

# Retombées économiques des politiques d'accueil de la petite enfance

## Quelques approches récentes

Delphine Chauffaut

avec la collaboration de Danielle Boyer

CNAF – Responsable du département de l'Animation de la recherche et du réseau des Chargés d'études.  
Conseillère technique recherche.

**Mots clés :** Politiques publiques – Petite enfance – Modes de garde.

Cet article vise à présenter une revue de littérature des travaux internationaux effectués récemment sur les retombées économiques de la politique petite enfance. Par « politique petite enfance », on entend, au sens le plus étroit du terme, l'ensemble des dispositifs visant à garder les enfants à l'extérieur du foyer parental, et les dépenses afférentes (1). La plupart des travaux se centrent sur une description encore plus restrictive, qui ne concerne que les établissements d'accueil du jeune enfant ; ce mode d'accueil est alors considéré soit comme le plus performant pour les objectifs visés, soit comme étant le seul comparable sur le plan international.

Les objectifs assignés à la politique de la petite enfance sont multiples et si l'on retrouve souvent les mêmes enjeux dans les différents pays, la hiérarchie des priorités peut varier. Elles sont généralement orientées vers quatre publics :

- les parents : avec pour objectif l'insertion sur le marché du travail tout particulièrement des mères, ou encore pour objectif, plus ciblé, de favoriser la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Ainsi, dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, un objectif à l'horizon 2010 de taux d'emploi des femmes âgées de 15 à 64 ans de 60 % (et des hommes de 70 %) a été fixé ; dans ce but, le taux de couverture en modes d'accueil pour les enfants doit atteindre 33 % des moins de 3 ans et 90 % des 3 à 6 ans ;
- les enfants : pour des objectifs éducatifs, qu'ils soient exprimés sous l'angle du développement cognitif de l'ensemble des enfants ou de la réduction des (futurs) inégalités culturelles et scolaires ;
- les familles : avec, pour finalité, la réduction de

la pauvreté, souvent associée aux objectifs précités d'insertion professionnelle des femmes et de réduction des inégalités scolaires ;

- l'ensemble de la société : de nombreux pays considèrent que l'accès à des services d'accueil permet d'accroître le taux de fécondité, améliorant ainsi l'équilibre démographique et favorisant la pérennité des systèmes de protection sociale. Gösta Esping-Andersen (2008), avec d'autres auteurs, soutient qu'une fécondité basse accélère le vieillissement de la population et fait chuter sa productivité. Selon lui, une fécondité supérieure à deux est donc souhaitable. S'appuyant sur des exemples européens, il souligne qu'une des clés d'un bon taux de fécondité serait la possibilité de concilier un emploi stable et la présence de jeunes enfants. L'analyse du taux de fécondité des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans leur ensemble souligne une réalité plus complexe ; ainsi, les États-Unis disposent d'un taux de fécondité supérieur à deux, avec une politique familiale embryonnaire et un marché du travail très flexible.

D'autres objectifs sont parfois mis en avant dans certains pays tels que le renforcement de l'égalité entre les hommes et les femmes, par le développement de l'emploi des femmes. L'atteinte de ces objectifs a fait l'objet de nombreuses analyses. En France, les travaux ont montré un véritable impact de la politique d'accueil des jeunes enfants sur le taux d'emploi des femmes, mais des effets contrastés sur le taux de fécondité ou sur la réduction des inégalités, notamment en raison d'une segmentation forte du recours aux différentes solutions de garde (2).

(1) Pourraient être contenues dans cette catégorie les dépenses de compensation du coût de l'enfant destinées aux plus jeunes, ainsi que les dépenses de congés parentaux. Ces derniers, en particulier, sont considérés dans de nombreux pays comme un dispositif de conciliation vie familiale-vie professionnelle. Leur impact plus discuté en France conduit à les écarter de la présente analyse.

(2) Sur les différences d'accès aux modes d'accueil, voir les résultats des enquêtes Modes de garde (Ananian et Robert-Bobée, 2007), et sur le lien entre l'emploi et la politique d'accueil, voir *Recherches et Prévisions* n° 59, « Regards sur l'allocation parentale d'éducation », mars 2000.

Dans cet article, les travaux envisagent ces objectifs d'un point de vue financier : ils cherchent à mesurer les « retombées économiques » des politiques, en analysant en quoi la dépense publique, qui provoque des effets (positifs), limite la dépense sur d'autres champs, produit des économies, voire génère des recettes. Ces approches se distinguent de l'évaluation proprement dite des objectifs ; elles sont novatrices et elles contraignent à un regard plus large sur les dépenses publiques et sur les effets des politiques.

