunération

Son montant est de 521 € par mois pour les bénéficiaires qui ne perçoivent l'allocation de base, et 353 € par mois dans le cas contraire.

Il peut être exercé à taux partiel ou à taux plein. Dans ce cas, le complément de mode garde de la prestation d'accueil du jeune enfant est cumulable en totalité avec le CLCA à taux réduit si l'activité n'est pas inférieure à un mi-temps sans être supérieure à un 4/5^e de temps. Dans le cas d'une activité inférieure ou égale à un mi-temps, le montant de la prestation d'aide au financement du mode de garde est réduit.

Un complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) a été mis en place depuis le 1^{er} juillet 2006.

Eligibilité

Pour bénéficier du complément optionnel de libre choix d'activité le parent doit avoir au moins trois enfants à charge, dont un de moins de trois ans.

Il est attribué uniquement en cas d'arrêt total de l'activité professionnelle. Il peut être partagé entre les deux membres de la famille.

Comme pour le complément de libre choix pour les mères de trois enfants, il faut justifier d'au moins huit trimestres de cotisations dans les cinq dernières années.

Montant et durée

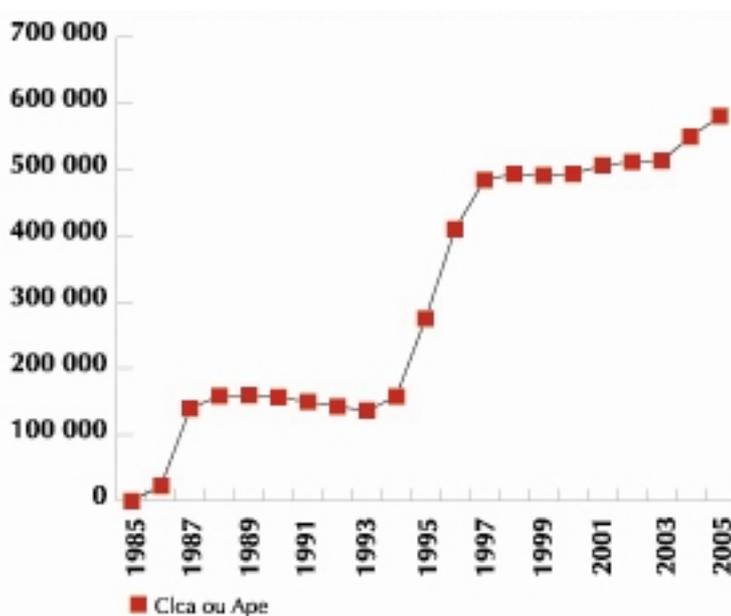
Son montant mensuel est de 750 € lorsque le bénéficiaire ne perçoit pas l'allocation de base, et 578 € dans le cas contraire (au 1^{er} juillet 2006). Il est versé jusqu'au premier anniversaire de l'enfant.

Le recours au complément optionnel de libre choix d'activité entraîne le renoncement au bénéfice ultérieur du complément de libre choix pour le même enfant.

b) Une évolution spectaculaire du nombre de bénéficiaires

En septembre 2006 le complément de libre choix d'activité (CLCA), l'allocation parentale d'éducation (APE) et le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) bénéficiaient à plus de 572 000 personnes. Le CLCA qui a pris le relais de l'allocation parentale d'éducation concerne plus de 535 000 personnes, dont 308 000 congés pris pour les enfants de rang 2, 37 000 pour les enfants de rang 1 et plus de 189 000 pour les enfants de rang 3.

Graphique n° 2 – Evolution du nombre de bénéficiaires des prestations accompagnant l'interruption totale ou partielle d'activité



Source : CNAF

(1) Les couples à revenus moyens semblent le moins en mesure de profiter des congés parentaux à taux plein

Plusieurs études montrent assez clairement que les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation ou du complément de libre choix d'activité sont sur représentées dans les tranches de salaires les plus faibles.

En effet, une étude réalisée sous l'égide de la CNAF⁴⁶ portant spécifiquement sur un échantillon de bénéficiaires ayant recouru de l'allocation parentale d'éducation à taux plein a montré que près de 80% des mères dont le salaire mensuel avant leur interruption d'activité avaient un salaire inférieur à 1 067 € alors qu'elles ne sont que 42% parmi les non bénéficiaires..

A l'inverse, les mères dont la rémunération est supérieure à cette limite sont sous représentées puisqu'elles ne sont que 20% à en bénéficier alors qu'elles seraient 58% dans l'ensemble de la population.

Les mères de deux enfants à revenus moyens semblent être celles qui sont le moins en mesure de bénéficier de ces prestations. En effet, alors qu'elles sont 46% parmi les mères observées ayant continué à travailler, leur part au sein des bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation n'est que de 17%.

⁴⁶ L'influence des conditions d'emploi sur le recours à l'APE, une analyse économique du comportement d'activité des femmes, Recherches et prévisions n°75, mars 2004

Cette sous représentation des ménages à revenus moyens s'explique principalement par la perte de revenus entraînée par l'interruption d'activité qui pour ces familles reste un facteur bloquant, rendant impossible le maintien du niveau de vie antérieur de la famille.

Cette tendance a été confirmée par l'analyse des bénéficiaires du complément de libre choix d'activité à taux plein ayant un ou deux enfants.

Tableau n° 6 – Caractéristiques des bénéficiaires du CLCA à taux plein de rang 1 et 2⁴⁷

Composition familiale	CLCA 1 taux plein	CLCA 2 taux plein
Famille monoparentale	7%	2%
Couple	93%	98%
Total	100%	100%
CSP de l'allocataire	CLCA 1 taux plein	CLCA 2 taux plein
Agriculteurs exploitants	2%	1%
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	4%	7%
Cadres et prof intellectuelles supérieures	19%	11%
Professions intermédiaires	23%	21%
Employés	20%	15%
Ouvriers	31%	42%
Inactifs	1%	3%
Total	100%	100%
Diplôme	CLCA 1 à taux plein	CLCA 2 à taux plein
Aucun	7%	12%
CAP BEP	27%	36%
Baccalauréat	23%	20%
Bac +2 (et plus)	42%	32%
Total	99%	100%
revenus par unité de consommation	CLCA 1 à taux plein	CLCA 2 à taux plein
très faibles	7%	20%
Faibles	16%	30%
Moyens	23%	22%
Elevés	26%	14%
Très élevés	28%	14%
Total	100%	100%

Enfin, les conditions d'emploi jouent un rôle déterminant. De ce point de vue les facilités des agents du secteur public pour aménager leur temps de travail semble avoir réduit leur recours à l'allocation parentale d'éducation (APE) puisqu'ils sont sous représentés parmi les bénéficiaires observés dans l'étude de la CNAF (14% de salariés du secteur public parmi les bénéficiaires de l'APE à taux plein de rang 2 contre 36% de salariés du secteur public parmi les mères de deux enfants n'ayant pas bénéficié cette prestation), à la différence de ce que l'on peut observer pour les salariés du privé en contrat à durée indéterminée (76% parmi les bénéficiaires contre 60% parmi les non bénéficiaires) ou en contrats précaires comme les

⁴⁷ Les bénéficiaires du CLCA : une diversité de profils, études et résultats n°510, DREES, 2006

contrats aidés, les contrats d'intérim, ou les contrats à durée déterminée du secteur privé (10% parmi les bénéficiaires contre 4% parmi les non bénéficiaires).

(2) Le recours au complément de libre choix d'activité à taux partiel est surtout le fait des ménages à revenus moyens ou élevés

En 2005, 20% des familles avec un enfant ont recouru au CLCA dans l'année qui a suivi la naissance.

Sous l'effet de plusieurs mesures incitatives, le CLCA à temps partiel se développe assez rapidement, en particulier au rang 2. En effet, en décembre 2005, 186 000 bénéficiaires ayant deux enfants ont choisi de recourir à cette modalité de complément de libre choix, soit une progression de 19% depuis 2004⁴⁸.

Cette évolution, encouragée par les pouvoirs publics pour atténuer les effets négatifs de l'interruption d'activité sur l'emploi des mères, incite ces dernières à conserver un lien direct avec le marché du travail.

Une part importante des bénéficiaires qui recourt au complément de libre choix d'activité à temps partiel appartient aux classes moyennes ou supérieures. En effet, 54% des parents ayant deux enfants et ayant choisi cette prestation ont des revenus moyens et 30% des revenus élevés, alors que seulement 8% ont des revenus faibles ou très faibles.

⁴⁸ Les prestations familiales et de logement en 2005, études et résultats n° 544, décembre 2006

Tableau n° 7– Caractéristiques des bénéficiaires du CLCA à taux partiel de rang 1 et 2⁴⁹

Composition familiale	CLCA 1 taux partiel	CLCA 2 taux partiel
Famille monoparentale	4%	2%
Couple	96%	98%
Total	100%	100%
CSP de l'allocataire	CLCA 1 taux partiel	CLCA 2 taux partiel
Agriculteurs exploitants	1%	1%
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	3%	4%
Cadres et prof intellectuelles supérieures	20%	22%
Professions intermédiaires	34%	29%
Employés	16%	12%
Ouvriers	25%	31%
Inactifs	1%	1%
Total	100%	100%
Diplôme	CLCA 1 à taux partiel	CLCA 2 à taux partiel
Aucun	6%	5%
CAP BEP	20%	29%
Baccalauréat	19%	19%
Bac +2 (et plus)	55%	47%
Total	100%	100%
revenus par unité de consommation	CLCA 1 à taux partiel	CLCA 2 à taux partiel
très faibles	2%	3%
Faibles	6%	13%
Moyens	20%	21%
Elevés	31%	33%
Très élevés	41%	30%
Total	100%	100%

(3) Le démarrage décevant du complément optionnel de libre choix d'activité est source d'enseignements

Mis en place depuis le 1^{er} juillet 2006, le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) a été conçu pour favoriser le retour à l'emploi des mères de trois enfants. Il offre une meilleure rémunération en contrepartie d'une durée de bénéfice plus courte puisque, à la différence du CLCA, les prestations ne sont pas versées au-delà du premier anniversaire de l'enfant (cf. Encadré n° 8 – Les prestations de soutien au retrait complet ou partiel d'activité professionnelle).

⁴⁹ Les bénéficiaires du CLCA : une diversité de profils, études et résultats n°510, DREES, 2006

Cette mesure n'a pas encore rencontré son public. En octobre 2006 il y a à peu près 200 bénéficiaires⁵⁰. La faiblesse de ce démarrage peut avoir plusieurs causes.

En premier lieu, c'est une mesure très récente qui n'est ouverte qu'aux enfants nés depuis le premier juillet 2006.

En deuxième lieu, cette prestation n'est pas cumulable avec les indemnités journalières maternité dont la mère bénéficie pendant 16 semaines après la naissance sauf durant le dernier mois de versement, qui est donc celui d'octobre 2006 pour les enfants nés le 1^{er} juillet 2006.

En troisième lieu, la limite du premier anniversaire pour bénéficier du congé rend la question de la garde ultérieure, jusqu'à l'entrée maternelle, cruciale et peut s'avérer très dissuasive si les parents anticipent des difficultés à trouver une solution. Il n'existe en effet aucune place d'accueil ouverte spécifiquement pour les enfants de plus d'un an et compte tenu de la pénurie actuelle la plupart des places sont réservées dès la grossesse.

En quatrième lieu, elle n'est peut être pas adaptée aux besoins des familles de trois enfants dont les contraintes sont beaucoup plus fortes, les mères ayant alors probablement besoin d'une période plus longue. En effet, en prenant une période d'inactivité de trois ans à temps partiel ou à temps plein, la mère peut, en plus de la garde de son nourrisson, prendre en charge l'ensemble des soins aux deux aînés qui ont aussi un coût (frais de garde après l'école, cantine scolaire, aide aux devoirs...)

En tout état de cause il sera impossible de faire une évaluation sur le retour à l'emploi des mères concernées avant le second semestre de l'année 2007 pour les premières entrées dans le dispositif. Ajoutons que, même à cette date, la faiblesse de l'effectif observé pourrait constituer un obstacle à une véritable mesure de l'impact du complément optionnel de libre choix d'activité.

c) Le choix d'élever personnellement son enfant est marqué par des contraintes assez fortes

On peut distinguer trois grandes catégories de raisons invoquées par les parents pour expliquer leur choix de se retirer du marché du travail : des motivations personnelles tenant au désir de consacrer du temps à l'éducation des enfants et à leur conception du bien être de l'enfant, des contraintes pratiques et financières ayant trait aux modes de garde soit indisponibles soit trop chers, et enfin leurs conditions de travail, parmi lesquelles les horaires ont un poids déterminant, notamment pour les bénéficiaires du CLCA à taux plein.

Presque tous les parents mettent en avant le bénéfice attendu pour l'enfant ou la volonté de consacrer du temps à son éducation. Au delà de constat qui est finalement l'expression du libre choix des familles, il faut souligner que les facteurs de contraintes sont importants. En effet, parmi les parents ayant recouru au complément optionnel de libre choix d'activité à taux plein et ayant deux enfants, 37% déclarent l'avoir fait car ils n'avaient trouvé aucune solution pour faire garder l'enfant et 44% car leurs horaires n'étaient pas compatibles avec ceux des modes de gardes.

