

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Chapitre 5

Familles et garde des enfants : qui va s'occuper des enfants ?

Les systèmes de garde d'enfants sont très différents en Autriche, en Irlande et au Japon mais, dans les trois pays, la proportion d'enfants de trois à six ans qui sont concernés par un mode de garde non parental est élevée alors qu'elle est relativement faible pour les enfants de moins de trois ans. Lorsque les enfants sont très jeunes, les parents qui travaillent ont souvent recours à des solutions informelles (ou à des solutions formelles mais faiblement contrôlées). Ce chapitre apporte des informations détaillées sur les systèmes de garde d'enfants dans les trois pays, sur le recours à des modes de garde non parentaux, formels et informels, et sur les initiatives qui ont été prises récemment dans ce domaine. Dans ce chapitre, on examine aussi le système de congé parental qui existe dans chacun des pays, en s'intéressant, en particulier, à la prestation pour garde d'enfants qui a été récemment introduite en Autriche. La réflexion s'articule autour de quatre dimensions essentielles dont on peut considérer que ce sont les grands objectifs visés par les mesures pour la garde des enfants : augmenter les capacités d'accueil des enfants ; améliorer l'équité entre les parents ; élargir les possibilités de choix pour l'utilisateur ; et améliorer la qualité des services. En réalisant ces objectifs en partie liés entre eux, on contribuerait à améliorer le bien-être des enfants et à promouvoir leur développement, à améliorer la situation sur le plan de l'équité entre hommes et femmes, et à développer l'emploi des femmes, qui sont la finalité ultime des mesures pour la garde des enfants.

Les enfants ont besoin que l'on prenne soin d'eux, et cela d'autant plus qu'ils sont jeunes. Le couple reste le cadre familial prédominant dans lequel ils sont élevés (chapitre 4), mais l'évolution des aspirations des femmes vis-à-vis de l'emploi et l'instabilité de la famille ont accru la demande de différents modes de garde en dehors des parents.

Les pays sont confrontés à des problèmes différents, qui résultent de l'histoire spécifique de leur système de garde d'enfants, histoire ancienne en Autriche et au Japon (remontant au milieu du XIX^e et au début du XX^e siècles respectivement) mais pas en Irlande. Les principaux problèmes qui se posent aujourd'hui concernent à différents degrés le déséquilibre entre offre et demande pour différents groupes d'âge, les questions d'équité (accès, coût pour les parents), les questions de choix (choix du prestataire, flexibilité des services) et les questions de qualité.

La première section de ce chapitre donne un résumé des grands objectifs poursuivis par les politiques concernant l'accueil des jeunes enfants : protection de l'enfance, développement de l'enfant, emploi des femmes et (dans le cas du Japon) augmentation du taux de natalité. Le système de congé parental de chaque pays est alors examiné. Vient ensuite un résumé des principaux indicateurs de l'accueil des jeunes enfants. L'essentiel de ce chapitre est constitué par la section sur les préoccupations et les réponses des politiques publiques vis-à-vis de l'offre de services de garde, de l'équité, du choix et de la qualité de ces services. Ce chapitre se conclut par quelques recommandations portant sur ces thèmes et visant à améliorer l'efficacité des systèmes actuels de garde des enfants. Dans ce chapitre, les systèmes de garde des enfants comprennent toutes les prestations de service offertes par les autorités en charge de l'éducation, les gouvernements locaux et les prestataires privés pour les enfants âgés de 0 à 6 ans (voir section 5.3).

5.1. Objectifs des politiques de garde des enfants

Si le marché privé de l'accueil des jeunes enfants donne les résultats souhaités, une intervention publique n'est pas nécessaire. Dans le cas de défaillances du marché, ou d'externalités au bénéfice de la société dans son ensemble et pas seulement au bénéfice de la famille qui finance l'accueil, il existe pourtant un argument fort en faveur d'une intervention de l'État. Les recherches réalisées aux États-Unis ont conclu que la demande de services de

qualité à un prix élevé peut rester en deçà du niveau qui serait souhaitable pour la société (Blau, 2002).