Développées depuis plusieurs années dans d'autres pays comme les États-Unis, le Canada, ces approches sont très récentes en France. Or, sur ce sujet, la comparaison internationale, et plus encore, la transposition de résultats d'autres pays au cas de la France, se révèle particulièrement délicate. En effet, des objectifs d'accueil des jeunes enfants, types de modes d'accueil et réglementations afférentes, organismes financeurs et modes de financement, taux de couverture et environnement institutionnel et politique rendent complexes la comparaison d'un nombre raisonné d'indicateurs. Prenant comme exemple simple le taux de couverture des enfants âgés de moins de 3 ans par les services d'accueil, donnée fournie par la base de données famille de l'OCDE, on remarque de fortes divergences entre les pays. Elles ne peuvent toutefois être complètement expliquées par le nombre de places offertes. Ainsi, le congé parental, très utilisé dans les pays nordiques la première année de l'enfant diminue considérablement le taux de couverture des enfants de 0/2 ans par un mode d'accueil, qui serait plus élevé si la référence était 1 à 2 ans. Pour la France, le système particulier de l'école préélémentaire dès l'âge de 3 ans, voire 2 ans, conduit à focaliser l'attention sur les moins de 3 ans quand les autres pays envisagent plutôt la politique petite enfance jusqu'à 6 ans. Nonobstant ces limites, la comparaison est toujours source d'enrichissement et permet de mettre l'accent sur d'autres façons d'envisager une même problématique.

Cet article expose trois de ces approches. Une première consiste à mesurer l'effet de prévention produit par cette politique : on estime alors les économies réalisées sur d'autres pans de l'intervention publique, que l'on pense liées, telles l'éducation, la lutte contre la délinquance... en raison des effets bénéfiques et préventifs de l'accueil du jeune enfant. La deuxième approche, microéconomique, consiste à mesurer, pour une famille, le bénéfice en surcroît de salaire et à comparer ce bénéfice à la dépense publique. La

troisième, macroéconomique, évalue le retour sur investissement produit par l'accroissement du produit intérieur brut lié à l'accroissement du taux d'activité.

## L'« effet papillon » : la politique de prévention

Les travaux portant sur la dimension préventive de la politique petite enfance sont particulièrement abondants aux États-Unis. Ces travaux s'attachent souvent à démontrer l'impact de dispositifs de scolarisation précoce (avant 6 ans) sur la réussite scolaire ultérieure, puis sur l'emploi, ainsi que sur le taux de délinquance. Ces effets sont réputés faire économiser sur le coût de dispositifs curatifs (écoles de la seconde chance, traitement de la délinquance...). Ils concernent souvent des enfants âgés de 2 ans à 4 ans, parfois ciblés comme appartenant à des populations à risques (afro-américains, populations en situation de pauvreté, quartiers identifiés...). Les questions de méthode font débat pour de nombreux travaux. Le fait que les populations traitées soient généralement de petite taille et qu'elles soient spécifiques limite l'extrapolation des résultats. Par ailleurs, les études montrent la sensibilité des résultats à des facteurs multiples : la qualité des modes d'accueil (en termes d'encadrement, de programme pédagogique, de temps passé, de lien avec les parents...), mais aussi la variété des items pris en compte pour le calcul des effets sur les politiques publiques connexes, et les hypothèses prises pour le calcul de la plus-value produite par le programme. Enfin, les liens entre la politique petite enfance et les effets perçus sont tellement distendus dans le temps (plusieurs dizaines d'années s'écoulent parfois) que de nombreux autres éléments peuvent entrer en ligne de compte dans les parcours considérés.

Nonobstant ces limites, la plupart des études concluent à un retour sur investissement positif des dispositifs éducatifs précoces, par des économies à moyen terme sur d'autres politiques publiques, avec des ratios pouvant aller jusqu'à 8\$ pour 1\$ investi (3), dont les deux tiers seraient au bénéfice de la société et un tiers au bénéfice des familles. En voici quelques exemples.

**Des effets sur les résultats scolaires aux États-Unis**  
L'enquête permanente « *Perry preschool project* » évalue les effets d'un programme d'éducation préscolaire auprès d'enfants afro-américains âgés de 3 à 4 ans. Les résultats sur les enfants sont très

(3) Voir ainsi un article de James Heckman dans *Science* en 2006 : *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*.

positifs : ils ont de meilleurs dossiers scolaires, entrent plus facilement sur le marché du travail et ont des revenus plus élevés qu'un groupe témoin d'enfants semblables. La *North Caroline Abecedarian Early Childhood Intervention*, basée sur le même type de principe, a débuté en 1972 ; une étude coûts-avantages réalisée par le *National Institute for early education research*, en 2003, conclut que chaque dollar investi a généré un rendement de 4\$ pour les enfants, les familles et l'ensemble des contribuables, en raison :

- d'un meilleur revenu des bénéficiaires du programme ; il est estimé à 143 000\$ par personne sur l'ensemble de la vie active ;
- de revenus supplémentaires également pour les mères des enfants, estimés à 133 000\$ par mère ;
- des économies réalisées dans les enseignements spécialisés, estimées à 11 000\$ par enfant ;
- par ailleurs, on estime que ces bénéfices sont accrus par le report sur la génération suivante de meilleures conditions éducatives.