⁵⁰ CNAF

Tableau n° 8 – Raisons ayant compté dans la décision des parents de garder eux-mêmes leurs enfants

	CLCA de rang 1 à	CLCA de rang 2 à	Ensemble
	taux plein	taux plein	
Solution la plus bénéfique pour l'enfant	96%	94%	91%
pour se consacrer à l'éducation de l'enfant	96%	96%	89%
un autre mode de garde aurait coûté trop cher	53%	72%	63%
sans activité professionnelle, ou volonté de démissionner, changer d'emploi...	23%	33%	42%
Horaires de travail non compatibles avec ceux d'un mode de garde	37%	44%	39%
aucune autre solution trouvée pour faire garder l'enfant	36%	37%	37%
Autres (événements personnels, licenciement, allaitement, travail à domicile)	10%	11%	8%

Source : Enquête allocataires de la Paje, CREDOC/CNAF/DREES septembre 2005

d) Les congés parentaux ont un impact majeur sur l'activité des femmes ayant au moins deux enfants

Depuis plusieurs décennies l'emploi féminin est marqué par l'augmentation du niveau de qualification et du taux d'activité des femmes entre 20 et 49 ans. La croissance de l'activité féminine a été continue depuis l'après guerre et connaît une accélération depuis les années 70⁵¹.

La baisse du taux d'emploi des mères de deux enfants a été très forte entre 1994 et 1997 puisqu'il est passé de 58,7% à 47,5% alors que jusque là leur niveau d'emploi augmentait tendanciellement. Comme le montre une étude de T. Piketty la corrélation avec l'extension de l'APE aux parents ayant deux enfants est très forte puisque la chute du taux d'emploi s'observe dès le premier mois d'éligibilité à l'allocation⁵². Selon une étude de la CNAF, l'APE de rang 2 aurait incité 120 000 femmes à se retirer sur marché du travail entre 1994 et 1997⁵³.

Alors qu'auparavant plus de 8 femmes sur 10 restaient continûment actives dans les trois ans suivant la naissance de leur deuxième enfant, elles ne sont plus que 57% après la réforme de l'APE⁵⁴ en 1994. De plus les écarts entre femmes qualifiées et peu qualifiées se sont accrus. Selon les résultats de l'enquête emploi de 1993 l'écart était de 13 points entre les taux d'activité des mères selon qu'elles ont achevé leurs études avant ou après 19 ans. Cet

⁵¹ Les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation : trajectoires d'activité et retour à l'emploi, études et résultats n° 399, DREES, mai 2005

⁵² L'impact de l'APE sur l'activité féminine et la fécondité 1982-2002, T. Piketty, CREPREMAP Décembre 2002

⁵³ L'influence des conditions d'emploi sur le recours à l'APE, recherches et prévisions n°75 mars 2004

⁵⁴ L'activité professionnelle des femmes après la naissance de leurs deux premiers enfants – l'impact de l'APE, études et résultats n° 37, DREES, novembre 1999,

écart est passé à 17,5 points en 1998. Parmi les femmes peu qualifiées ce sont les jeunes (moins de 31 ans) qui sont le plus concernées par la chute du taux d'activité qui s'établissait cette même année à 30%. Ces chiffres sont anciens, mais ils illustrent bien la dynamique en cours qui voit les femmes en situation précaire, notamment les jeunes peu qualifiées, se retirer du marché du travail.

En 2001 l'écart de taux d'activité des mères de deux enfants dont un de moins de trois ans était encore de 7 points par rapport à 1990. Depuis, leur taux d'activité s'est remis à croître pour atteindre 60% en 2005. Malheureusement il n'est pas possible, sauf à être très imprécis, de comparer ces résultats avec ceux de l'année 1990 car l'enquête emploi de l'INSEE qui sert à les calculer a profondément changé en 2002.

Tableau n° 9 – Activité selon la situation familiale et le nombre d'enfants en 2005, %

	Taux d'activité			
	Femmes 1990	Femmes 2001	Femmes 2005	Hommes 2005
En couple			75,7	91,4
Sans enfant	69,5	73,1	74,4	84,2
1 enfant de moins de 3 ans	75,9	79,7	80,2	96,5
2 enfants dont au moins 1 de moins de 3 ans	62,9	55,2	59,8	96,3
3 enfants ou plus dont au moins 1 de moins de 3 ans	29,9	36,3	37,1	96,4
1 enfant âgé de 3 ans ou plus	72,9	78,9	81,1	91,2
2 enfants âgés de 3 ans ou plus	72,5	80,7	83,9	95,9
3 enfants ou plus âgés de 3 ans ou plus	47,9	63,9	68,2	94,8
Non en couple			79,5	82,8
Sans enfant	74,8	75,1	77,6	82,4
1 enfant ou plus	Nd	Nd	82,1	86,3
Ensemble	61	65,5	76,5	89,8

Source : Insee, enquêtes emploi.

N.B. : les évolutions de l'enquête emploi en 2002 ne permettent pas une comparaison directe avec les années précédentes

Cette hausse pourrait donc trouver son explication dans les efforts réalisés par les pouvoirs publics pour améliorer les conditions de conciliation des vies familiale et professionnelle, en particulier le développement des modes de garde, la meilleure solvabilisation des ménages ou encore les incitations au recours au complément de libre choix d'activité à temps partiel.

Enfin, l'extension du bénéfice de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux femmes ayant deux enfants a aussi eu des conséquences sur l'emploi des mères de trois enfants. Ainsi, la probabilité de s'arrêter de travailler ou de rester en dehors du marché du travail au troisième enfant est plus forte pour les femmes qui ont bénéficié de l'allocation parentale d'éducation avec deux enfants. Le taux d'emploi des mères de trois enfants (dont au moins un de moins de 36 mois) en fonction de l'année de naissance du 2^{ème} est marqué par une inflexion très nette en 1994.

Il est difficile d'interpréter cet effet d'entraînement, qui peut tout aussi bien révéler qu'elles ont apprécié cette expérience et souhaite la renouveler ou au contraire que les mesures prises pour les ramener vers l'emploi ne sont pas suffisamment fortes et efficaces.

e) Le retrait d'activité touche plus fortement les mères les moins insérées sur le marché du travail

(1) L'activité des mères précaires est la plus pénalisée par les congés parentaux à taux plein

Ce sont les femmes les plus fragiles par rapport à l'emploi, ou même qui étaient en recherche d'emploi avant d'entrer dans le dispositif qui sont les plus nombreuses parmi les bénéficiaires (cf. Tableau n° 6 – Caractéristiques des bénéficiaires du CLCA à taux plein de rang 1 et 2).

Le taux d'emploi des femmes les moins qualifiées a chuté de 46% entre 1994 et 1997 alors que la proportion de celles qui choisissaient de s'arrêter de travailler ne progressait que faiblement depuis les années 90. Leur taux de retrait du marché du travail à la naissance du deuxième enfant est passé de 40% à 60% entre 1993 et 1995⁵⁵.

Le taux d'activité des femmes ayant arrêté leurs études avant 19 ans a chuté de 22 points contre 11 points pour celles les ayant poursuivi au delà de 19 ans entre 1993 et 2002. La chute du taux d'activité a aussi concerné principalement les mères jeunes qui ont perdu 18 points entre 1993 et 2002 et 8 points pour les plus de 31 ans.⁵⁶

Cette situation s'explique de plusieurs manières. D'une part, si 60% des bénéficiaires d'un complément de libre choix d'activité étaient en situation d'emploi auparavant, près de 40% étaient en recherche d'emploi⁵⁷. D'autre part, qu'il s'agisse des horaires atypiques, de la forme du contrat, de la qualification de l'ancienneté dans l'entreprise ou de la rémunération, les bénéficiaires disposant d'un travail connaissaient souvent des conditions d'emploi peu favorables, notamment en termes de salaires (cf. supra).

Ainsi, les femmes avec un enfant en bas âge ayant interrompu leur activité avaient souvent des horaires atypiques (près de la moitié travaillaient régulièrement avec des horaires décalés)⁵⁸ ou connaissaient des formes précaires d'emploi (10% d'entre-elles en contrats précaires contre 4% chez les non bénéficiaires). La moitié avec une ancienneté dans l'emploi inférieure à 5 ans alors qu'elles sont un tiers pour les femmes ayant poursuivi leur activité (mais un « effet âge » est possible, car elles sont jeunes).

En définitive, ce sont les mères qui étaient le moins insérées dans l'emploi qui ont davantage eu tendance à quitter le marché du travail et souvent en conservant le bénéfice de

⁵⁵ L'impact de l'APE sur l'activité féminine et la fécondité 1982-2002, Th. Piketty, CREPREMAP Décembre 2002

⁵⁶ Les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation : trajectoires d'activité et retour à l'emploi, études et résultats n° 399, DREES, mai 2005

⁵⁷ Enjeux démographiques et accompagnement du désir d'enfants des familles, rapport au ministre des solidarités, de la santé et de la famille, 2005

⁵⁸ Pourquoi certaines femmes s'arrêtent de travailler à la naissance d'un enfant ? Premières informations, premières synthèses, D. Méda, M. Wierink, MO Simon, DARES, 2003

leurs congés jusqu'à épuisement de leurs droits alors que les mères qualifiées voient leur taux d'activité augmenter progressivement entre le premier et le troisième anniversaire de l'enfant⁵⁹.

(2) Elles subissent un phénomène de déqualification

Le retour à l'emploi est plus ou moins difficile selon que le bénéficiaire était en situation de travail avant son entrée dans le dispositif ou non et s'il exerçait son activité dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

Mais la reprise du travail dans l'entreprise n'est pas toujours aisée. En effet, les dispositions du code du travail qui prévoient un retour sur un poste équivalent ne peuvent prémunir totalement les salariés contre les changements qui ont pu affecter la vie de l'entreprise. En définitive, les conditions d'emploi peuvent changer significativement et le retour s'avérer délicat, le salarié pouvant se trouver incapable d'occuper son poste si les conditions de travail et l'organisation de l'entreprise ont fortement évolué, ce qui est fréquent notamment dans les secteurs d'activité qui connaissent des mutations technologiques.

La situation des mères qui étaient déjà en recherche d'emploi est encore d'une autre nature. Les études réalisées sur l'impact de l'éloignement du marché du travail sur leur retour à l'emploi peinent toutefois à tirer de véritables conclusions.

Une fois revenues sur le marché du travail les mères bénéficiaires de l'APE connaissent un chômage important mais pas plus élevé que celles qui sont restées actives. La première année un « sur chômage » peut être observé parmi les peu qualifiées démontrant le surcroît de difficultés rencontrées. Mais ces dernières semblent transitoires, car la proportion de chômeuses retrouve son niveau antérieur dès la deuxième année de présence sur le marché du travail, même si, lors de la troisième année, on peut observer de nouveau un léger surcroît de chômage de 1 à 2 points⁶⁰.

S'il n'est pas possible d'observer une aggravation significative du taux de chômage des anciennes bénéficiaires de l'APE de rang 2 on ne doit pas en tirer la conclusion que cet éloignement durable du marché du travail soit sans conséquence sur leur employabilité. Une telle analyse irait à rebours de celle qui fonde la politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi qui, au contraire, vise à une mobilisation rapide des chômeurs après la perte d'emploi, à la fois pour limiter le risque de déqualification mais aussi pour éviter que le demandeur ne s'installe durablement dans l'inactivité.

D'ailleurs, à niveau de diplôme égal on observe une tendance à la déqualification et à une dégradation des conditions d'emploi des mères ayant bénéficié de l'allocation parentale d'éducation ou du complément de libre choix d'activité. La proportion des femmes parmi celles qui occupent des emplois avec des temps de travail inférieurs à 27 heures hebdomadaires est de 43% pour les mères inactives l'année précédant leur retour sur le marché du travail (incluant celles qui sont en APE, mais pas uniquement) contre 15% pour

⁵⁹ Les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation : trajectoires d'activité et retour à l'emploi, études et résultats n° 399, DREES, mai 2005

⁶⁰ Les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation : trajectoires d'activité et retour à l'emploi, études et résultats n° 399, DREES, mai 2005

celles qui étaient actives. Toutes choses égales par ailleurs, les mères inactives ont 5 fois plus de risques que celles qui avaient un poste l'année précédente d'occuper un emploi non qualifié⁶¹.

Pour les mères occupant un emploi avant une naissance les interruptions sont pour la majorité de courte durée. Au bout d'un an et demi la moitié d'entre-elles a déjà repris son travail⁶². Cette proportion est équivalente mais au bout de deux ans pour les mères de deux et trois enfants.

5. Un accompagnement au retour à l'emploi trop tardif et ne tenant pas réellement compte de la situation des mères

L'accompagnement au retour à l'emploi s'envisage différemment selon que le ou la bénéficiaire du CLCA ou de l'APE occupait ou non un emploi avant de se retirer du marché du travail.

Pour les salariés du secteur privé, la question semble moins cruciale que pour les demandeurs d'emploi mais elle ne doit pas être négligée. En effet, certains secteurs connaissent des évolutions si rapides qu'elles peuvent entraîner la disparition de l'emploi ou la déqualification des bénéficiaires d'un congé parental. Celles-ci au moment de retrouver leur poste peuvent se trouver en difficulté.