Une autre justification de l'intervention de l'État dans l'offre de garde des jeunes enfants concerne la répartition : il s'agit de soutenir les familles qui ont besoin d'aide en offrant des services de garde à un coût faible ou nul aux personnes défavorisées ou vivant dans des régions économiquement défavorisées. L'objectif consiste à faciliter l'intégration de ces familles dans la société et à lutter contre les handicaps en matière d'éducation. Cette préoccupation se reflète dans l'organisation de garderies locales telles que les garderies communautaires en Irlande. La protection de l'enfance était déjà un objectif majeur de la création des garderies au Japon il y a un siècle environ et joue toujours un rôle important en Autriche et au Japon, où l'accueil des jeunes enfants est (presque) gratuit pour les familles disposant d'un revenu modeste.

Pour les enfants de 3 à 6 ans, le développement de l'enfant est un objectif majeur dans les trois pays. Les jardins d'enfants en Autriche et au Japon et les classes maternelles en Irlande ont été créés pour préparer les enfants à l'entrée à l'école primaire et pour favoriser leur sociabilité. Cela explique pour une part pourquoi ces services ont été créés au départ en tant que classes du matin seulement, bien qu'en Autriche et également au Japon – en réponse à la demande – elles aient été progressivement étendues à l'après-midi. Dans les trois pays, plus de 95 % des 5-6 ans bénéficient de ces services.

En outre, la garde des enfants est de plus en plus assurée pour aider les parents à équilibrer leur activité professionnelle et le soin des enfants, ce qui reflète un souci d'équité entre les sexes et de performance économique. La garde des enfants de moins de 3 ans et la garde périscolaire des enfants de 6 à 9 ans (ou 10 à 12) après l'école se sont développées principalement pour répondre aux aspirations des femmes qui souhaitent travailler, afin de faciliter leur emploi et leur réintégration sur le marché du travail.

Pour le Japon, encourager les naissances et aider les parents à avoir autant d'enfants qu'ils le désirent sont des objectifs importants, qui sont étroitement liés au précédent. Dans ce pays, les mesures prises pour la garde des enfants depuis le début des années 90 sont souvent discutées et mises en application dans le cadre de politiques visant à répondre à la baisse de la natalité. L'insuffisance des services de garde a été vue comme l'une des mesures essentielles pour inverser cette tendance (exemple MHW, 1998).

5.2. Les modèles de congé parental et leur utilisation

Certains parents souhaitent s'occuper eux-mêmes de leurs enfants, quelles que soient les possibilités de garde qui leur sont offertes. D'autres préfèrent travailler, peut-être seulement à temps partiel, ou dans la mesure où

il existe de meilleures possibilités d'emploi ou de garde des enfants. Les dispositifs de congé parental donnent aux parents qui travaillent la possibilité de s'occuper eux-mêmes de leurs enfants durant la première période qui suit la naissance (chapitre 2) et contribuent ainsi à déterminer le comportement des parents vis-à-vis de l'emploi, ainsi que la demande (et aussi l'offre) de services de garde des très jeunes enfants.

Les trois pays accordent des congés de maternité à l'époque de la naissance, avec des critères comparables concernant le droit au congé et sa durée, mais avec des taux d'allocation différents¹. Après le congé de maternité, durant la plus grande partie duquel il n'est pas permis de travailler, les trois pays accordent une forme de congé parental. Ce type de dispositif est très variable du point de vue des conditions d'attribution, de sa durée et du montant de l'allocation (chapitre 2 et annexe à la fin de l'ouvrage).

C'est en Autriche que des mesures en faveur du congé parental ont été prises depuis le plus longtemps : durant les années 60 pour les mères salariées et en 1990 pour les pères salariés (au départ seulement pour ceux dont le conjoint avait droit à ce congé). Depuis lors, il y a eu de nombreuses réformes et finalement une réorganisation complète du système au début de l'année 2002, lorsque le congé parental et le paiement des allocations ont été dissociés et lorsque les allocations correspondant à un congé ont été remplacées par une allocation générale de garde des enfants. Le système dans son ensemble est aujourd'hui plus généreux qu'auparavant du point de vue de sa couverture, de la durée et du taux des prestations (voir encadré 5.1 pour une présentation détaillée de la législation actuelle).