### Une politique de justice sociale

Un rapport californien de 2005, « *The economics of investing in universal pre-school education in California* » (de Lynn A. Karoly et James H. Bigelow) montre que, si seulement 25 % des enfants les plus pauvres bénéficiaient d'une année d'éducation préscolaire, le gain serait de 2\$ par \$ investi ; une meilleure réussite scolaire, une atteinte plus fréquente d'un diplôme secondaire, de moindres risques de condamnations pour infractions et de meilleurs salaires permettent des économies sur les dépenses sociales et les recettes fiscales. Pour les classes moyennes, les retours sur investissements seraient encore plus élevés : de 2,62\$ à 4\$ selon les hypothèses retenues, estimées prudentes.

Ce type de recherches est très développé dans les pays anglo-saxons et tout particulièrement aux États-Unis. L'enjeu en est explicitement le développement d'une offre d'éducation précoce, aujourd'hui inexistante, par la démonstration de son efficacité et de sa rentabilité, dans un environnement où la dépense publique demande une forte justification. En France, ces études sont inexistantes, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'école préélémentaire (4) remplit, de façon gratuite et universelle, la fonction d'éducation précoce à partir de l'âge de 3 ans. Par ailleurs, les objectifs de prévention ne sont pas envisagés sous le même angle ; ainsi, la logique de détection précoce, admise aux États-Unis, suscite en France des débats, comme le montre le mouvement « pas de zéro de conduite pour les enfants de trois ans » qui a suivi la production

d'un rapport de l'INSERM sur « le trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent » (septembre 2005) et leur traduction dans la loi de mars 2007 sur la prévention de la délinquance. Enfin, la notion très ancrée de l'« égalité » qui traverse les politiques sociales et éducatives rend la France relativement frileuse à la notion d'« expérimentation ». Très récemment autorisée par la loi, cette possibilité fait encore débat sur sa pertinence comme sur ses modalités d'application.

### Effets sur les revenus

Un des fondements principaux de la politique d'accueil de la petite enfance consiste à faciliter le travail des parents, et en particulier des mères. Cet apport serait bénéfique pour l'égalité professionnelle des hommes et des femmes, ainsi que pour la diminution de la pauvreté infantile, par l'accroissement des revenus de la famille. Plusieurs études ont cherché à quantifier l'apport pour un ménage de la disposition d'un mode de garde. Si ici le calcul des coûts est fondé sur le coût d'un mode d'accueil collectif, le calcul des rentrées pour les familles n'est pas lié au mode d'accueil dispensé mais à la mise à disposition d'un mode d'accueil quel qu'il soit, permettant aux parents de travailler. Le mode d'accueil individuel étant parfois moins coûteux, le rapport coût/bénéfices serait encore plus favorable dans une telle comparaison.

### Approche théorique : le cas danois

Dans son dernier ouvrage, *Trois leçons sur l'État-providence*, G. Esping-Andersen défend l'idée de la nécessité d'un investissement fort de l'État dans la petite enfance. Parmi les nombreux avantages évoqués (5), il souligne celui d'un taux d'emploi des femmes élevé. Constatant la progression de l'activité des femmes, l'auteur en décrit les caractéristiques : interruptions limitées liées à la maternité, externalisation de certaines tâches, nouvelle conception de l'accueil des jeunes enfants et du partage des responsabilités au sein des couples. Il souligne que les préférences des femmes vont aujourd'hui majoritairement vers un système où elles travaillent tout en élevant des enfants. Ses préconisations touchent alors plusieurs éléments du système fiscal et de protection sociale. Afin de favoriser le travail des femmes, G. Esping-Andersen préconise un régime d'imposition neutre et individualisé qui ne désavantage pas le second salaire en incitant les femmes à se retirer du marché du travail ou à se mettre à temps partiel.

(4) On remarque d'ailleurs que les travaux de comparaison internationaux peuvent prendre pour base en France l'école préélémentaire (Brougère *et al.*, 2007).

(5) Voir les autres paragraphes, l'économiste et sociologue est sans doute celui qui a développé la vision la plus large de cet investissement.

### Comptabilité dynamique des coûts et retours sur investissement résultant de modes de garde hors de la famille (en euros)

|  | Montants       |
|--|----------------|
| <b>Coût pour les pouvoirs publics</b>                                  |                |
| 2 ans de crèche  | 24 000         |
| 3 ans d'école maternelle   | 48 850         |
|  | <b>72 850</b>  |
| <b>Gain pour la mère</b>   |                |
| 5 ans de plein salaire   | 114 300        |
| Gain salarial sur l'ensemble de la carrière pour ne pas s'être arrêtée | 200 100        |
|  | <b>314 400</b> |

Source : Esping-Andersen G. avec Pallier B., 2008, *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil, collection La République des idées.