Même s'il existe des dispositions fiscales pour stimuler la prise en charge d'actions de formation lors du retour du congé parental et si ce point a été identifié par les partenaires sociaux, notamment dans le cadre de l'accord national interprofessionnel de mars 2004⁶³, l'anticipation semble insuffisante. De fait le sentiment prédomine d'une rupture quasi-totale d'avec son entreprise, même si ce n'est pas toujours le cas, qui n'est évidemment pas un facteur d'incitation à la reprise d'activité.

Le même constat d'absence d'anticipation du retour sur le marché du travail peut être dressé pour les mères en position d'inactivité au moment où elles ont sollicité le CLCA, mais avec des conséquences bien plus lourdes. En effet, cet accompagnement est d'autant plus important qu'il ne s'agit plus de revenir sur un poste mais de trouver un emploi. Il n'y a à ce jour aucun dispositif performant de retour sur le marché du travail alors que celui-ci est souvent programmé et que la période d'inactivité pourrait être mise à profit pour le préparer. Ce n'est qu'une fois inscrites à l'agence nationale pour l'emploi que les anciennes bénéficiaires d'un congé parental peuvent de nouveau trouver un accompagnement. Ce retour non préparé peut s'avérer difficile, surtout pour les bénéficiaires les moins qualifiées, et les décourager définitivement de rechercher un emploi compte tenu des charges de famille qu'elles assument, et du fait que, pendant trois ans, elles ont organisé l'ensemble de leur vie hors du marché du travail.

⁶¹ Les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation : trajectoires d'activité et retour à l'emploi, études et résultats n° 399, DREES, mai 2005

⁶² Vie professionnelle et naissance : la charge de conciliation repose essentiellement sur les femmes, population et société n°426 septembre 2006, Arian Pailhé et Anne Solaz

⁶³ ANI du 1^{er} mars 2004 relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes

Certes il existe des incitations à la reprise d'activité, notamment les possibilités de cumuler le CLCA avec un revenu d'activité mais celles-ci paraissent inutilement restrictives. Ainsi il n'est possible de cumuler le CLCA et un salaire pendant deux mois que si le bénéficiaire reprend un emploi entre le 18^{ème} et le 29^{ème} mois du congé.

En outre, la prestation délivrée par le service public de l'emploi, si elle est personnalisée, fait abstraction de l'environnement du demandeur d'emploi. Ainsi il n'y a pas de prise en compte réelle des problématiques particulières des mères qui se sont durablement retirées du marché du travail et de leurs contraintes propres notamment en termes d'horaires et de garde d'enfants.

L'allocation d'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) destinée à compenser une partie du surcoût (notamment de garde) généré par le retour à l'emploi, semble d'un montant beaucoup trop faible et ses conditions d'éligibilité sont trop restrictives pour répondre à un besoin qui reste donc entier. Versée après la reprise d'un emploi ou l'accès à une formation rémunérée, cette aide ne tient pas compte du nombre d'enfants, et ne permet pas d'aider les mères qui recherchent du travail alors que celles-ci ont aussi besoin de recourir à des modes de garde d'enfants pour réaliser des démarches et solliciter des entretiens d'embauche.

Après qu'elle a été budgétée à près de 13 millions en 2001, la sous-consommation chronique a conduit à une réduction de l'enveloppe qui est maintenant de 6,6 millions d'euros pour 17 000 bénéficiaires par an.

Encadré n° 9 – L'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF)

L'ARAF est une aide versée par l'ANPE aux femmes inscrites comme demandeuses d'emploi avec au moins un enfant de moins de 6 ans dont elles assurent elles mêmes la garde avant la reprise d'activité. Cette aide n'est pas versée aux femmes indemnisées par l'assurance chômage. Elle peut l'être aux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité, du revenu minimum d'insertion, de l'allocation pour parent isolé, de l'allocation d'insertion ou de l'allocation veuvage. Des dérogations peuvent être admises à ces conditions pour les femmes en grande difficulté.

Pour bénéficier de l'ARAF, il faut aussi remplir une des conditions suivantes :

- Etre titulaire d'un contrat de travail de plus de deux mois assorti d'une rémunération brute inférieure à 1295 euros
- Suivre une formation de plus de 40 heures
- Créer une entreprise

Le montant est de 460 € pour une période de 12 mois, si l'enfant n'est pas scolarisé, et de 305 € dans le cas contraire.

Pour les mères élevant seules leur enfant, la prise de conscience de la nécessité de les faire sortir de la trappe à inactivité que peut constituer l'allocation parent isolé assortie des avantages annexes s'est traduit par des mesures importantes pour les accompagner dans le retour à l'emploi. En effet, l'article L. 214-7 du code de l'action sociale et de la famille prévoit depuis 2006 que les établissements et service d'accueil des enfants de moins de six

ans ont désormais l'obligation d'accueillir en priorité les enfants de bénéficiaires de minima sociaux en situation d'insertion sociale ou professionnelle.

6. Les congés parentaux restent l'affaire des femmes

Les contraintes domestiques, celles d'éducation et de garde des enfants continuent de peser sur les femmes. Très peu de pères (2%) prennent des congés parentaux car un des éléments déterminants du choix des familles est la hiérarchie salariale au sein du couple. Mais en dehors des arbitrages purement financiers, la famille française reste fondée sur les archétypes culturels selon lesquels ce sont les mères qui doivent en priorité s'occuper des enfants, particulièrement en cas de familles nombreuses⁶⁴.

Bien que d'effectifs extrêmement réduits (environ 10 000 en 2002) la population des pères bénéficiaires est porteuse d'enseignements importants⁶⁵. En effet, on peut observer que le critère financier est un facteur clé dans le choix d'un père qui va s'arrêter de travailler. 50% des pères bénéficiaires ont un conjoint dont les revenus sont plus élevés, et pour 65% d'entre eux leur conjointe est plus diplômée. Lorsque le père recourt au congé parental la répartition des tâches domestiques et parentales entre le père et la mère devient beaucoup plus égalitaire.

Il n'y pas d'obstacle juridique à une participation du père et de la mère au congé parental, ni en droit du travail ni en droit de la sécurité sociale. Bien que ce partage ne soit prévu explicitement par les textes que pour les interruptions d'activité à temps partiel (les compléments de libre choix d'activité pris à taux partiel sont cumulables entre les deux parents dans la limite du montant octroyé pour un complément de libre choix d'activité à taux plein), rien n'empêche les parents de prendre chacun une période à taux plein.

Il faut plutôt regretter l'absence d'incitation financière, sans laquelle il est illusoire de faire évoluer les choix des couples aujourd'hui largement induits par les inégalités salariales entre hommes et femmes, et des modalités pratiques trop rigides puisque la période minimum de congé parental est d'un an.

De ce point de vue le complément optionnel de libre choix d'activité prévoit que les périodes de congé peuvent être partagées entre les deux parents sans plus de précision ce qui laisse une grande latitude au père et à la mère.

Encadré n° 10 – La discrimination professionnelle en France et en Suède⁶⁶

En France comme en Suède certains métiers connaissent une forte présence de mères. Ainsi, 70% d'entre elles exercent leur activité dans 11 métiers. Il existe toutefois des différences entre les deux pays.

En Suède la ségrégation professionnelle paraît plus forte. La moitié des mères est concentrée dans trois professions, alors qu'en France 50% exercent dans 6 métiers différents. 30% des Suédoises occupent un emploi dans une seule profession (personnels soignants et assimilés), qui est aussi la première profession des mères françaises mais pour seulement 14%

⁶⁴ Retrouver après une longue interruption le cas des mères ayant bénéficié de l'APE – Revue française des affaires sociales, Jeanne Fagnani, 1996

⁶⁵ Les pères bénéficiaires de l'APE : révélateurs de nouvelles pratiques paternelles, Danielle Boyer, recherches et prévisions n°76 juin 2004.

d'entre elles (la profession des employés de bureau regroupe 11% des mères, celle des employés non qualifiés des services et de la vente plus de 9%).

En outre, la répartition des mères selon le secteur d'activité, public ou privé, est caractérisée par une très forte polarisation en Suède où les trois quarts exercent dans le secteur public contre seulement un tiers en France.

En Suède l'offre de garde n'est effective que pour les enfants âgés d'un an et demi. La proportion d'enfants de un à 5 ans gardés le plus souvent par la mère est élevée (20%). Les caractéristiques du mode de garde après la première année des enfants obligent les mères à réduire leur temps de travail. 34% des mères suédoises travaillent à temps partiel, le plus souvent pour des motifs exclusivement familiaux. L'écart n'est pas très grand avec les femmes françaises, puisque cette proportion est de 31%, mais les motifs ne sont pas les mêmes car en France le temps partiel renvoie aussi à une logique d'ajustement aux difficultés du marché du travail qui touche les femmes les moins qualifiées, les plus en difficultés, et peut alors être contraint.

En Suède la politique familiale a donc des conséquences importantes sur les carrières professionnelles des femmes. Elles travaillent surtout dans des secteurs protégés et à faible concurrence masculine. *In fine*, la politique familiale Suédoise, souvent citée en « modèle » se traduit par une ségrégation professionnelle, horizontale (pour l'accès aux métiers) et verticale (pour l'accès aux postes de responsabilité) plus forte qu'en France.

7. Le dispositif de prise en charge des cotisations retraites est compliqué, peu connu et exclut certaines femmes

L'allocation vieillesse des parents au foyer (AVPF) bénéficie sous conditions de ressources à l'ensemble des parents inactifs qui ne travaillent pas ou interrompent leur activité pour élever des enfants en bas âges. Elle vient réduire les effets négatifs de cette interruption sur les droits acquis en matière de retraite.

Cet effort très important de la branche famille traduit la reconnaissance des sacrifices consentis par les parents qui ont choisi de garder leurs enfants eux-mêmes, mais elle vise aussi à les préserver de la précarité au moment de leur retraite.

Cette allocation donne lieu à des cotisations de la branche famille versées à la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) qui permettent de valider les périodes d'inactivité sur la base du SMIC. En 2006, l'AVPF représente plus de 3,7 milliards d'euros.

Mais elle semble assez mal connue par ses bénéficiaires. Attribuée automatiquement par les CAF cet avantage ne fait l'objet d'aucune communication particulière à destination de ceux qui en bénéficient, qui, *in fine*, ne connaissent pas leurs droits acquis.

Les conditions d'éligibilité à l'AVPF sont très compliquées. D'une part, il faut bénéficier d'une des prestations servies par la CNAF (complément de libre choix d'activité,

⁶⁶ Articulier travail et famille en France et en Suède, connaissance de l'emploi N°28, mars 2006

allocation de base, complément familial...), elles mêmes soumises à leurs propres conditions, y compris de ressources, et d'autre part les revenus du couple ne doivent pas dépasser un plafond. En outre, ce dernier est fonction de la prestation ouvrant droit au bénéfice de l'AVPF et du nombre d'enfants. En 2006, il était de 22 276 euros pour un couple ayant deux enfants et dont un des parents bénéficie de l'allocation parentale d'éducation ou du complément de libre choix d'activité

Pour autant, une partie des mères ne sont pas couvertes, notamment celles ayant arrêté de travailler au-delà de la durée des congés parentaux ou ayant des ressources trop importantes pour bénéficier des prestations. Elles se trouvent ainsi pénalisées par le choix qu'elles ont consenti pour éduquer leurs enfants.

Tableau n° 10 – Estimation des couples mono-actif ayant au moins un enfant à charge et considérés comme potentiellement exclus de l'AVPF (2003)

Couples bénéficiaires du complément familial, de l'allocation parentale d'éducation, de l'allocation de présence parentale ou du complément du libre choix d'activités		Couples bénéficiaires de l'allocation de base ou APJE		Couples bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé	
Ressources inférieures au plafond	Ressources supérieures au plafond	Ressources inférieures au plafond	Ressources supérieures au plafond	Ressources inférieures au plafond	Ressources supérieures au plafond
AVPF	Exclus	AVPF	Exclus	AVPF	Exclus
762 814	59 426	490 535	12 605	11 525	4 682

(1) hors APP

Source : INSEE ERF et CNAF MYRIADE

En 2003, on comptait près de 75 000 couples qui bénéficiaient d'une des prestations éligibles mais qui ont été exclus du bénéfice de l'allocation vieillesse pour les parents au foyer en raison de leurs ressources.

Il existe un effet de seuil qui exclut des couples dont la situation financière est pourtant très proche de ceux dont les revenus sont juste inférieurs au plafond et dont les différences ne peuvent justifier objectivement deux traitements aussi différents.

De plus, la fragilité des couples dans le temps peut placer les femmes séparées, au moment de la retraite, dans une situation de grande précarité, pour celles qui ayant interrompu leur activité, ne bénéficieront que de petites retraites à titre personnel.

La question du veuvage est également problématique. Les femmes dépourvues de retraite ne peuvent bénéficier d'une pension de reversion que si elles ont été mariées.

8. Des congés parentaux exclusivement centrés sur la petite enfance

Les congés parentaux concernent uniquement la petite enfance. Or dans la vie d'un enfant et d'une famille d'autres événements peuvent survenir à d'autres périodes - comme l'échec scolaire, l'adolescence difficile, les addictions, ou encore les conflits liés à la

séparation des parents - qui peuvent rendre nécessaire de consacrer à la famille un temps plus important.