La réforme de 2002 en Autriche visait à offrir davantage de possibilités de choix aux parents : 1) en étendant la période de droit aux allocations, mais aussi la couverture de sécurité sociale et de pension de retraite aux parents qui n'avaient pas droit aux allocations de congé parental ; et 2) en élargissant les possibilités d'emploi pour ceux qui étaient en congé parental avec garantie de retour à l'emploi. Étant donné que les possibilités d'emploi dépendent dans une large mesure de l'accord de l'employeur, l'impact de la dernière partie de cette réforme sera probablement limité. L'attribution d'allocations plus importantes, pour une plus longue période, à davantage de bénéficiaires augmente certainement les possibilités de choix en permettant à un plus grand nombre de parents de diminuer le nombre d'heures travaillées ou de ne pas travailler du tout pendant une période de temps prolongée. Mais cela a aussi une influence sur le choix d'un emploi et/ou d'une garde des enfants : par comparaison avec l'Irlande et le Japon, la politique autrichienne implique une aide financière sensiblement plus importante pour les familles qui choisissent de faire garder à plein-temps par l'un des parents un très jeune enfant (chapitre 6).

Encadré 5.1. Réforme des allocations de garde des enfants et du congé parental en Autriche

En 2002, le système de congé parental assorti d'une allocation de congé a été réformé pour faire l'objet de deux dispositifs distincts : un dispositif très peu modifié de congé parental avec garantie de retour à l'emploi pour les salariés ayant une durée suffisante d'emploi ; et une nouvelle allocation de garde s'adressant à tous les parents qui ont droit aux allocations familiales et dont le revenu annuel (individuel) est inférieur à une nouvelle limite. Cette modification est intervenue après une série de changements mis en œuvre au cours des années 90. En 1990, la durée du congé parental est passée de une à deux années et la possibilité d'un travail à temps partiel sous réserve de l'accord de l'employeur a été créée, assorti d'une allocation partielle de congé, au départ au cours de la deuxième et de la troisième année de l'enfant et en 1993, jusqu'à son quatrième anniversaire. La réforme intervenue en 1996 impliquait que, tandis que la durée du congé avec garantie de retour à l'emploi restait fixée à deux années, la durée de paiement des allocations était modifiée, de manière à ce que le paiement à l'un des parents s'achève lorsque l'enfant atteint l'âge de 18 mois, la période résiduelle de six mois étant réservée à l'autre parent.

A la différence du système antérieur de congé parental, l'attribution de l'allocation de garde d'enfants n'est plus liée à la situation actuelle ou passée vis-à-vis de l'emploi, ni au fait qu'un parent assure réellement la garde de l'enfant, mais seulement à la condition que le revenu du bénéficiaire soit inférieur à 14 600 ATS shillings par an, soit environ les deux tiers du salaire moyen d'un ouvrier de production. Le seuil de revenu a été instauré à la fois pour des raisons budgétaires et pour inciter les pères à réduire leurs horaires de travail. Le revenu se réfère au revenu individuel d'un parent (et non à celui du ménage) et inclut les rémunérations ainsi que les autres sources de revenu (par exemple une location ou des capitaux). Si le revenu total dépasse le seuil annuel, le paiement de l'allocation est totalement supprimé (il n'est pas dégressif). Il est cependant possible de suspendre le paiement des allocations durant les mois pendant lesquels la rémunération a été plus élevée.

L'allocation de garde est payable à un parent jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 30 mois et pour six mois supplémentaires pour l'autre parent (suivant le revenu du bénéficiaire). Au cours de cette période, le bénéficiaire de l'allocation peut être alterné à deux reprises, chaque période portant sur au moins trois mois. La nouvelle allocation est fixée à un montant de 14.36 ATS par jour (environ 410 USD par mois au taux moyen de change de 2002), ce qui équivaut à 22 % du salaire moyen, ou à 30 % lorsque l'on prend en compte l'allocation familiale et le crédit d'impôt pour enfant. Les parents isolés et les couples de faible revenu peuvent bénéficier d'un supplément de 6.06 shillings par jour, ce qui porte le total des aides familiales durant cette période à près

Encadré 5.1. Réforme des allocations de garde des enfants et du congé parental en Autriche (suite)

de 40 % du revenu moyen de l'ouvrier de production, mais ce supplément doit être remboursé dès que le revenu excède un certain niveau (chapitre 6). Le bénéficiaire d'une allocation de garde bénéficie également d'une sécurité sociale publique et les 18 premiers mois de perception de l'allocation sont également pris en compte comme une période de contribution aux droits à une pension de retraite.