Au moment de la naissance d'un enfant, il soutient la nécessité d'un congé parental, rémunéré favorablement, permettant le retour à l'emploi, puis l'existence d'aides conséquentes permettant de garder les enfants. Selon l'économiste, l'existence d'un système de garde universel de grande qualité est indispensable pour le soutien à l'emploi des femmes.

Poursuivant son raisonnement, il calcule l'efficacité économique des systèmes d'accueil. Du côté des dépenses, le coût pour la collectivité de deux années de crèche est évalué à 72 850 euros. Du côté des recettes, il prend l'exemple d'une femme danoise âgée de 30 ans à 35 ans avec deux enfants qui, dans le cas où ses enfants peuvent bénéficier d'une place d'accueil, poursuit son activité après un congé de maternité d'un an, avec un salaire représentant 67 % du salaire moyen. Travaillant jusqu'à 60 ans, cette mère gagnera au cours de sa vie 45 % de plus que celle qui s'est arrêtée cinq ans pour garder ses enfants jusqu'à l'âge de l'entrée à l'école, en raison d'un différentiel dans la progression des salaires. Dans cette hypothèse, le gain pour la famille est de 314 400 euros. G. Esping-Andersen en conclut à un gain net très important pour le développement des places d'accueil.

#### Approche expérimentale : le cas français

Dans une étude menée dans la région de Grenoble, Éric Maurin et Delphine Roy (2008) ont testé sur une population réelle l'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le taux d'activité des femmes et, partant, sur le surcroît de revenus des ménages. Dans une enquête auprès de l'ensemble des parents ayant postulé pour une place en crèche, les économistes analysent le parcours des familles qui ont effectivement obtenu une place, en comparaison des autres : parmi les premières,

les mères sont plus souvent en emploi que les autres. En effet, parmi les mères ayant fait une demande de place en crèche, 75 % avaient un emploi avant la naissance de l'enfant ; elles ne sont plus que 65 % au moment de l'inscription en maternelle, mais la baisse est de 5,8 points pour celles dont la demande a été satisfaite et de 15,6 points pour les autres. Cette moindre baisse est perceptible chez les diplômées comme chez les non-diplômées. Le rapport montre finalement une différence de 15 % d'emploi maternel à temps complet par l'obtention d'une place en crèche. Prenant comme valeur de base d'un emploi à temps complet de 40 000 euros (coût salarial moyen d'un emploi en France), l'étude propose donc un gain immédiat, en termes de salaires de la mère, de 6 000 euros par an grâce au surcroît d'emploi généré par une place en crèche (un tiers du coût d'une crèche).

À ce gain immédiat s'ajoute le bénéfice tout au long de la carrière d'avoir évité une interruption d'activité. Une étude (Bayet, 1997) constate un rythme d'évolution des salaires au minimum 1 % plus faible pour les femmes ayant eu une interruption d'activité de deux ans ou plus. Sur une carrière de trente ans, on a donc une perte de 4,5 années de salaire initial, soit 27 000 euros. Sur deux ans de crèche, on a donc un gain de 13 500 euros par année de crèche, plus les 6 000 euros liés au surcroît d'activité pendant la période de crèche. Par ailleurs, le rapport constate que, sur 100 parents n'ayant pas eu accès à une place en crèche, 70 ont recours à une assistante maternelle et 30 gardent finalement leur enfant eux-mêmes. Le rapport en déduit que le coût de création de 100 places de crèches ne doit pas être comptabilisé « en brut », mais qu'il se substitue en fait à ces deux solutions. Finalement, l'étude conclut au rapport coût/bénéfice (6) suivant :

- le coût annuel pour la collectivité de 100 places de crèche est de 150 000 euros, auquel on ôte 70 places d'assistantes maternelles (au coût unitaire de 10 000 euros) et trente financements de l'arrêt d'activité (6 000 euros), que l'on devrait couvrir en l'absence des places en crèche. Soit un coût « net » de 620 000 euros ;
- le bénéfice immédiat est évalué à quinze emplois en équivalent temps plein, soit 600 000 euros, qui couvrent quasiment l'investissement ;
- le bénéfice à long terme sur le taux de progression des salaires des mères est évalué à 13 500 euros par année de crèche, et 202 500 euros pour 100 places de crèche.

Sur ce seul critère de l'accroissement de l'emploi des femmes, les auteurs concluent à une rentabilité,

(6) Il est fait masse ici des coûts publics et des bénéfices pour les ménages : il serait naturellement nécessaire d'approfondir l'analyse en posant les principes des modes de financement pour les dépenses publiques à caractère d'investissement.

de moyen terme, de la création de places de crèches.