Ces périodes ne sont pas aujourd'hui véritablement prises en compte dans les politiques publiques alors qu'elles sont des moments de fragilité pour les familles et les enfants et qu'elles peuvent être à l'origine de difficultés psychologiques ou sociales auxquelles la société devra répondre.

Encadré n° 11 – La période de prise des congés parentaux dans l'Union européenne

Les congés parentaux peuvent être pris jusqu'aux 8 ans de l'enfant en Suède, en Italie, en Slovénie, aux Pays-Bas.

En Allemagne le congé parental de trois ans peut être pris jusqu'aux trois ans de l'enfant, mais la troisième année peut être reportée jusqu'aux 8 ans de l'enfant avec l'accord de l'employeur.

Au Danemark, seulement 9 à 13 semaines peuvent être reportées jusqu'aux 9 ans de l'enfant.

D. L'implication du monde de l'entreprise se fait plus forte, mais reste insuffisante

1. La conciliation émerge lentement comme enjeu pour les entreprises

La mise en place du congé parental ou du congé de soutien familial (cf. Encadré n° 14 – Le congé de soutien familial et le congé de présence parentale), ou encore les aménagements du temps de travail, ont fait de l'entreprise un nouvel acteur de la politique familiale. Malgré cela le bien être familial des salariés n'a pas pris toute sa place dans l'organisation de l'activité économique. Les besoins particuliers des parents ne sont pas réellement pris en compte et la grande majorité des entreprises continue de fonctionner sur une coupure assez forte entre ce qui ressort du privé, qui est de la seule responsabilité des salariés, et ce qui relève de l'activité de production.

Ce constat ne doit pas être généralisé car il existe déjà des entreprises qui se sont pleinement saisies de ces questions. Ce mouvement devrait s'amplifier car les entreprises y trouveront un moyen de recruter et de fidéliser une main d'œuvre de qualité à un moment où les tensions du marché du travail liées aux évolutions démographiques (départs massifs en retraite et besoins de recrutements importants dans certains secteurs) vont se faire plus fortes. Au surplus, la perception que les employeurs peuvent avoir des femmes, notamment des mères, et de leurs contraintes propres se modifiera vraisemblablement.

Au niveau interprofessionnel les partenaires sociaux, en adoptant l'accord national interprofessionnel du 1^{er} mars 2004 relatif à la mixité et à l'égalité professionnelle entre les

femmes et les hommes, ont déjà commencé à aborder les questions de conciliation des vies familiale et professionnelle.

Cet accord prévoit que les femmes puissent suivre les mêmes parcours que les hommes, que les modalités d'organisation du travail au sein d'une même fonction ne constituent pas un facteur volontaire ou involontaire de discrimination dans la répartition des tâches et dans les possibilités de promotion. Il stipule que « les entreprises seront attentives à ce que les aménagements horaires qui auraient pu être mis en place, notamment pour faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, ne puissent faire obstacle à des propositions d'évolution de carrière ».

De même pour favoriser l'accès des femmes aux postes de responsabilité, elles devront rechercher des modes d'organisation du travail qui évitent les contraintes spécifiques à certaines pratiques de management souvent peu compatibles avec les obligations familiales des intéressées.

On peut toutefois regretter que la conciliation ne soit vue dans cet accord que par le prisme de la discrimination professionnelle. C'est un point évidemment fondamental mais les besoins et les attentes des parents, en particulier des mères, ne sauraient s'y résumer. Si toutes les mères sont confrontées à des problèmes de conciliation, ceux-ci sont particulièrement aigus chez les moins qualifiées (cf. supra) dont il n'est pas fait explicitement fait état.

En outre, la conciliation est un point obligatoire des négociations annuelles des entreprises (Art. L.132-27 du code du travail). Mais leur impact sur la vie des entreprises reste faible pour deux raisons.

D'une part cette question n'est pas discutée au niveau des branches alors qu'elles jouent un rôle important d'impulsion et de stimulation du dialogue social.

D'autre part, les entreprises ne sont pas toutes concernées par cette obligation car seules celles ayant un délégué syndical peuvent conduire une négociation (63% des établissements de plus de 50 salariés ont un délégué syndical, et 23% des établissements de 20 à 49 salariés). En définitive, en l'absence d'accord de branche aucune disposition conventionnelle n'est prise en matière de conciliation des vies professionnelle et familiale.

2. Le faible développement des crèches d'entreprise renvoie à des difficultés de financement et d'organisation

a) Des partenariats qui restent complexes à mettre en place

Le parc de crèches d'entreprise, malgré les développements récents, reste une structure d'appoint pour l'accès des très jeunes enfants loin derrière l'accueil en structures publiques ou chez les assistantes maternelles.

Il n'existe que peu de chiffres sur le développement de l'offre de garde développée à l'initiative des entreprises en dehors de ceux dont la CNAF dispose lorsqu'elle intervient en appui des projets présentés. On pourrait penser que tout projet privé requiert l'aide de la CNAF, mais l'existence d'autres mesures incitatives, notamment le crédit d'impôt famille, et la méconnaissance éventuelle de ce cofinancement rendent approximatifs les chiffres qui vont être évoqués dans ce rapport.

Ainsi, depuis 2004 seulement 180 porteurs de projet ont manifesté leur souhait de bénéficier des fonds d'action sociale de la CNAF et avec une concentration assez forte puisque 32% des demandes d'aides relèvent de seulement 6 promoteurs. Ainsi il apparaît que seuls quelques très grands groupes se sont saisis de cet outil. Au total 1 500 places ont été cofinancées par la caisse nationale d'allocations familiales pour une intervention totale de 13 M€ en trois ans pour une aide moyenne par place de plus de 8 500 euros (à titre de comparaison les dépenses exceptionnelles d'investissement de la CNAF s'établissaient en 2006 à plus de 101 millions d'euros, et les dépenses liées au fonctionnement des structures publiques à plus de 1,6 milliards d'euros – cf. Tableau n° 4 – Dépenses en 2006 des acteurs publics consacrées à l'offre de garde et à la solubilisation de la demande (en millions d'euros).

Les difficultés juridiques et pratiques, tout comme le coût financier, rendent très difficile le développement de modes de garde collectif au sein de l'entreprise ou inter entreprises en dehors des sociétés d'une certaine taille ou de celles placées dans une zone où la mutualisation est possible. Les sociétés dont l'activité est distribuée sur le territoire (beaucoup d'établissements de petite taille), les petites et moyennes entreprises (PME) et les très petites entreprises (TPE) implantées hors zone d'activité ne sont pas en mesure de proposer ces services à leurs salariés.

Ces difficultés semblent aussi illustrer la complexité des partenariats à mettre en place entre les différents acteurs. Le niveau des compétences requises pour créer et gérer une crèche donnent aux acteurs institutionnels comme les CAF ou les mairies un rôle déterminant d'information des entreprises et d'impulsion.

b) Les entreprises de crèches sont pénalisées par la TVA

Une des personnalités auditionnées a attiré mon attention sur les inégalités de charge entre structures publiques et structures d'accueil privées qui renchérit le coût de ces dernières au risque d'enrayer leur développement.

En effet, les entreprises privées gestionnaires d'établissements d'accueil de jeunes enfants sont les seules à collecter et à déduire la taxe sur la valeur ajoutée. Ainsi, elles collectent auprès des familles la TVA applicable aux services qu'elles commercialisent et déduisent celle payée sur leurs achats. Si la TVA collectée est supérieure à celle déduite une charge supplémentaire pèse alors sur leurs comptes.

Pour les entreprises bénéficiant d'un financement de la part de la CNAF, la difficulté est d'autant plus grande qu'elles sont tenues de demander aux familles une participation égale à celle demandée par les structures publiques. Dans ce cas la branche famille peut revaloriser son plafond d'intervention. Mais cette intervention ne fait qu'atténuer ces inégalités et laisse en tout cas sans réponse les entreprises de crèches non financées par la caisse nationale d'allocations familiales.

Par ailleurs, une entreprise de crèche a fait mention de son inquiétude quant à la pérennité de l'intervention de la CNAF dans l'aide au développement des modes de garde collectifs, qui indirectement ferait prendre à ces sociétés un risque d'exploitation. Cette crainte, qui a été partagée par certains élus, fait suite à la mise en place, depuis le 1^{er} janvier 2007, du nouveau contrat enfance et jeunesse.

Ce contrat se substitue aux contrats enfance et aux contrats temps libre. Comme pour ses prédécesseurs, son objet est d'inciter les collectivités locales à augmenter leurs dépenses en matière d'enfance et de temps libre grâce à un co-financement des caisses d'allocations familiales. Il s'agit donc d'un complément qui s'ajoute aux autres interventions d'action sociale de la branche famille, à savoir les aides à l'investissement et les prestations de service destinées à financer le fonctionnement.

Trois changements majeurs le différencient des contrats antérieurs. Tout d'abord l'aide est versée par la CNAF pendant quatre ans, alors qu'elle était jusque là sans limitation de durée. Ensuite le taux de cofinancement est égal à 55% alors qu'auparavant il pouvait varier entre 50% et 70%, selon l'effort de la commune. Enfin, les aides sont proposées en priorité aux territoires qui en ont le plus besoin.

De fait, les entreprises de crèches qui ont pu bénéficier indirectement de cette aide s'interrogent sur la pérennité de la participation des communes.

Cette inquiétude mérite toutefois d'être nuancée. En premier lieu, cette modification ne remet nullement en cause les autres dépenses engagées par la CNAF pour le développement et le financement des modes de garde collectif. L'ensemble de celles-ci va d'ailleurs augmenter de 7,5% par an d'ici 2008. En deuxième lieu, alors que le système précédent créait une confusion entre l'aide au développement et l'aide au fonctionnement, et profitait aux mêmes communes, le contrat enfance et jeunesse permettra au contraire à la branche famille d'intervenir de manière plus appropriée et surtout de réorienter une partie de son effort au terme du contrat.

c) Des incitations fiscales insuffisantes et mal ciblées

Les incitations financières mises en place par l'Etat au profit des entreprises sont très largement insuffisantes. Celles-ci peuvent en effet bénéficier d'un crédit d'impôt sur les sociétés, dit crédit d'impôt « famille », égal à 25% des dépenses qu'elles ont engagées, notamment, pour le financement de places de crèches, dans la limite de 500 000 €

Outre que l'effort consenti par l'Etat se limite à 35 M€ par an (2007), il est très largement méconnu. Plusieurs des personnalités auditionnées, y compris parmi les organisations patronales, ont déclaré ne pas le connaître et ont souhaité qu'une action de communication soit réalisée pour sensibiliser les entreprises et les informer des avantages dont elles peuvent bénéficier.

Enfin, l'utilisation qui en est faite relève plutôt de l'effet d'aubaine puisque très peu d'entreprises déclarent des dépenses destinées à offrir des modes de gardes collectifs à leurs salariés. En effet, figurent aussi parmi la liste des dépenses éligibles les sursalaires versés au salariées en congé maternité. Or, ces dépenses qui représentent une part majoritaire des déclarations des entreprises ont souvent été prévues dans les conventions collectives ou dans les accords d'entreprise avant même la mise en place de cette incitation.

Au total l'impact de ce dispositif sur l'implication des entreprises semble bien faible. En 2005, sur 1095 entreprises étudiées, soit à peu près 2/3 de l'ensemble des entreprises ayant bénéficié du crédit d'impôt, seulement 12, soit 1%, ont engagé des dépenses, pour un montant total de 823 000 € pour la création et le fonctionnement de crèches et de halte garderies accueillant les enfants de moins de trois ans des salariés de l'entreprise.

II. Huit orientations pour mieux concilier vie professionnelle et vie familiale

A. Ne pas imposer la réduction de la durée des congés parentaux

Au moment où nous enregistrons de bons résultats démographiques (830 000 naissances en 2006) il faut se garder d'enrayer le mouvement en modifiant un dispositif qui joue certainement un rôle dans cette vitalité, d'autant qu'il a été conçu en partie pour pallier la pénurie de modes de garde entre zéro et trois ans. Les comparaisons européennes portant sur le taux de fécondité dans les Etats membres de l'Union européenne montrent en effet que celui-ci est influencé, notamment, par la durée et la rémunération des congés parentaux.

Mais, on a pu observer, d'une part les conséquences très négatives que ces congés ont sur l'emploi, notamment celui des personnes précaires, et d'autre part qu'une part importante des femmes ayant choisi d'arrêter de travailler aurait souhaité continuer.

Reste qu'une réduction par la loi de la durée des congés parentaux de trois à un an aurait pour conséquence de plonger de très nombreux parents dans une situation difficile, les modalités alternatives de garde n'étant pas en mesure d'accueillir leurs enfants.

Ainsi, si l'objectif d'une réduction des congés parentaux doit être retenu, c'est par un renforcement des incitations au retour à l'emploi qu'il faut le poursuivre en créant les conditions favorables permettant d'orienter en ce sens le choix des parents.

Dès lors plusieurs hypothèses peuvent être envisagées. Dans tous les cas elles doivent permettre de renouer avec un niveau d'activité élevé des mères, en particulier celles ayant deux enfants, et être réalistes.