Le congé parental dure jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant. Chaque parent peut retarder une période de trois mois de ce congé jusqu'au septième anniversaire de l'enfant, ce qui diminue la période initiale. Sauf pendant un mois, les parents n'ont pas le droit de prendre un congé parental en même temps, mais, comme pour le paiement de l'allocation de garde, le bénéficiaire peut changer à deux reprises, avec une période minimum de trois mois chacun. Les employeurs doivent recevoir notification de la prise de congé et du changement de bénéficiaire trois mois à l'avance (la prise de congé initiale doit être notifiée durant la période de maternité). Le dispositif de congé parental est conçu pour ménager deux options concernant l'activité professionnelle, sans qu'elles aient d'implication pour la garantie de reprise de l'emploi : emploi à caractère marginal (avec une rémunération ne dépassant pas 284 USD) ; et, comme en 2002 et sous réserve de l'accord de l'employeur, travail à plein-temps pour une période allant jusqu'à 13 semaines par an (pour le même employeur ou pour un autre). Cette dernière option peut être attrayante pour les employeurs cherchant à remplacer provisoirement du personnel en congé, ou à faire face à des variations périodiques ou saisonnières de la demande. Mais ces options sont également conditionnées par la capacité des parents à trouver des solutions pour la garde des enfants à court terme (donc le plus souvent informelle). A la place, et également sous réserve de l'accord de l'employeur, les employés peuvent combiner un travail à temps partiel avec garantie d'emploi à une réduction de 40 % des heures travaillées jusqu'au quatrième anniversaire de l'enfant (les périodes de congé en réduisent la durée maximale possible).

Le congé parental et l'allocation de garde constituent aujourd'hui deux mesures entièrement différentes, avec une durée des droits et des règles de rémunération distinctes. Comme la population couverte par ces deux mesures n'est pas la même, différents groupes de parents sont susceptibles de bénéficier de différents types d'allocations de garde et réglementations concernant le congé parental et le choix d'un mode de garde. En théorie, tous les bénéficiaires de l'allocation de garde peuvent avoir une rémunération jusqu'au seuil de revenu sans perdre leur allocation. Comme le paiement de l'allocation n'est pas supprimé de manière dégressive, mais interrompu totalement au-delà du

Encadré 5.1. Réforme des allocations de garde des enfants et du congé parental en Autriche (suite)

seuil, le dispositif implique que les bénéficiaires sont fortement incités à gagner moins de 69 % de la rémunération moyenne. Le fait de gagner plus implique une augmentation du revenu familial net seulement au-delà de 91 % du salaire moyen. Dans quelle mesure cette disposition est-elle applicable, cela dépend des caractéristiques du bénéficiaire de l'allocation concerné. Du point de vue des choix d'activité professionnelle permis par les différentes réglementations, il s'agit essentiellement de trois groupes : 1) bénéficiaires qui n'ont pas droit à un congé parental ; 2) ceux qui sont en congé parental et dont les revenus antérieurs étaient inférieurs au seuil de revenu défini pour obtenir l'allocation de garde, et 3) bénéficiaires en congé dont les revenus antérieurs étaient supérieurs au seuil.