Finalement, afin d'améliorer l'insertion professionnelle des femmes et, partant, les revenus familiaux, limitant ainsi le taux de pauvreté des enfants, les études concluent à la nécessité de développer les places de garde à l'extérieur du foyer parental. Allant au-delà de cette conclusion, le rapport français insiste sur la nécessité de développer des places de crèche qui seraient plus incitatives au retour à l'emploi. En effet, l'importance de l'effet positif sur l'emploi du développement des places d'accueil dépend des conditions d'accès, ainsi que le coût relatif de l'accueil et de l'arrêt de travail – financé, en France, par des prestations. Ces éléments influent également sur les décisions individuelles, et de nombreuses études ont souligné le caractère désincitatif à l'emploi de l'allocation parentale d'éducation, puis du complément de libre choix d'activité (7). La politique globale de la petite enfance, ainsi que l'état du marché du travail, comptent donc également dans la rentabilité pour les familles de cet investissement. Plus qu'un retour sur investissement, un tel calcul relève de la politique de redistribution, voire d'une politique de pouvoir d'achat : en effet, si les dépenses sont publiques, les ménages sont bénéficiaires des « recettes ».

## Un retour sur investissement pour la collectivité

Allant au-delà des bénéfices pour les familles en terme de surcroît de revenus, des études visent à démontrer que l'accroissement du PIB ainsi que l'accroissement des ressources de l'impôt lié à une plus grande activité des femmes compensent largement et immédiatement l'effort financier consenti par la collectivité.

### Une politique de l'emploi

Dans « *The Economic impact of the childcare industry in California* », rapport du *National Economic Development and Law Center* (paru en 2001), l'incidence de l'industrie des services d'accueil des enfants agréés sur l'économie de la Californie est évaluée. Les auteurs concluent que le secteur joue un rôle économique majeur en générant 65 milliards de dollars de valeurs, soit quatre fois plus que les industries cinématographiques. Les services de garde employaient 123 000 personnes. Pour le Royaume-Uni, Price-waterhouseCoopers, en 2003, évoque, pour un coût de 3 millions de livres, une augmentation de

9 % de l'emploi des femmes, qui s'accompagne d'une augmentation du PIB.

Pour la France, à titre exploratoire, la caisse d'Allocations familiales (CAF) d'Ille-et-Vilaine (8) a établi, à l'échelle d'une commune, un bilan permettant de mettre en parallèle les dépenses de la branche Famille dans la petite enfance, et les emplois directs et indirects créés par cette politique. Le tableau n'est bien entendu pas complet sur le plan des dépenses : manquent les budgets dépensés par les communes, la participation des parents et les réductions fiscales. Cet exercice incomplet rend toutefois compte de l'effet économique sur l'emploi des dépenses de petite enfance. La commune de Saint-Malo a été choisie pour sa dimension moyenne. Ainsi, au 31 décembre 2007, Saint-Malo compte 8 931 allocataires et couvre 20 695 personnes. On y dénombre 1 170 enfants âgés de moins de 3 ans et 1 185 enfants de 3 à 6 ans ; parmi eux, 1 221 enfants sont potentiellement demandeurs de garde (parents ou monoparents actifs). Au niveau de l'offre d'accueil, sur la commune, il existe cinq structures collectives (données au 2 septembre 2008) : une crèche collective (Les Cottages) pour 27 places d'accueil régulier ; la crèche familiale du centre communal d'action sociale (CCAS) pour 90 places en accueil régulier ;

### Les dépenses en 2007 pour l'offre d'accueil petite enfance par la CAF d'Ille-et-Vilaine sur la ville de Saint-Malo

| Nom de la structure        | Montants PSEJ     |
|----------------------------|-------------------|
| Crèche Les Cottages        | 65 990,10         |
| Crèche familiale           | 36 517,40         |
| Multiaccueil Turpin        | 82 523,03         |
| Multiaccueil Poupie        | 33 420,83         |
| Halte-garderie collective. | 0                 |
| PS RAM                     | 1 237,50          |
| Classe passerelle          | 0                 |
| Ludothèque                 | 672,63            |
| <b>Total</b>               | <b>220 361,49</b> |

Source : calculs CAF d'Ille-et-Vilaine

PSEJ : prestation de service enfance jeunesse ; PS RAM : prestation de service relais assistante maternelle.

### Nombre de bénéficiaires de prestations pour la garde des enfants au 31 décembre 2007 – familles malouines

|  | Nombre de bénéficiaires |
|--|-------------------------|
| Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée | 41                      |
| Allocation de garde d'enfant à domicile                            | 12                      |
| Prestation d'accueil du jeune enfant                               | 1 127                   |
| Complément mode de garde assistante maternelle                     | 248                     |
| Complément mode de garde à domicile                                | 22                      |

Source : CAF d'Ille-et-Vilaine.

(7) Voir ainsi le numéro de la revue *Recherches et Prévisions* « Regards sur l'allocation parentale d'éducation », mars 2000.