1. Un raccourcissement de la durée des congés parentaux en échange d'une meilleure rémunération aurait des effets sur l'emploi contraires à ceux recherchés et semble irréaliste compte tenu de la capacité d'accueil actuelle

Après seulement quelques mois d'existence, il est impossible de réaliser une évaluation du complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), ni de mesurer son attractivité pour les parents - qui à première vue semble faible - ni de juger de son efficacité pour favoriser le retour à l'emploi des mères. Les effectifs concernés sont beaucoup trop réduits, à peine deux cents bénéficiaires. Il faudrait pour cela attendre au moins une année pour observer les premières sorties du dispositif (plutôt fin 2007, début 2008).

En tout état de cause la généralisation du COLCA, toutes choses égales par ailleurs, risquerait d'avoir des conséquences contre-productives en matière du retour à l'emploi qui militent pour ne pas le généraliser, ni à la naissance du premier enfant ni à la naissance du deuxième enfant.

La durée actuelle du CLCA pour le premier enfant étant de six mois, la généralisation du COLCA versé actuellement jusqu'au premier anniversaire de l'enfant (cf. Encadré n° 8 – Les prestations de soutien au retrait complet ou partiel d'activité professionnelle) conduirait à un allongement de six mois de la période d'inactivité allant ainsi à rebours des objectifs poursuivis en matière d'emploi.

La création d'un COLCA de six mois de rang 1 mais avec une indemnité améliorée n'aurait aucun intérêt et ne créerait qu'un effet d'appel qui pourrait être important.

Au total, l'application du COLCA aux enfants de rang 1 ne ferait que réduire le taux d'emploi en incitant des femmes à se retirer du marché du travail alors qu'aujourd'hui elles ne font pas ce choix. Il est néanmoins vrai que l'effet d'appel aurait une conséquence positive sur l'offre de garde dont une partie se verrait ainsi libérée, notamment en crèches.

In fine, il est préférable de privilégier l'emploi ne créant pas d'incitation au retrait là où les congés de maternité, de paternité et le CLCA permettent aujourd'hui de répondre à la demande des familles.

L'ouverture du complément optionnel de libre choix d'activité au rang 2 pose, quant à lui, de sérieux problèmes d'anticipation des comportements. En effet, la mise en place d'un

COLCA pour le deuxième enfant n'aurait d'intérêt que s'il n'existait qu'un effet report (c'est-à-dire que seules familles qui auraient opté pour le CLCA de rang 2 se reporteraient sur le COLCA rang 2). Mais l'augmentation substantielle de l'indemnité crée aussi un effet d'appel (c'est-à-dire des parents qui ne se seraient pas arrêtés de travailler pourraient opter pour le COLCA) qu'il est très difficile d'évaluer ex ante et qui pénaliserait là encore l'emploi des femmes.

Par ailleurs, la mise en place d'un COLCA de rang 2 pose aussi des problèmes quant à l'offre de garde. En effet, la réduction de la durée du congé entraînerait des besoins nouveaux et importants de garde au-delà du premier anniversaire de l'enfant. Or, on a vu avec l'expérimentation du COLCA au rang 3 que les parents anticipent les difficultés à venir pour faire garder leur enfant et préfèrent aujourd'hui avoir un recours au dispositif classique du CLCA nécessairement plus rassurant puisqu'il dure jusqu'à ce que les parents soient sûrs de trouver une solution d'accueil gratuite en maternelle.

Rien ne permet de penser que l'expérimentation à titre optionnel du COLCA pour les enfants de rang 2 donnerait des résultats différents, les comportements des parents et leurs motivations restant semblables.

Pour espérer raccourcir la durée des congés parentaux, il faudrait donc développer l'offre de garde à due concurrence, particulièrement pour les enfants de plus d'un an. Le coût du financement de cette offre, dans les règles actuelles, est un obstacle important à son développement. En tout état de cause, et même en faisant abstraction de l'effort que cela représente, l'offre de garde ne peut évoluer suffisamment rapidement pour permettre une généralisation accélérée du COLCA. Celle-ci pourrait déstabiliser des familles qui se retrouvant sans solutions de garde seraient conduites pour certaines d'entre-elles à choisir un retrait du marché du travail dans des conditions financières délicates.

2. Instaurer une dégressivité de l'indemnité risque de précariser une partie des bénéficiaires

Plusieurs des personnalités auditionnées durant la mission ont suggéré de rendre dégressif le complément de libre choix d'activité. Il s'agirait de créer une incitation à la reprise d'activité en réduisant l'indemnité versée au fil du temps, en contrepartie d'une revalorisation du montant initial, aux environs de 750 € par mois, du complément de libre choix d'activité.

Si cette solution, en premier lieu, peut paraître séduisante, elle fait abstraction de l'obstacle principal au retour à l'emploi qui est la carence de l'offre de garde. En effet, si les raisons financières sont un des éléments du choix des parents, ce ne sont pas les seules et bien évidemment les modes de garde figurent en bonne place.

En deuxième lieu, elle emporte des effets contradictoires en termes d'emploi. Elle amènera des parents qui jusque là n'interrompent pas leur activité à choisir de s'arrêter de travailler (effet d'appel). Ensuite, si dans les derniers mois le niveau de la rémunération servie est sensiblement équivalent à 500 euros, c'est à dire le montant actuel du CLCA, l'incitation ne sera absolument pas effective pour les parents qui font déjà le choix de s'arrêter pour une rémunération proche.

En troisième lieu, si la rémunération versée dans les derniers mois était inférieure au niveau actuel du CLCA, l'incitation aurait des conséquences qu'il faut bien peser. Elle produirait probablement des résultats positifs pour les mères déjà bien insérées et correctement rémunérées mais qui dans les faits ne sont pas celles qui retardent le plus leur retour sur le marché du travail. Par contre, elle emporterait des risques importants de précarisation des ménages les plus modestes, notamment ceux dont la mère était en situation d'inactivité au moment de l'entrée dans le dispositif. En effet, cette réduction indemnitaire s'appliquerait que les bénéficiaires aient retrouvé un emploi ou non. Dans ce dernier cas, une partie d'entre-eux seraient alors contraints de choisir entre continuer à percevoir une indemnité réduite du CLCA ou basculer, de fait, dans un dispositif de minima social.

B. Inciter à réduire la période d'interruption d'activité et la mettre à profit pour préparer le retour à l'emploi

Pour espérer raccourcir la durée des congés parentaux, et d'une manière générale encourager le retour à l'emploi des mères, il faut s'engager dans une démarche d'accompagnement personnalisé.

Il est frappant de voir que les dispositifs mis en place par l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) ne prennent que peu en compte les spécificités du retour à l'emploi des femmes qui doivent s'occuper au quotidien de leurs enfants.

1. Anticiper le retour à l'emploi

L'accompagnement des femmes ayant été en CLCA ou ayant interrompu plus longtemps leur activité pour éduquer leurs enfants et qui reviennent sur le marché du travail est aujourd'hui très insuffisant, et surtout intervient trop tard.

a) Maintenir un lien entre le salarié en congé parental et son entreprise

Il faut renforcer le lien, ou le maintenir pour les salariés, avec l'activité professionnelle pendant la durée du complément de libre choix d'activité.

S'agissant des salariés, il n'appartient pas aux pouvoirs publics d'intervenir dans l'organisation des entreprises mais il faut rappeler que l'accord national interprofessionnel de mars 2004 prévoyait que les entreprises recherchent « les modalités susceptibles de permettre aux salariées en congé maternité ou parental de conserver un lien avec l'entreprise ». A ce titre, et avec comme objectif de maintenir un lien avec l'emploi, elles pourraient diffuser à leurs bénéficiaires du CLCA les informations sur la vie de l'entreprise via les journaux internes, les offres d'emploi ou encore les comptes rendus des instances de consultation.

Certaines associations engagées dans le soutien au travail des femmes suggèrent également l'envoi d'un bulletin de salaire « zéro euro » aux femmes en congés parentaux pour rappeler leur appartenance à l'entreprise ou à l'administration. Cette proposition est intéressante mais elle induit un coût supplémentaire pour les entreprises, certes très faible, mais pour une plus-value modeste car le bénéficiaire du CLCA ne tirera aucune information de cette feuille de paie.

L'accord interprofessionnel stipule également que les entreprises proposeront un entretien spécifique avant et après le congé parental. Il serait judicieux d'anticiper ce rendez-vous et de prévoir qu'au bout de 18 mois de congé un entretien supplémentaire puisse être proposé afin de dresser un premier bilan, d'envisager les conditions d'un retour précoce à l'emploi et si nécessaire de prévoir des actions de formation. Cet entretien pourrait également être demandé par le bénéficiaire 6 mois avant la fin programmée de son congé. Pour cela, celui-ci devrait avoir été préalablement informé de cette possibilité par son employeur et par la CAF.

b) Mettre en place un plan personnalisé de retour à l'emploi pour les bénéficiaires du CLCA en situation de chômage

Le problème de l'accompagnement au retour à l'emploi se pose avec plus d'acuité pour les personnes inactives avant leur entrée dans le dispositif. Cet accompagnement qui intervient aujourd'hui au moment du retour sur le marché du travail doit être anticipé. Pour cela il faut renforcer les liens entre les CAF et les agences locales pour l'emploi (ALE) afin que celles-ci soient en mesure de proposer un entretien au 18^{ème} mois à chaque bénéficiaire du complément de libre choix d'activité.

Un plan personnalisé de retour à l'emploi serait ainsi construit et mis en œuvre alors que les mères bénéficient encore du CLCA. Il pourrait notamment comprendre un bilan de compétences, une information sur la validation des acquis de l'expérience dont elles pourraient profiter pour l'accès à certains métiers ainsi que des actions de formation qui permettraient notamment aux femmes les moins qualifiées d'améliorer leur employabilité en renforçant leurs savoirs de base ou en développant des compétences spécifiques.

En considérant que 40% des bénéficiaires de CLCA étaient auparavant en position d'inactivité, et que la répartition des effectifs est homogène entre la première, la deuxième année et la troisième année de congé, cela veut dire que l'ANPE devrait assurer, au maximum, plus de 76 000 entretiens supplémentaires par an (40% de 573 000, divisé par 3) soit 6 400 entretiens par mois. Ce qui rapporté aux 14 millions d'entretiens réalisés par l'agence par an représente une augmentation de moins de 0,01 %.

c) Donner l'accès aux dispositifs de formation professionnelle

Mettre à profit la période de présence parentale pour améliorer l'employabilité suppose de donner aux mères un accès aux dispositifs de formation professionnelle.

(1) Expertiser les incitations fiscales et si nécessaire les adapter

Cette possibilité existe déjà pour celles qui étaient salariées avant leur interruption d'activité. En outre, des incitations fiscales ont été mises en place - cette dépense est éligible au crédit d'impôt famille - pour les employeurs qui en font bénéficier leurs salariées. En 2005,

seulement 11 entreprises sur 1 095 ont déclaré des dépenses de cette nature pour un montant total de 778 000 €

Une utilisation si faible de ce dispositif peut s'expliquer par les modalités de financement de la formation professionnelle continue des salariés. En effet, une grande partie des entreprises confie l'achat de formations aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) auxquels elles versent les contributions obligatoires pour le financement de la formation professionnelle. Lorsque leurs salariés profitent d'une formation, elles ne connaissent pas la dépense engagée par l'OPCA et ne peuvent donc la déclarer.

En fait, seule une minorité semble pouvoir bénéficier du crédit d'impôt « famille ». En effet, les grandes entreprises, en général, ne choisissent pas la mutualisation au sein des OPCA et paient directement les actions de formation de leurs salariés. Elles peuvent donc identifier et déclarer ces dépenses.

Cela peut constituer un frein important notamment pour les salariées des petites et moyennes entreprises, qui paraissent bénéficier, de manière générale, de beaucoup moins d'avantages familiaux que leurs homologues des grandes entreprises et qui sont en outre moins susceptibles de prendre des congés parentaux.

Je suggère d'expertiser rapidement la façon dont les entreprises qui ne peuvent pas individualiser les dépenses de formation parce qu'elles versent leurs cotisations de formation professionnelle aux organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA), qui organisent et paient en leur nom les actions de formation pour leurs salariés, peuvent bénéficier de ce crédit d'impôt. Au cas où elles ne pourraient pas en profiter, je propose de comptabiliser les dépenses sous la forme d'un forfait par jour de formation.

(2) Donner aux mères sans emploi lors de leur entrée dans le CLCA un accès aux dispositifs de formation professionnelle des demandeurs d'emploi

Par contre les femmes qui étaient sans emploi lors de leur entrée dans le CLCA n'étant ni salariées ni demandeuses d'emploi ne peuvent accéder à aucun des dispositifs de formation professionnelle.

Il faut donc donner un accès aux programmes de formation des conseils régionaux aux bénéficiaires du CLCA qui étaient demandeuses d'emploi non indemnisées et aux actions de formation des ASSEDIC pour celles qui relevaient du régime d'assurance chômage avant leur entrée dans le dispositif.

Il est difficile d'estimer précisément l'effort financier supplémentaire que les collectivités territoriales et le régime d'assurance chômage devraient ainsi supporter. D'un point de vue qualitatif on peut espérer que les besoins particuliers des mères revenant sur le marché du travail sont déjà identifiés et pris en compte par les conseils régionaux comme par les ASSEDIC. Aussi il est probable que des actions adaptées figurent dans leurs catalogues de formation.