Les choix d'activité professionnelle sont plus simples pour les bénéficiaires de l'allocation de garde qui n'ont pas droit au congé parental. Ils peuvent travailler avec une rémunération jusqu'au seuil de revenu de l'allocation de garde sans perdre celle-ci. Mais le seuil de revenu peut ne pas être applicable à ces bénéficiaires, car il inclut ceux dont les liens avec le marché du travail sont faibles, si même ils ont travaillé, ce qui les exclut du droit à une garantie de retour à l'emploi lorsqu'ils ont commencé à demander l'allocation de garde. L'autre groupe de bénéficiaires concerné est constitué par ceux dont le congé parental a expiré, mais qui continuent à demander l'allocation de garde d'enfants jusqu'au 30^e mois après la naissance. Si ceux-ci demandent déjà à travailler, il leur faut s'assurer que leur niveau de revenu ne remettra pas en cause leur droit aux allocations.

Les bénéficiaires de l'allocation de garde et d'une garantie de reprise de leur emploi qui envisagent de travailler doivent également se conformer aux règles concernant le congé parental. Tous ceux qui bénéficient de ce congé : 1) peuvent exercer une activité marginale (avec une rémunération allant jusqu'à 15 % du salaire moyen) ; et 2) ont le droit de reprendre un emploi chez leur employeur initial après la fin de leur congé parental jusqu'à un maximum de 24 mois dans les mêmes conditions qu'auparavant. Néanmoins, la modification des conditions d'emploi, par exemple l'ajustement des horaires de travail n'est pas un droit (voir ci-dessous). Étant donné les modalités d'attribution actuelles du congé parental, deux autres groupes de bénéficiaires de l'allocation de garde peuvent être distingués suivant leur choix d'activité professionnelle :

- 1) Les salariés en congé parental avec une rémunération antérieure inférieure à 69 % de la rémunération d'un ouvrier moyen de production peuvent choisir d'exercer une activité marginale. Dans ce cas, le revenu net ne serait pas beaucoup plus faible qu'avant la naissance, mais ils peuvent reprendre leur

Encadré 5.1. Réforme des allocations de garde des enfants et du congé parental en Autriche (suite)

emploi chez le même employeur avec les mêmes conditions d'emploi (par exemple en termes d'horaires) à un stade quelconque tout en continuant à percevoir l'allocation de garde.

2. Les salariés en congé parental dont les revenus sont supérieurs au seuil de revenu de l'allocation de garde ne peuvent en demander le paiement s'ils reprennent leur emploi précédent dans les mêmes conditions. Ils sont fortement incités à réduire leurs horaires de travail et leurs rémunérations en dessous de 69 % du salaire moyen de l'ouvrier de production, mais cela n'est possible qu'avec l'accord de l'employeur, ou lorsque les salariés renoncent à leur congé parental et trouvent ailleurs un emploi à temps partiel. Étant donné leur profil de rémunération, ces salariés ont les plus grandes chances de reprendre un emploi à plein-temps avant l'expiration de leurs droits au congé, afin de ne pas nuire à leurs perspectives de carrière.

La législation sur le congé parental en Autriche a permis le travail à temps partiel depuis de nombreuses années, bien que cette activité ne soit pas un droit mais qu'elle soit conditionnée par l'accord de l'employeur. C'est pourquoi cette option n'a été utilisée que par 3 % de ceux qui ont bénéficié d'un congé à la fin des années 90 (BMUJF, 1999a). Il n'y a pas de raison de penser que cette situation évoluera sensiblement avec la réforme récente. Indépendamment de leurs rémunérations, beaucoup de salariés en Autriche (dans la plupart des cas des mères) en congé parental sont réticents pour reprendre leur poste précédent, car ils considèrent que le travail à plein-temps n'est pas compatible avec les besoins de la garde des enfants jusqu'à ce que ceux-ci atteignent l'âge de l'école maternelle ou primaire. La création d'une allocation de garde pourrait entraîner ces parents à rechercher un emploi à temps partiel avec un nombre d'heures de travail important chez un autre employeur, plutôt qu'à bénéficier du congé parental pendant sa durée totale.