(8) Un grand merci à Laurence Tondeur pour ces données précieuses.

un multiaccueil (Paul Turpin) pour vingt places d'accueil régulier et vingt places d'accueil occasionnel ; un multiaccueil (Poupie) pour vingt places d'accueil régulier et vingt places d'accueil occasionnel ; une halte-garderie collective pour vingt places d'accueil occasionnel.

Les dépenses de la branche Famille au titre de la garde des jeunes enfants à Saint-Malo comprennent la prestation de service unique à hauteur de 720 891,85 euros et la prestation de service enfance jeunesse : 220 361,49 euros, à laquelle on peut ajouter une enveloppe « dégressivité CEJ » de 135 133,04 euros. Peut être ajoutée à cette somme la subvention de fonctionnement de la halte-garderie du CCAS : 32 812,78 euros, ainsi que la prestation de service relais assistante maternelle, 8 851 euros. Par ailleurs, on compte 1450 prestations petite enfance versées, pour un montant de : 240 842,02 euros. On obtient donc un total de dépenses pour la CAF de Saint-Malo de 1 350 041,18 euros. Face à ce total peuvent être établis le nombre d'emplois directs (travaillant dans l'accueil des jeunes enfants) ou indirects (auprès des parents d'enfants accueillis). Comptabilisant les emplois directs au titre de la garde d'enfant, on trouve à Saint-Malo 14 encadrants à temps plein et 33 à temps partiel dans les structures d'accueil, et 276 assistantes maternelles en 2007 (286 au 14 avril 2008). Soit un total de 323 personnes, à temps plein ou partiel. À ces emplois directs dans le secteur peuvent s'ajouter des emplois « indirects » liés à la possibilité de travailler pour les parents du fait que leurs enfants sont gardés ; 1 170 enfants sont accueillis (452 enfants inscrits au 31 décembre 2007 dans des structures petite enfance et 718 enfants accueillis par une assistante maternelle) dans des modes d'accueil financés par la CAF, et 46 familles utilisent les services d'une garde à domicile pour un ou plusieurs enfants. Le passage au nombre d'emplois parentaux est délicat : doit-on considérer que chaque enfant accueilli « permet » à ses parents de travailler ? Qu'il faut, au contraire, comptabiliser le nombre d'emplois en nombre de familles ? Plusieurs travaux (pour n'en citer qu'un, Méda *et al.*, 2003) montrent que l'obtention d'une place est importante, voire déterminante, dans la préservation de l'activité.

#### Des recettes fiscales compensant la dépense

Plusieurs études internationales évaluent enfin le retour sur investissement, à des niveaux variables selon les hypothèses retenues et selon le taux de fiscalité local. Le développement de l'emploi des femmes par le développement des modes d'accueil permet d'élargir la base d'imposition. Par exemple, en Norvège, la participation des femmes au marché du travail est passée de 50 % en 1972 à 80 % en 1997, en particulier dans la tranche de

25 ans à 40 ans. Au Royaume-Uni, on estime qu'une augmentation de 1 % à 2 % du PIB est liée à l'accroissement de l'emploi des femmes (69 %). Les résultats sur le développement des services de garde, à temps complet, pour un coût modeste (5\$ à 7\$), au Canada, sont similaires : accroissement de la participation des femmes au marché du travail, à temps complet, augmentation des heures de travail.

Pour le Danemark, outre le gain pour la famille évoquée *supra*, G. Esping-Andersen évoque la rentabilité d'un accroissement du taux d'emploi des femmes. En effet, si, comme il l'explique, le taux d'activité des femmes passe de 50 % à 75 % (soit du taux espagnol au taux danois), que ces dernières gagnent 75 % du salaire des hommes, le surcroît de contribution au revenu national est de 15 %. Imaginant un taux d'imposition moyen de 30 %, le surplus pour les recettes de l'État est de 10 % à 12 %. Or, pour G. Esping-Andersen, la mise en place d'une couverture universelle est peu coûteuse : le dispositif suédois, qui couvre 85 % du coût total de ces services, coûte un peu moins de 2 % du PIB pour les enfants âgés de 0 à 6 ans, avec une très bonne couverture pour les parents. Reprenant le calcul évoqué plus haut, avec un investissement de départ de 72 850 euros, un gain salarial pour la mère de 314 400 euros, le gain pour les finances publiques issues des impôts est de 110 000 euros.

#### Comptabilité dynamique des coûts et retours sur investissement résultant de modes de garde hors de la famille (en euros)

|  | Montants       |
|--|----------------|
| <b>Coût pour les pouvoirs publics</b>                                |                |
| Deux ans de crèche   | 24 000         |
| Trois ans d'école maternelle   | 48 850         |
|  | 72 850         |
| <b>Gain pour la mère</b>   | <b>314 400</b> |
| <b>Gains pour les finances publiques</b>                             |                |
| Recettes issues des impôts sur le revenu liées au surcroît de revenu | 110 000        |

Source : Esping-Andersen G. avec Pallier B., 2008, Trois leçons sur l'État-providence, Paris, Seuil, collection La République des idées.