En soi l'ouverture des dispositifs de formation ne devrait pas générer un surcroît de stagiaires très important, puisqu'il s'agira majoritairement d'anticiper la participation à un stage qui de toutes façons serait intervenue au retour sur le marché du travail.

Toutefois, les témoignages recueillis au cours de la mission laissent craindre que les dispositifs soient mal connus et surtout pas calibrés pour faire face à l'ensemble de la demande. La question de la capacité d'accueil en formation de ces mères est d'ores et déjà posée.

2. Renforcer les incitations financières à la reprise d'emploi

Aujourd'hui il est possible de cumuler le CLCA et un revenu d'activité, pendant une période de deux mois, mais uniquement si le retour à l'emploi se fait entre le 18^{ème} et le 29^{ème} mois. Ces dispositions sont insuffisantes par rapport à l'objectif poursuivi, et leur restriction dans le temps peu compréhensibles.

Je préconise de les renforcer et de les simplifier. En premier lieu, il faut considérer que le retour à l'emploi est un objectif à rechercher même s'il se fait un mois avant le terme du CLCA. En deuxième lieu, il faut que l'incitation soit d'autant plus forte que le retour à l'emploi intervient plus tôt. En troisième lieu, deux mois de cumul paraissent insuffisants en particulier au regard du surcoût généré par la garde des enfants.

Aussi, le système d'incitation pourrait-il être modifié en autorisant le cumul du CLCA et du salaire à partir du 18^{ème} mois de l'enfant, pour une durée maximale de 6 mois, dans la limite des trois ans de l'enfant.

L'effort doit être clairement orienté sur les publics les moins bien insérés sur le marché du travail et qui pourraient être dissuadés d'y revenir si le gain attendu d'un retour à l'emploi était insuffisant. Cette incitation devrait être octroyée de manière dégressive jusqu'à un plafond de ressources à déterminer.

3. Compenser le coût de la garde pendant la recherche d'emploi

L'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) présente des insuffisances majeures, dont la principale est certainement qu'elle n'encourage pas réellement la reprise d'activité des mères puisqu'elle ne peut être attribuée à celles qui entreprennent des démarches de recherche d'emploi pendant leur CLCA et qui doivent donc faire garder leurs enfants.

Je propose donc de réformer assez profondément cette aide et la rebaptiser aide à la garde d'enfants pour les parents en recherche d'emplois (AGE). En premier lieu, elle devrait être octroyée aux parents qui ont la charge d'élever leur enfant, y compris aux bénéficiaires de CLCA ou du COLCA dans le cadre de leur plan personnalisé de retour à l'emploi, et qui sont en recherche d'emploi ou qui suivent une formation de plus de 40 heures. En deuxième lieu, elle devrait être modulée en fonction du nombre d'enfants à faire garder, le coût pour les parents n'étant évidemment pas le même. En troisième lieu, pour faciliter le recours aux assistantes maternelles elle pourrait être distribuée sous formes de CESU préfinancés.

En revanche, il ne me paraît pas pertinent de maintenir une aide pour les femmes retrouvant un emploi dès lors que celles-ci peuvent aussi bénéficier d'un accès en crèche ou du complément de mode de garde de la PAJE et, pour les anciens bénéficiaires du complément de libre choix d'activité du cumul de leur salaire et du CLCA.

Enfin, le besoin des mères en recherche d'emploi se pose de la même manière pour celles qui sont indemnisées par le régime d'assurance chômage. Or, aucune aide de cette nature ne leur est proposée. Il faut inciter les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage à engager une réflexion sur cette question et à mettre en place une aide équivalente à celle de l'AGE ainsi définie.

C. Aller vers un droit de l'enfant à être gardé en développant une offre spécifique pour les 2-3 ans

Il n'est pas possible d'envisager une réduction des congés parentaux sans offrir dans le même temps une offre de garde suffisante pour permettre aux parents de continuer à travailler ou de reprendre un emploi.

Or, dans les conditions actuelles, le coût de l'offre de garde collective, dû aux normes qui leur sont imposées (cf. première partie), est un obstacle à son développement. D'une certaine manière l'application uniforme de normes identiques à des populations aussi différentes que les enfants de un à deux ans et les enfants de deux à trois ans, par exemple, produit une offre inadaptée. En outre la pénurie de personnels qualifiés (infirmières, puéricultrices ou médecins...) constitue un véritable goulet d'étranglement.

Dans ce contexte, la pré scolarisation des enfants de deux ans ou deux ans et demi a pu constituer une solution alternative. Elle peut toutefois être source de difficultés et n'est pas toujours adaptée. Dans les zones peu peuplées, notamment rurales, elle est en général une réussite en raison du faible nombre d'enfants par classes et de rythmes spécifiques de fonctionnement.

Par contre lorsqu'il s'agit d'imposer à des enfants de deux ans des rythmes stressants dans des classes surpeuplées de 30 enfants, en zones urbaines, la pré scolarisation se transforme en scolarisation précoce, laquelle faisant actuellement l'objet de critiques pertinentes, notamment venues de la Défenseure des enfants. Je souhaite éviter cette situation dans la mesure du possible et, en tout état de cause, je n'en préconise pas la généralisation.

Il me semble plutôt nécessaire d'engager une réflexion de fond sur les conditions idéales d'accueil des enfants de deux à trois ans et de concevoir un cahier des charges adapté aux contraintes de cet âge. En effet, la propreté n'est pas nécessairement acquise, les enfants peuvent connaître des difficultés pour s'insérer dans un groupe, éprouver des difficultés particulières d'adaptation au mois de septembre, et ils ont besoin d'une sieste quotidienne.

Parmi les types de structures de garde collective déjà mises en place, les « jardins d'enfants municipaux » et les « classes passerelles » se rapprochent de l'objectif qu'il faut poursuivre. Mais elles n'ont pour l'instant pas été évaluées dans leurs modalités de fonctionnement, ni qualitativement ni quantitativement, et n'ont connu qu'un faible développement.

Encadré n° 12 - Classes passerelles et jardins d'enfants

Les jardins d'enfants

Les jardins d'enfant sont destinés à l'accueil régulier des enfants de trois à six ans. Leurs conditions de fonctionnement sont très proches de celles des crèches définies dans le décret du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans. Dans les jardins d'enfants le taux d'encadrement est plus faible puisqu'il est d'une personne pour 15 enfants (pour les crèches le taux est d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et de un professionnel pour 8 enfants qui marchent), et la capacité maximale d'accueil est portée à 80 places contre 60 pour les crèches.

Les classes passerelles

La mise en place des classes passerelles s'inscrit, dans le cadre juridique du décret 2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans qui autorise des réalisations de type expérimental.

Les objectifs poursuivis visent à la prévention des inégalités scolaires, à la socialisation progressive des enfants, à leur préparation « accompagnée » à l'entrée à l'école et prennent en compte sur la journée, la semaine et l'année, une organisation pédagogique qui intègre les rythmes biologiques du petit enfant et ses évolutions personnelles, en particulier dans le processus de séparation progressive du milieu familial et du développement de son autonomie.

Pour ce qui concerne les classes passerelles intégrées aux écoles maternelles, chaque classe relève de la responsabilité pédagogique de l'enseignant qui y est affecté mais qui travaille avec un éducateur de jeunes enfants, une ATSEM, et/ou une puéricultrice. Leur statut "expérimental" leur confère un caractère très hétérogène en matière de site d'implantation, de conceptions éducatives, d'objectifs ou de mode de participation des parents. Elle reposent généralement sur un partenariat entre l'Education Nationale, la CAF et la commune, cette dernière étant le principal financeur des surcoûts liés à ce type d'expérimentation, particulièrement en matière de personnel (ATSEM, éducateur de jeunes enfants, puéricultrice), de locaux (souvent des locaux scolaires libérés), de matériel... Les classes passerelles sont éligibles aux dépenses d'action sociale de la CNAF.

Je préconise donc d'envisager que deux types de structure s'ouvrent à l'accueil des 2-3 ans :

- ◆ Les jardins d'enfants municipaux actuellement financés sur les fonds d'action sociale de la CNAF par les municipalités et les familles. Leurs capacités seraient développées et centrées sur la pré-scolarisation. Le coût pour les familles serait au maximum équivalent à celui d'une place de crèche.
- ◆ Des « jardins d'enfants » conçus dans le cadre de l'éducation nationale, qui seraient des classes de pré-maternelle mais répondant aux exigences très précises fixées dans le cahier des charges de l'accueil des enfants de deux ans. Ces jardins d'enfant seraient créés, lorsque des locaux sont disponibles, sur la

base du volontariat de l'équipe éducative, avec un financement de l'Etat et des collectivités locales. Cet accueil serait gratuit pour les familles. Ces jardins d'enfant auraient vocation à harmoniser sur le territoire les conditions extrêmement diversifiées dans lesquelles les enfants sont accueillis.

On peut aussi envisager à terme d'utiliser le concept des micro-crèches en l'adaptant aux besoins des enfants de deux à trois ans. Elles regrouperaient des assistantes maternelles dans un même local chargées de s'occuper d'enfants plus âgés mais avec des normes d'encadrement allégées par rapport à celles régissant l'accueil des tout petits.

En définitive il s'agit de garantir le droit de l'enfant à être gardé comme certains pays ont su le faire, notamment en Europe du Nord, en débutant par les enfants de deux à trois ans. Ainsi, on pourra faire passer progressivement la durée des CLCA de trois à deux ans en offrant aux parents l'assurance d'un accueil peu coûteux et de qualité en structures collectives.

Une action complémentaire devrait être envisagée pour améliorer le service rendu aux usagers. Les horaires d'ouverture des modes de garde collectifs restent pour partie mal adaptés aux besoins des familles, notamment dans les grandes agglomérations. Il faut envisager de faire figurer dans la prestation de service unifiée (PSU) une clause sur l'amplitude horaire qui doit être proposée aux familles pour que les structures puissent bénéficier de la participation de la CNAF.

D. Inciter les pères à prendre une partie des congés parentaux

L'incitation des pères à recourir plus largement aux congés parentaux n'est pas une finalité en soi mais un moyen pour atteindre deux objectifs principaux. D'une part, il s'agit de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans le monde du travail. Le regard de l'employeur est, en effet, différent selon le sexe du salarié justement parce que les pères ne prennent pas de congés parentaux, ni évidemment de congés maternité, et peu de congés pour enfants malades. Dès lors que les congés parentaux seraient davantage partagés entre hommes et femmes une partie des discriminations à l'embauche devraient s'estomper.

D'autre part, il s'agit d'encourager la plus grande implication des pères dans les tâches domestiques qui doit permettre aux femmes de concilier plus facilement vie professionnelle et vie familiale, et de moins se retirer du marché du travail ou de moins recourir au temps partiel, deux phénomènes qui pèsent sur leurs carrières professionnelles.

Mais, les familles se comportant comme des agents économiques rationnels le salaire constitue le critère principal, car elles cherchent d'abord à limiter la réduction de leurs revenus. Dès lors que dans le couple les revenus sont différents et que le salaire moyen des femmes est inférieur à celui des hommes (20% à peu près), ce sont les femmes qui continueront à prendre le congé parental, même si la rémunération est maintenue.

En tout état de cause le modèle suédois montre que le maintien d'une rémunération proche du salaire antérieur n'implique pas de bouleversement dans la répartition des rôles car si les pères recourent plus souvent au congé parental, c'est souvent pour des durées plus courtes que celles observées chez les femmes et avant tout, semble-t-il, pour éviter de perdre les jours qui leurs sont réservés.

En partant du principe qu'il serait trop coûteux de modifier la rémunération du congé parental pour aller vers le modèle suédois (pourcentage du salaire antérieur), il faut tout de même compenser au moins partiellement le manque à gagner des familles (le salaire antérieur du père étant supérieur – si la mère reprend une activité le manque à gagner est égal à la différence des salaires), car le niveau de rémunération est un élément d'acceptabilité de cette contrainte.

Mais, il faut également faire en sorte que le dispositif ait un impact sur l'emploi des mères pour que, collectivement, il soit bénéfique. En effet, si aucune condition n'est posée à la compensation il y a un risque d'effet d'aubaine, un peu à l'image de ce que l'on voit en Suède où les pères prennent les congés parentaux alors que les mères sont en congés annuels ou n'ont pas repris d'emploi. Ainsi le congé parental des pères est-il davantage un moment de vacances en famille plutôt qu'un passage de témoin d'un parent à l'autre pour la garde des enfants. La compensation devrait donc être conditionnée à une reprise d'emploi du conjoint ou au suivi par celui-ci d'une formation.

Encadré n° 13- Impact du fractionnement du congé parental suédois entre les parents

Une enquête réalisée dans la ville suédoise d'Uppsala permet d'approcher le comportement des pères suédois prenant leurs congés parentaux, de mesurer leur implication, et d'apprécier l'impact sur l'emploi des mères.

38% des pères prennent leur congé en été contre 16% en automne, 23% en hiver et 23% au printemps.

Parmi les enfants qui ont passé un mois avec leur père à temps plein, dans près de la moitié des cas la mère était aussi présente. La proportion d'enfants qui ont eu leur père seul au moins un mois n'est que de 24%. L'âge moyen de l'enfant au moment du congé du père est de 12 mois⁶⁷.