Enfin, et au moins en théorie, le seuil de revenu lié à l'allocation de garde incite effectivement la plupart des pères (tous ceux qui gagnent plus de 69 % de la rémunération moyenne de l'ouvrier de production) à réduire temporairement les heures de travail et leur rémunération, puisqu'ils ne peuvent sinon bénéficier du paiement de cette allocation durant la période de six mois réservée au « deuxième parent ». Néanmoins, tandis que les données concrètes montrent que les mères autrichiennes changeraient en général sensiblement leur activité professionnelle après la naissance, jusqu'à 2002, 2 % seulement des pères prenaient un congé (chapitre 3) et il n'y a pas d'indication jusqu'ici montrant que la réforme ait modifié leur comportement. Alors que cette situation peut aussi être liée au fait que les employeurs ne sont pas favorables à une réduction de la durée du travail de leurs salariés masculins, l'explication principale paraît résulter du fait que beaucoup de mères choisissent d'assurer pour une plus longue période la garde à plein-temps de leurs enfants).

Le congé parental et les allocations de garde d'enfants constituent maintenant deux mesures différentes qui ont un impact distinct sur les incitations financières s'adressant à différents groupes de parents (l'encadré 5.1 examine en détail les différents aspects de la législation actuelle). On ne peut pas dire encore comment la réforme de 2002 pourra modifier les comportements des travailleurs vis-à-vis de l'emploi dans le cas d'une naissance. Une évaluation complète de la réforme de 2002 ne sera possible qu'après trois années de mise en application. Néanmoins, sur la base de l'expérience passée en Autriche, résultant de la modification de la durée du congé parental (en 1990) ou de la durée de paiement des allocations (en 1996), on peut s'attendre à ce que l'extension du paiement des allocations augmente la durée moyenne de temps durant laquelle les mères cessent de travailler à l'époque de la naissance. Les mères en Autriche seront maintenant tentées de garder à plein-temps leurs enfants pendant la totalité de la période de 30 mois correspondant au paiement des allocations, perdant ainsi leur droit à reprendre leur précédent emploi. Une première analyse de l'impact de la nouvelle réglementation sur l'emploi des mères, fondée sur le comportement des mères qui ont commencé par prendre un congé parental suivant l'ancienne réglementation et ont prolongé leur congé en 2002 conformément à la nouvelle réglementation pour une période de transition confirme que cette évolution est vraisemblable (Lutz, 2003). La même étude confirme cette incidence en constatant que parmi les mères d'un enfant de 18 à 30 mois, la proportion de celles qui travaillent plus que d'une manière marginale a diminué de plus de 50 % à moins de 30 %. Mais l'étude observe aussi que ce taux d'emploi a augmenté chez les mères d'un enfant de moins de 18 mois, passant d'un peu plus de 10 % à près de 15 %. Pour les mères d'un enfant de moins de 2 ans et demi, on a constaté un déclin du taux d'emploi de 25 à environ 20 %.

Au Japon, un congé parental non rémunéré a été instauré en 1992, alors que la loi de 1986 sur l'égalité des chances prévoyait déjà un congé parental, sous réserve de l'accord de l'employeur, tout en encourageant les employeurs à donner cet accord. En 1986, une rémunération fixée à 25 % du salaire antérieur a été instituée dans le cadre de l'assurance emploi, alors qu'auparavant environ un tiers des employeurs offraient volontairement une certaine compensation salariale (JIL, 1993). La couverture de ce dispositif a été étendue à l'ensemble des entreprises et pas seulement à celles qui emploient au moins 30 salariés, mais pas à toutes les catégories de salariés (tandis que, à la différence du congé parental, le congé de maternité est accordé à toutes les salariées couvertes par l'assurance santé)².

Depuis 2001, la réglementation japonaise offre un dispositif complet aux parents de jeunes enfants. Au cours de la période correspondante au congé parental, la loi sur l'assurance en cours d'emploi prévoit une allocation de dix mois au niveau de 30 % de la rémunération précédente, avec une allocation

complémentaire lorsque le bénéficiaire reprend son emploi³. Cette allocation supplémentaire représente à nouveau 10 % de la dernière rémunération pour chaque mois de congé (ce qui porte le total des allocations à 40 %) et elle est payée en un versement unique six mois après la reprise de l'emploi. De plus, la loi sur la garde des enfants et sur le congé familial oblige les employeurs à prendre d'autres dispositions, telles que la réduction du nombre d'heures travaillées, jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 3 ans et encourage les employeurs à accorder les mêmes droits jusqu'à l'âge de 6 ans (chapitre 3).