Une étude à Zürich, menée par Karin Müller Kucera et Tobias Bauer (2001) montre que l'investissement public annuel de 18 millions CHF dans les services de la petite enfance est compensé par 29 millions de recettes fiscales et des dépenses réduites en aides sociales via une multiplication par deux des heures travaillées par les femmes (surtout les foyers monoparentaux). En France, et dans un travail d'une autre nature, après avoir décrit les systèmes nordiques, américain et français, Dominique Méda et Hélène Périvier (2007) prônent une réforme des modes d'accueil, qui a pour enjeu de renforcer l'égalité des sexes.

Elles décrivent, en effet, une France située entre deux modèles : celui du *male breadwinner* (9) et celui où les deux membres du couple pourvoient, à égalité, aux charges du ménage. Intermédiaire également dans le mode de financement, l'État français ne prend que partiellement en charge le coût de l'accueil (10) (le modèle nordique est plus généreux), tout en ne le déléguant pas complètement au marché (modèle américain). Se basant donc sur un enjeu central d'égalité des sexes, prônant par ailleurs des modes d'accueil de qualité au-delà d'un congé parental qui pourrait durer près de un an, et souhaitant faciliter la présence paternelle aux côtés des jeunes enfants, elles cherchent à promouvoir un modèle à deux apporteurs de revenus/deux pourvoyeurs de soins, qui serait facilité par une politique publique ambitieuse, mais pourtant rentable car elle permet également de réduire la pauvreté, de favoriser la mixité sociale, d'augmenter potentiellement la richesse nationale... Cette politique préconisée comprend plusieurs facettes :

- la rénovation du système fiscal, vers la suppression du quotient conjugal pour favoriser la bi-activité ;
- l'individualisation d'un congé parental court, bien indemnisé et partagé entre les deux parents : quarante-deux semaines, partagé à part égales entre la mère et le père, rémunéré à 80 % du salaire sous plafond avec éventuellement une meilleure indemnisation pour les bas niveaux de salaire. 450 000 enfants seraient couverts pendant un an par ce congé ;
- le développement des modes de garde, dès la fin du congé maternité. D. Méda et H. Périer estiment le nombre de places manquantes à 680 000, et même 900 000 si l'on souhaite que l'ensemble des mères soient actives. Ce développement pourrait être constitué de un an à deux ans et demi pour moitié par des places de crèche et pour moitié par un accueil chez des assistantes maternelles. Au-delà de deux ans et demi, les chercheuses préconisent la généralisation de l'école maternelle.

Les réformes proposées constitueraient, selon ces calculs, un montant supplémentaire de 4,54 milliards, soit une augmentation de 0,33 % du PIB (11) ; ces dépenses permettraient à 450 000 femmes supplémentaires de travailler. Ce surcroît d'activité correspond à une augmentation de la population active – et conséquemment du PIB, en admettant

que ces femmes aient une productivité moyenne – de 1,6 point, sous réserve d'être en situation de plein emploi. Finalement, la proportion de la richesse nationale consacrée aux dépenses de protection sociale serait réduite de 0,2 point.

Ces approches sont très intéressantes car elles permettent un nouveau regard sur les finances publiques, en les considérant dans leur globalité ; l'approche en termes d'objectifs s'en trouve ainsi renforcée. Toutefois, elles ont également des limites. Tout d'abord, l'hypothèse de plein emploi sur laquelle elles reposent est forte : le développement des modes d'accueil pourrait également s'assortir d'un développement de l'emploi des femmes. Par ailleurs, ces approches promeuvent un parcours unique de l'enfant, notamment par la prise de congé quasi obligatoire lors de la première année, qui correspond mal à l'objectif du libre choix promu en France. Enfin, elles développent un modèle de biactivité à temps plein qui n'est pas nécessairement un idéal partagé, et pourrait supporter des modèles alternatifs, comme le temps partiel partagé, le temps de travail réparti au long de la vie, etc.

## Conclusion

Pour conclure, on peut noter qu'un grand nombre de travaux, situés dans des pays aux caractéristiques différentes en termes institutionnels, soulignent que, plus qu'un coût, les dépenses en direction des jeunes enfants peuvent être considérées comme un investissement. Ces approches sont très enrichissantes et novatrices en ce qu'elles sont une nouvelle façon, plus large, de concevoir les finances publiques dans leur globalité, et non par portefeuille. Identiquement, elles rénovent la conception des objectifs des politiques publiques en envisageant les interdépendances. Ce que l'on inclut dans la politique petite enfance varie selon les objectifs politiques que l'on prend en compte. Ainsi, prenant comme indicateur le développement des emplois des femmes, certains travaux incluent dans leur raisonnement le congé parental, qui permet un retour des femmes à leur emploi et leur évite ainsi la démission. Les récents débats en Allemagne et en Australie (12), comme les publications de l'OCDE (2007), sont symptomatiques de cette façon de concevoir le congé parental. L'optique française vise plutôt à considérer que le chemin vers un meilleur taux d'emploi des femmes

(9) Système où le mari est pourvoyeur de ressources alors que l'épouse s'occupe du foyer.