Au total, je préconise de mettre en place une double incitation à la prise de congé par les pères en m'inspirant de ce qui est fait en Suède mais aussi en prévoyant une condition sur le retour à emploi des mères. D'une part, 60 jours seraient réservés au père dans la durée légale actuelle du complément de libre choix d'activité et seraient perdus s'ils n'étaient pas pris. D'autre part, le droit à congé pourrait être partagé entre les deux parents et le couple recevrait une prime de l'ordre de 250 euros par mois, dans la limite de six mois, lorsque le congé parental est pris en partie par le deuxième conjoint à condition que le premier bénéficiaire reprenne un emploi ou suive une formation professionnelle.

E. Clarifier et, si nécessaire, élargir l'octroi des droits à la retraite pour les parents gardant leurs enfants

La branche famille consent déjà un effort très important d'octroi de droits à la retraite au profit des parents bénéficiant d'un congé parental. Ce dispositif qui semble mal connu des

⁶⁷ Le recours au congé parental en Suède : l'apport de données longitudinales pour analyser les pratiques parentales, INED/CERPOS, 2004

usagers devrait faire l'objet d'une information. Je préconise d'indiquer aux bénéficiaires d'une des allocations ouvrant droit à l'allocation vieillesse pour les parents au foyer (AVPF), notamment le CLCA et le COLCA, s'ils bénéficient ou non de la prise en charge des cotisations sociales par la CNAF en faisant figurer cette information dans le premier relevé mensuel d'allocation adressé. De plus, le nombre de trimestres de cotisations pris en charge et le montant des cotisations payées au profit du bénéficiaire devrait figurer dans le dernier relevé mensuel de l'année.

Par ailleurs, cette prise en charge vise à corriger les inégalités dans les droits à pension résultant des charges de familles et notamment des effets des interruptions d'activité. Compte tenu des modifications apportées aux modalités de calcul des pensions (durée de cotisation, nombre d'années prises en compte) la retraite des parents ayant bénéficié de l'AVPF risque d'être faible en particulier pour ceux ayant eu des carrières courtes ou qui sont pluri-pensionnés.

L'appréciation instantanée des revenus ne rend compte qu'imparfaitement des situations qui doivent être jugées, notamment, au regard de la stabilité des relations du couple et des perspectives de reversion. Or, les évolutions familiales comme le développement du concubinage, et le niveau élevé du taux de séparation des couples conduisent à un affaiblissement des garanties qui risque de fragiliser une partie de cette population au moment de la retraite ou du veuvage.

Dans l'incapacité de produire une évaluation financière des besoins, je souhaite néanmoins qu'une réflexion approfondie soit lancée sur la question du montant de la retraite des femmes qui ont durablement interrompu leur activité professionnelle pour élever leurs enfants. Ce travail devra analyser finalement les cas de parents qui sont exclus de l'AVPF et expertiser la possibilité de moduler la prise en charge des cotisations en fonction des revenus du ménage pour ceux dépassant le plafond actuel, en envisageant également la possibilité de racheter des trimestres pour prémunir les mères des aléas familiaux.

F. Ouvrir un congé de soutien familial à temps partiel rémunéré en cas de difficultés familiales jusqu'aux 16 ans de l'enfant

Au fil des auditions conduites dans le cadre de cette mission il est clairement apparu que la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle ne devait pas se concevoir uniquement autour de la petite enfance.

Pour répondre aux besoins des familles souhaitant mieux accompagner leurs enfants dans les périodes difficiles, en particulier au moment de l'adolescence, en cas d'échec scolaire par exemple, ou lors de la séparation des parents, trois hypothèses ont été envisagées.

La première consisterait à fractionner le CLCA ou le COLCA pour permettre aux parents de reporter une partie de leurs droits au delà des trois ans de leur enfant. Elle s'avère en pratique très difficile à mettre en œuvre. En effet, comme plusieurs personnalités auditionnées me l'ont signalé⁶⁸, elle suppose, en premier lieu, compte tenu des risques de séparation des couples au cours de l'enfance, d'organiser ce droit par enfant plutôt que par famille comme c'est le cas aujourd'hui. Cette individualisation du droit à congé parental

⁶⁸ Cf. Le congé parental fractionnable, Michel Laroque, IGAS, 2006

impliquerait un changement profond de l'organisation administrative et technique des services de la CNAF, source de problèmes pratiques de gestion et qui déstabiliserait un dispositif qui fonctionne bien. Elle nécessiterait de repenser entièrement la philosophie du congé de libre choix d'activité qui ne dure que six mois pour les enfants de rang 1, ces derniers se trouvant ainsi pénalisés par rapport aux autres enfants de la fratrie. En outre, les CAF devraient gérer les reliquats de droits à congés, sachant que ce droit pourrait être partagé entre le père et la mère. Les entreprises sont très inquiètes de la complexité de ce dispositif qui pourrait se révéler discriminant à l'embauche des mères n'ayant pas épuisé leur droit à congé.

La deuxième hypothèse serait d'élargir la liste des cas ouvrant droit au congé de présence parentale. Mais, ce congé ne me paraît pas correspondre aux besoins des familles qui en cas de difficultés sont plutôt en attente d'un allègement durable des contraintes professionnelles pour pouvoir organiser différemment leur vie. Or le congé de présence parentale ne peut être pris que par journées entières. Il me semble plutôt construit pour répondre aux besoins ponctuels comme une hospitalisation ou des soins prodigués loin du domicile.

La troisième hypothèse serait de prévoir de nouveaux cas d'ouverture du droit à congé de soutien familial. En définitive, le besoin d'accompagner les enfants à d'autres âges que ceux de la petite enfance s'inscrit dans le cadre plus large des solidarités intergénérationnelles. La création du congé de soutien familial par la loi a constitué une avancée majeure pour répondre à des enjeux qui vont s'amplifier dans les années à venir.

Ouvert pour un an par période de trois mois il est de nature à donner aux familles la stabilité nécessaire pour accompagner un enfant en situation délicate, à condition d'en assouplir les modalités et de le rémunérer pour le rendre accessible aux familles à revenus modestes et moyens.

Je propose donc d'expertiser les modalités de son élargissement aux difficultés graves rencontrées par un enfant et nécessitant une présence accrue des parents. Pour ces nouveaux cas, il ne pourrait être pris qu'à temps partiel, dans la limite d'un mi-temps, et serait rémunéré à la hauteur du CLCA actuel. Ainsi les parents prenant ce congé ne s'éloigneraient-ils pas du monde du travail mais bénéficieraient d'un allègement significatif de leur temps hebdomadaire de travail pour être davantage présents auprès de leurs enfants dans une logique de temps partiel choisi.

Encadré n° 14 – Le congé de soutien familial et le congé de présence parentale

Le congé de soutien familial (Art. L225-20 du code du travail)

Créé par la loi du 21 décembre 2006 le congé de soutien familial permet à un salarié justifiant d'une ancienneté minimale de deux ans dans l'entreprise de bénéficier d'un congé à temps plein, non rémunéré, pour s'occuper d'un ascendant ou d'un descendant présentant un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité. D'une durée maximale d'un an pour l'ensemble de la carrière, il peut être pris par périodes de trois mois renouvelables. Il est de droit.

Le congé de présence parentale (Art. L122-28-9 du code du travail, L544-1 à 9 et D544-6 du code de sécurité sociale)

Les parents dont l'enfant est atteint d'une maladie, d'un handicap, ou victime d'un accident d'une particulière gravité rendant indispensables une présence soutenue et des soins contraignants peuvent bénéficier de jours de congé de présence parentale, dans la limite de 310. La situation de l'enfant est attestée par un certificat médical qui définit également la période initiale du congé. Le salarié doit informer son employeur au moins quinze jours avant le début du congé. Pendant la durée de celui-ci le salarié informe l'employeur au moins 48 heures à l'avance quand il souhaite prendre un ou plusieurs jours. Les jours ne peuvent pas être fractionnés. Il est de droit.

Le parent interrompant totalement ou partiellement son activité bénéficie pour chaque jour de congé d'une allocation de présence parentale après avis du service de contrôle médical. L'allocation journalière est égale à 10,63% de la base mensuelle de calcul des allocations familiales, soit pour l'année 2007 plus de 39 euros pour un couple et 47 euros pour un parent isolé.

Enfin, sans remettre en cause les dispositions visées, on ne peut qu'être surpris par le manque quasiment total d'articulation entre les différents congés. Le congé de soutien familial et le congé de présence parentale se chevauchent pour partie, et ils ne font aucun cas des jours engrangés dans les comptes épargne temps des entreprises ou organismes publics, lorsqu'ils existent, ni des jours de congé pour enfants malades. Mis bout à bout ces droits à congés sont un élément de complication pour les entreprises.

Il serait utile d'expertiser la possibilité de mieux les articuler en faisant en sorte que les jours épargnés, lorsque l'entreprise a mis en place des comptes épargne temps, et les jours de congés pour enfants malades soient obligatoirement consommés, partiellement ou totalement, lorsqu'un parent décide de prendre le congé de soutien familial ou le congé de présence parentale. Dans ce dernier cas, l'allocation journalière de présence parentale ne serait versée qu'une fois ces jours épuisés.

G. Renforcer l'implication des entreprises et des partenaires sociaux

1. Faire de la conciliation une clause obligatoire des négociations triennales de branche

La conciliation des vies familiale et professionnelle fait déjà partie des obligations annuelles de négociation au sein des entreprises. En effet, l'article L. 132-27 du code du travail dispose que dans les entreprises où sont constituées une ou plusieurs sections syndicales, l'employeur est tenu d'engager chaque année une négociation portant, notamment, sur les objectifs en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans l'entreprise et en particulier sur l'articulation entre la vie professionnelle et les responsabilités familiales.

Cette disposition n'est pas prévue en tant que telle dans l'article L. 132-12 qui régit les accords de branche. Une négociation triennale sur l'égalité professionnelle entre hommes et femmes y est inscrite mais elle n'identifie pas la question de l'articulation des vies professionnelle et familiale. Les partenaires sociaux peuvent donc se saisir de cette question, mais sans obligation de le faire. Or, la branche joue un rôle important d'impulsion des négociations au niveau de l'entreprise.

En outre, en droit français seul le délégué syndical peut négocier avec l'employeur. La loi du 4 mai 2004 prévoit que les accords de branche peuvent autoriser l'employeur à négocier avec un représentant élu du personnel ou avec un ou plusieurs salariés mandatés par une organisation syndicale représentative au niveau national pour une négociation déterminée, mais peu de branches ont saisi cette opportunité.

En 2004-2005, seulement 63% des établissements de plus de 50 salariés et 23% des établissements de 20 à 49 salariés ont au moins un délégué syndical et peuvent donc négocier⁶⁹. En l'absence d'accord de branche, un nombre d'important d'entreprises ne sont donc couvertes par aucune disposition en la matière. Parfois le législateur impose à ces employeurs de considérer malgré tout certains points qu'il juge important. Ainsi, la loi du 23 mars 2006 impose aux employeurs, dans les entreprises non soumises à l'obligation de négociation et non couvertes par une convention ou un accord de branche, de prendre en compte les objectifs en matière d'égalité professionnelle entre hommes et femmes et les mesures permettant de les atteindre⁷⁰.

Plutôt que d'étendre cette disposition au thème de l'articulation des vies familiale et professionnelle qui s'y prête moins, je préconise d'inscrire ce thème dans la liste des sujets que les partenaires sociaux doivent aborder tous les trois ans au niveau de la branche.

2. Identifier et diffuser les bonnes pratiques de financement conjoint entre les collectivités locales, les CAF et les entreprises

On peut observer que les financements publics et privés sont très étanches. Il est encore rare de les voir se rejoindre au profit d'un même projet qu'il s'agisse de participer au financement d'une crèche publique ou, à l'inverse, d'une crèche d'entreprise.

Or, une des limites à la participation des entreprises au développement des modes de garde collectifs tient à ce que d'un point de vue géographique comme d'un point de vue financier elles ne sont pas toujours en mesure de développer ou de participer au fonctionnement d'une crèche d'entreprise. Par contre, il peut exister à proximité de leurs sites des structures publiques qui pourraient offrir des prestations à leurs salariés.

Il faut leur ouvrir la possibilité de financer le fonctionnement voire le développement de ces modes d'accueil collectif publics en contrepartie de places qui seraient réservées à leurs salariés.

D'un point de vue juridique il n'existe pas d'obstacle à cette participation. Les freins sont plutôt dans les pratiques des collectivités locales et dans celles des gestionnaires, qui n'organisent pas de « tour de table » pour trouver des financements complémentaires. Dans l'intérêt des salariés comme dans celui de la commune et de l'équipe dirigeante de la crèche, cette méthode devrait être systématisée. Elle permettrait en outre de créer des « crèches publiques-privées » dans les villes disposant de zones d'activité, permettant ainsi de

⁶⁹ Les institutions représentatives du personnel : davantage présentes, toujours actives, mais peu sollicitées par les salariés, premières informations, premières synthèses, février 2007, n° 05.1, DARES

⁷⁰ Article L. 132-27 du code du travail complété par la loi n°2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes (article 4).

mutualiser les moyens financiers des petites et moyennes entreprises qui, à elles seules, n'auraient pas eu l'expertise ni la capacité de créer une telle structure de garde.