Un système de congé parental n'a été créé en Irlande qu'en 1998, en réponse à la directive de l'Union européenne imposant un congé parental de trois mois, distinct du congé de maternité, pour chaque travailleur homme ou femme. Le congé parental n'est pas rémunéré et il est relativement court, mais à l'inverse des deux autres pays, il donne le même droit individuel non transférable de 14 semaines à chaque parent. Le congé peut être pris en bloc, ou bien, avec l'accord de l'employeur, en plusieurs fois jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 5 ans (voir annexe).

Par comparaison avec les deux autres pays, l'utilisation effective du congé parental par les mères est très fréquente en Autriche. Presque toutes les mères qui y ont droit en profitent, avec une durée moyenne de 65 semaines avant la récente réforme (tableau 5.1). Avec la nouvelle allocation de garde, la durée moyenne du congé parental peut s'allonger encore, comme l'indiquent des analyses provisoires (Lutz, 2003).

En Irlande et au Japon, l'utilisation par les mères du congé parental est plus faible qu'en Autriche et la durée du congé est en moyenne beaucoup plus courte⁴. C'est pourquoi les dépenses globales consacrées aux congés sont relativement faibles par rapport aux dépenses publiques pour la garde des enfants. Comme le taux des allocations pour le congé parental au Japon est plus élevé que l'allocation de garde des enfants en Autriche (environ 40 % de la rémunération précédente au Japon, au lieu d'un taux fixe en Autriche à 22 % du salaire moyen), les dépenses au Japon dans ce domaine pourraient être les mêmes ou être supérieures à celles de l'Autriche si les salariés japonais utilisaient largement le congé parental – alors qu'actuellement 70 % des mères démissionnent de leur travail vers la date de la naissance (NIPSSR, 2000)⁵. Accroître le nombre de pères et de mères prenant un congé parental est en effet l'objectif explicite de la politique japonaise favorisant la natalité (chapitre 4).

5.3. Principaux indicateurs de la garde des enfants

5.3.1. Dépenses publiques

Le total des dépenses publiques pour la garde des enfants était relativement semblable dans les trois pays en 2002, soit environ 0.33 % du PIB

Tableau 5.1. **Utilisation fréquente et de longue durée du congé parental en Autriche**

Indicateurs concernant le congé de maternité et le congé parental

	Autriche		Irlande	Japon
	2001	Estimations pour le nouveau programme	2001	2001
Taux d'emploi des femmes de 15-64 ans, en %	60	..	54	57
Mères avec un enfant de moins de 3 ans, en emploi, en % ^a	32	..	45	24
... Comme ci-dessus, y compris les mères en congé parental	72	..	51	29
Proportion de mères éligibles prenant un congé parental	95	Accroissement	40	56
Proportion des pères éligibles prenant un congé parental	2	Accroissement	5	0.4
Durée moyenne du congé parental pris (estimation), en semaines	65	110	..	30
Durée maximale de congé pris après la naissance par un parent, en semaines	78	130	22	52
Allocation totale pour le congé complet, suivant un nombre hypothétique de semaines avec rémunération complète ^b	25.5	38.5	5.6	22.4
Dépenses publiques consacrées au congé de maternité, en % du PIB	0.15	Pas de changement	0.06	0.10
Dépenses publiques consacrées au congé parental, en % du PIB	0.22	0.45	-	0.01
Dépenses consacrées au congé, en pourcentage des dépenses pour la garde des enfants ^c	86	140	19	34

a) Estimations pour l'Irlande et le Japon basées sur l'éligibilité au congé et la prise effective de congé.

b) Pour l'Autriche, calcul basé sur une estimation du revenu moyen.

c) Dépenses consacrées au congé de maternité et au congé parental, par rapport aux dépenses pour la garde des enfants de 0 à 6 ans.