(10) C'est notamment le cas pour l'accueil individuel.

(11) Selon les calculs de D. Méda et H. Périer, ce taux serait porté de 1,32 % à 1,65 % du PIB, en incluant l'ensemble de la prestation d'accueil du jeune enfant, la scolarisation jusqu'à 6 ans et le financement des places de crèches. Ce taux est mis en parallèle des 2,7 % du PIB consacré par le Danemark à la même dépense.

(12) Dans ces deux pays, les débats préalables à la mise en place d'un congé parental rémunéré garantissant le retour à l'emploi ont mis en avant l'atout en terme de maintien sur le marché du travail de femmes, qui, en l'absence de ce congé, sont contraintes de démissionner – voire, en amont, de choisir entre leur carrière et leur fécondité.

réside prioritairement dans le développement des modes d'accueil. Le débat se porte alors essentiellement sur la quantité de places d'accueil disponibles.

Prenant comme objectif les retombées sur les enfants eux-mêmes, la plupart des travaux se centrent, au contraire, de façon restreinte sur les établissements d'accueil du jeune enfant. Ce mode d'accueil est en effet réputé comme ayant les résultats les plus bénéfiques sur le développement cognitif, la prévention des inégalités scolaires, le développement du langage (13)... Pour cet objectif donc, la question de la qualité du mode d'accueil, envisagé sous un angle large – taux d'encadrement, qualité et sécurité de l'environnement, mais également apport éducatif et en termes d'épanouissement – est plus centrale. Sur ce point, la spécificité du cas français, et de ses multiples modes d'accueil (accueil individuel, crèches familiales, crèches collectives, écoles préélémentaires), est interpellée. Enfin, ces approches ne peuvent être uniques. En effet, même si elle doit être considérée avec attention, la notion de « rentabilité économique » ne peut être le seul critère permettant le maintien ou le développement d'une politique. Ce raisonnement conduirait à supprimer toute politique « non rentable ». Que ferait-on alors des retraites ou encore des politiques de santé ?

### Bibliographie

Ananian S. et Robert-Bobée I., 2007, « **Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en France en 2007** », *Études et Résultats*, n° 678.

Bayet A., 1996, *Carrières continues, carrières incomplètes et salaires*, *Économie et Statistique*, n° 299:21-36.

Brougère G., Guénif-Souilamas N. et Rayna S., 2007, *De l'usage de l'altérité pour comprendre le préscolaire*, in **Repenser l'éducation des jeunes enfants** (sous la dir. de Brougère G. et Vandenbroek M.), Bruxelles, Peter Lang, présenté lors de la séance de l'Observatoire national de la petite enfance le 17 novembre 2009, compte rendu disponible sur le site [www.caf.fr](http://www.caf.fr)

Gösta Esping-Andersen avec Bruno Palier, 2008, **Trois leçons sur l'État-providence**, Paris, Seuil, collection La République des idées.

Letablier M.-T., Luci A., Math A. et Thévenon O., 2009, « The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a literature Review », rapport pour la Commission européenne, direction générale de l'Emploi et des Affaires sociales, Paris, Éditions de l'Institut national d'études démographiques, Documents de travail, n° 158.

Maurin É. et Roy D., 2008, « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants », document disponible sur le site du Centre pour la recherche économique et ses applications (<http://www.cepremap.ens.fr>).

Méda D. et Périer H., 2007, **Le deuxième âge de l'émancipation**, Paris, Seuil, collection La République des idées.

Méda D., Wierink M. et Simon M.-O., 2003, « **Pourquoi certaines femmes s'arrêtent de travailler à la naissance d'un enfant ?** », *Premières Synthèses*, n° 29.2.

Müller Kucera K. et Bauer T., 2001, « Costs and Benefits of Care Services in Switzerland - Empirical results from Zürich », Département des services sociaux, Zürich.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 2007, **Petite enfance, grands défis II. Éducation et structures d'accueil**, éditions OCDE.

UNICEF, 2008, « La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant. Tableau de classement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés », rapport du Centre de recherche Innoncenti disponible sur le site de l'UNICEF (<http://www.unicef.fr>).

(13) Voir pour la France les travaux de M. Zorman, évoqués dans la Lettre de l'Observatoire de la petite enfance n° 5 (<https://www.caf.fr> –Médias).