Plusieurs raisons peuvent expliquer qu'elle ne l'est pas. Tout d'abord, les collectivités locales peuvent ignorer que cette possibilité existe. Ensuite elles peuvent y être réticentes si elles anticipent des difficultés d'ingénierie. En effet, il faut construire le circuit financier et comptable, trouver une réponse à la question de la pérennité de la participation des entreprises, et modifier le règlement de la crèche... Autant de questions que toutes les communes ne peuvent résoudre par elles mêmes.

Je préconise donc que l'Etat expertise les conditions dans lesquelles cette participation peut se faire, en s'appuyant sur les bonnes pratiques que certaines municipalités ont su mettre en œuvre, puis distribue largement aux élus locaux, aux gestionnaires de crèches et aux entreprises un kit rappelant les avantages de cette solution et comprenant tous les éléments nécessaires pour l'organiser.

3. Recentrer le crédit d'impôt famille sur les dépenses consacrées à la garde des enfants et à la formation

S'agissant du crédit d'impôt famille, il est nécessaire de diffuser une information à toutes les entreprises car le dispositif est très mal connu, en particulier des PME qui semblent les plus ignorantes en la matière.

Par ailleurs, il paraît indispensable de réduire l'effet d'aubaine qui marque ce dispositif. Je préconise de supprimer de la liste des dépenses éligibles les dépenses engagées par les entreprises pour la rémunération des salariés en congé maternité, paternité ou parental. Ainsi, ce crédit d'impôt serait exclusivement centré sur les dépenses consacrées à l'aide à la garde d'enfants et à la formation professionnelle des salariés en congés parentaux.

L'effort consenti par l'Etat me semble faible par rapport aux enjeux et à l'effet de levier que la dépense privée peut avoir dans le développement des modes de garde collectifs. Aussi, je propose de doubler l'enveloppe consacrée à ce crédit d'impôt qui s'établirait donc à 70 M€

H. Valider les acquis de l'expérience parentale dans l'accès à l'emploi

1. La fonction publique doit être exemplaire dans l'emploi des parents ayant arrêté de travailler pour élever leurs enfants

Les mères élevant ou ayant élevé trois enfants bénéficient depuis le début des années 80 de dispenses de diplômes pour accéder aux emplois de la fonction publique. En effet, un

décret du 7 avril 1981⁷¹ dispose qu'elles peuvent se présenter aux concours de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte sans remplir les conditions de diplômes exigées des candidats, à l'exception des concours impliquant la possession d'un diplôme légalement exigé pour l'exercice de la profession comme les professions médicales.

Ces dispositions sont intéressantes mais ne représentent qu'un effort modéré des pouvoirs publics pour faciliter l'emploi des mères. Il ne tient pas compte de leurs difficultés spécifiques. Certaines d'entre-elles ayant durablement interrompu leur activité se trouvent très éloignées de l'emploi et des exigences d'un concours. Or, aucune disposition n'est mise en œuvre pour les aider à se préparer alors qu'elles sont en concurrence avec des candidats dont on peut penser qu'ils disposent globalement de meilleures conditions de préparation.

L'Etat, au premier chef, devrait avoir au contraire un comportement exemplaire dans l'emploi des mères ayant durablement interrompu leur activité qui ont souvent sacrifié leurs carrières professionnelles pour élever leurs enfants. Le choix qu'elles ont fait est in fine bénéfique à la société, et il est normal que cet apport soit reconnu.

Je préconise donc d'améliorer leur accès aux emplois de la fonction publique. Deux pistes me semblent devoir être expertisées. En premier lieu, des recrutements sans concours pourraient être ouverts de manière permanente aux parents ayant arrêté de travailler pour élever leurs enfants. En deuxième lieu, une voie spécifique offrant d'abord un recrutement sous contrat, une formation professionnelle et une éventuelle titularisation, à l'instar du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État (PACTE) mis en place pour les jeunes.

2. Mieux reconnaître les acquis de l'expérience des parents ayant arrêté de travailler pour élever leurs enfants

Le développement de l'offre de garde est nécessairement conditionné par la disponibilité de personnels qualifiés. Or, aujourd'hui les filières de formation ont des capacités globalement insuffisantes et représentent un véritable goulet d'étranglement. Le gouvernement s'est pleinement saisi de cette question primordiale.

En effet, le plan « petite enfance » mis en place par le ministre de la famille prévoit la création de plates-formes de formation aux métiers de l'aide à la personne dans toutes les régions d'ici 2009. C'est une action judicieuse qui permettra de dynamiser et de mieux coordonner les acteurs de la formation afin de mettre en commun connaissances et savoir-faire pour que toutes les régions puissent développer une offre à la hauteur de leurs besoins.

En outre, le plan petite enfance a entrepris un effort important pour valoriser les acquis de l'expérience dans l'accès aux postes d'encadrement des structures de garde collectives (cf. première partie).

⁷¹ Décret n°81-317 du 7 avril 1981, fixant les conditions dans lesquelles certaines mères bénéficient d'une dispense de diplôme pour se présenter à divers concours

Toutefois, il me semble que la validation des acquis de l'expérience devrait aussi être largement utilisée pour les autres personnels de crèches. Je préconise donc de mieux reconnaître l'expérience engrangée à l'occasion d'un congé parental dans l'accès aux métiers d'auxiliaire de puériculture ou dans l'accès aux diplômes en particulier le CAP « petite enfance » et le BEP « carrières sanitaires et sociales ».

Conclusion

A l'issue de cette mission et des nombreuses auditions qui en ont fait toute la richesse, il m'est apparu très clairement que la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle devait être appréhendée dans sa globalité, dans toutes ses dimensions et implications pour trouver une cohérence des politiques publiques qui fait encore défaut.

Cette mission n'a fait qu'illustrer et confirmer la place centrale que le travail doit occuper dans notre société et particulièrement dans la vie des femmes. Aujourd'hui certaines des mesures qui ont été mises en place pénalisent fortement leur activité et, de surcroît, les femmes, qui continuent de supporter l'essentiel des tâches domestiques et des soins aux enfants, restent l'objet de discriminations professionnelles que cela soit dans l'accès à certaines professions ou dans l'accès à des postes de responsabilités.

Cette situation, nous en supportons collectivement les conséquences par la moindre création de richesse, par la précarisation de certaines familles et par des inégalités entre les hommes et les femmes qui sont inacceptables. C'est pourquoi j'ai proposé des mesures fortes qui supposent un engagement important des pouvoirs publics mais qui sont nécessaires pour remédier à une situation qui nous est collectivement préjudiciable.

Par ailleurs, si les expériences étrangères sont pour nous une source d'inspiration essentielle, il est illusoire de penser appliquer tel quel un modèle ou un autre sans prendre compte tout ce qui fait notre identité nationale.

Au gré des discussions que j'ai eues avec l'ensemble des personnalités auditionnées j'ai acquis la conviction qu'il n'y a pas, en France, de consensus sur un modèle d'éducation des enfants en bas âge, à la différence de certains pays, comme la Suède où la garde est confiée aux parents jusqu'au premier anniversaire de l'enfant. En outre, les comparaisons internationales montrent très clairement que les différences de taux de fécondité observées dans les pays de l'Union européenne s'expliquent, au moins en partie, par les mesures prises par les autorités publiques pour faciliter la garde des enfants, pour aménager le temps de travail des parents mais aussi par les caractéristiques des congés parentaux. Or, nous connaissons depuis le début des années 2000 une situation démographique très favorable en comparaison de celles de nos principaux voisins européens.

Aussi, je crois essentiel, et c'est tout le sens de mes propositions, de faire du libre choix l'objectif de toutes les mesures visant à faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle pour que toutes les familles françaises puissent trouver les moyens d'atteindre l'équilibre qu'elles recherchent.

Liste des personnes auditionnées

Haut conseil à la population et à la famille

Mme Boisseau, vice-présidente

Administrations

Délégation interministérielle à la famille

De Legge, délégué interministériel
Mme Regnier, chargée de mission
Mme Rouch, chargée de mission

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

M. Gaeremynck, délégué
Mme. Delarue, chargée de mission

Direction de la sécurité sociale

M. Libault, directeur
M. Dujol, chef de bureau

Direction générale de l'action sociale

Mme. Gaüzere, adjointe au directeur général

Service du droit des femmes et de l'égalité

Mme. Voisin, chef de service
M. Kurkdjian, adjoint au chef de service

Inspection générale des affaires sociales

M. Laroque, inspecteur général des affaires sociales

Centre d'analyse stratégique

Mme. Boissard, directrice générale
M. Damon, responsable du département question sociales

Agence nationale pour l'emploi

Mme. Gauvin, directrice générale adjointe

Caisse nationale des allocations familiales

M. Deroussen, président
M. Lucberville, directeur adjoint
Mme. Le Chevillier, sous-directrice
M. de Chalup, conseiller technique
Mme. Thibault, conseiller technique
Mme. Lévy, chargée des relations avec le Parlement

Associations

Associations représentant les familles

M. Joyeux, président de l'association des familles de France
M. Damien, président de l'association des familles rurales de France
M. de Viguerie, président de la confédération nationale des associations familiales catholiques

Associations représentant les femmes

Mme Tita-Valade, présidente nationale de l'association des femmes diplômées d'université
Mme Guilberteau, directrice générale du centre national d'information sur les droits des femmes et des familles
Mme Fillon-Nalet, déléguée générale de l'association retravailler
Mme Lévy, vice-présidente et Mme Vianès, Coordination française pour le lobby européen des femmes
Mme Vidaillet-Peretti, présidente et Mme Corvol, Conseil national des femmes françaises

Associations représentant les pères

M. Cazenave, président de SOS PAPA
M. Thizon, fondateur et président d'honneur de SOS PAPA
M. Gras, membre du bureaux exécutif de SOS PAPA

Partenaires sociaux

CGT

Mme Richard, membre de la commission exécutive confédérale
Mme Farache, conseillère confédérale, administratrice de la CNAF

CFDT

Mme Rousseau, secrétaire confédérale
M. Verolet, secrétaire confédéral
M. Langlois, chargé de mission politique familiale

CFTC

Mme Simon, secrétaire générale adjointe

Force ouvrière

Mme De Rober, assistante confédérale
Mme chartier, assistante confédérale

CFE-CGC

Mme Couvert, secrétaire nationale

MEDEF

Mme. Kopp, vice-présidente de la commission nouvelle génération
Mme. Martin, directrice adjointe des relations sociales
M. Gressot, directeur adjoint aux affaires publiques

CGPME

M. Roubaut, président
M. Tissier, directeur des affaires sociales

UPA

M. Burban, secrétaire général
M. Tabourdeau, chargé des relations avec le Parlement

Entreprises de crèches

Sylvain Forestier, dirigeant

Lettre de mission

Paris, le 10 AOUT 2006

Madame la Députée,

Lors de la conférence de la famille qui s'est tenue en 2005, j'ai souhaité créer un complément optionnel du libre choix d'activité (COLCA), dont les familles peuvent bénéficier depuis le 1^{er} juillet dernier. Mieux concilier vie familiale et vie professionnelle est en effet un objectif clé de la politique conduite par le Gouvernement en direction des familles depuis 2002.

La question se pose aujourd'hui des prochaines étapes qu'il convient de franchir pour faciliter davantage la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Compte tenu de l'intérêt que vous portez à ce sujet, j'ai décidé de vous confier une mission dont l'objet est d'identifier les nouvelles mesures qui pourraient être prises.

Votre réflexion et vos propositions porteront notamment sur les thèmes suivants :

- les conséquences de l'existence d'un congé de trois ans sur le retour à l'emploi des personnes concernées ;
- l'opportunité et la manière de rendre ce congé fractionnable et utilisable sur une période plus longue de la vie de l'enfant ;

.../...

Madame Valérie PECRESSE
Députée des Yvelines
Assemblée nationale
Palais Bourbon
75700 PARIS

- les moyens d'inciter les pères à prendre plus souvent un congé parental pour être auprès de leurs enfants en bas âge ;

- les conditions d'une extension progressive des congés courts, tels que le COLCA, aux enfants de rangs un et deux.

Vos propositions seront éclairées par une analyse de leur impact sur l'emploi, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et les besoins en modes de garde. Elles s'accompagneront également d'un chiffrage de leurs coûts et des éventuelles économies, par type de financeur.

Vous voudrez bien procéder à des comparaisons internationales, notamment au regard des expériences menées dans les pays nordiques et en Allemagne.

Pour vous permettre d'accomplir cette mission, un décret daté de ce jour, pris sur le fondement de l'article L.O. 144 du code électoral, vous nommera en mission auprès du ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.

Pour l'accomplissement de votre mission, vous pourrez vous appuyer sur les directions du ministère de la santé et des solidarités, notamment la direction de la sécurité sociale et la direction générale de l'action sociale et sur les services de la caisse nationale d'allocations familiales.

Je vous saurais gré de bien vouloir me remettre vos premières conclusions à la fin du mois de septembre 2006 et votre rapport final d'ici le 20 janvier 2007.

Je vous prie d'agréer, Madame la Députée, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Très amicalement

D de Villepin

Dominique de VILLEPIN