Source : Autorités nationales et calculs par le Secrétariat de l'OCDE.

en Irlande et au Japon et un peu plus en Autriche avec 0.43 % (tableau 5.2). En Irlande, 80 % de ce montant concerne les dépenses publiques pour les classes maternelles s'adressant aux enfants de 4 à 6 ans. Au Japon, près du tiers du total concerne les jardins d'enfants (dans le cadre du système scolaire), les deux autres tiers concernant les garderies agréées. En Autriche, la plus grande partie des dépenses publiques concerne le financement de crèches pour les enfants de moins de 3 ans et les jardins d'enfants pour les plus de 3 ans. Dans les trois pays, la plus grande partie des dépenses publiques concerne les enfants de 3 à 6 ans (encadré 5.2).

C'est en Autriche que les dépenses publiques par enfant dans toutes les formes d'accueil des jeunes enfants sont les plus élevées ; elles sont équivalentes à 15 % du PIB par habitant ou près de 4 000 USD par année et par enfant – montant ajusté en fonction de la parité de pouvoir d'achat (voir annexe et tableau 5.2). Du point de vue du PIB par habitant, ce montant est identique à celui qui est dépensé par enfant dans une garderie agréée au Japon. Ce constat n'est pas surprenant étant donné les nombreuses similitudes concernant le système

Tableau 5.2. **Coût élevé pour les dépenses publiques par enfant inscrit dans une garderie en Autriche et au Japon**

Indicateurs de dépenses pour la garde des enfants

	Autriche	Irlande	Japon
Dépenses pour les garderies institutionnelles en % du PIB	0.43	0.32	0.32
Garderies seulement ^a	–	0.07	0.22
Éducation préscolaire seulement ^b	–	0.25	0.10
Dépenses par enfant inscrit en USD (PPA) par an	4 050	2 075	3 022
Garderies seulement	–	1 009	4 121
Éducation préscolaire seulement	–	2 947	1 877
Dépenses par enfant inscrit en % du PIB par habitant	15.0	8.7	11.2
Garderies seulement	–	4.2	15.2
Éducation préscolaire seulement	–	12.3	6.9
Dépense par enfant de 0-6 ans en % du PIB par habitant	6.9	3.8	5.6

a) Garderies (0-5 ans) et groupes d'éducation active (3-5 ans) en Irlande et garderies agréées (0-6 ans) au Japon.

b) Classes maternelles dans les écoles primaires (4-6 ans) en Irlande et jardins d'enfants (3-6 ans) au Japon.

des garderies en Autriche et au Japon, du point de vue du groupe d'âge, des heures d'ouverture, ou des qualifications et des rémunérations du personnel (voir ci-dessous). Les dépenses publiques sont très inférieures, environ 4 % du PIB par habitant ou 1 000 USD par enfant inscrit dans une garderie ou dans un groupe d'éducation active en Irlande – ces services étant principalement fournis par des prestataires privés qui ne reçoivent aucune subvention pour leurs dépenses de fonctionnement.

Au Japon, les jardins d'enfants bénéficient d'une subvention par enfant moins élevée que les crèches, ce qui s'explique dans une large mesure par la différence d'objectif des deux systèmes, l'âge plus élevé des enfants et les heures d'ouverture plus courtes dans les jardins d'enfants. L'éducation préprimaire des enfants de 4 à 6 ans en Irlande par contre bénéficie d'un financement public plus important que les crèches s'adressant aux enfants de 0 à 5 ans, bien que ces dernières soient fermées l'après-midi.

5.3.2. Types de garde des enfants

Les services d'accueil des jeunes enfants peuvent être classés en différentes catégories : garderies pré-scolaires dans une institution, garderies périscolaires dans une institution (organisées parfois pour la première et souvent pour la seconde dans le cadre du secteur éducatif), garde par des assistantes maternelles, groupes d'éducation active et clubs d'enfants, à la maison (personnel de maison gardant les enfants à domicile) et en garde

Encadré 5.2. **Financement et responsabilités de la garde des enfants**

En Autriche, au cours des années 70, la responsabilité de la garde des enfants a été confiée aux provinces (qui définissaient les normes) et aux municipalités (qui accordaient les subventions aux organismes, ou assuraient elles-mêmes les services). Cette organisation se reflète dans les flux actuels de financement de la garde des enfants (graphique 5A.1 de l'annexe de ce chapitre). Les municipalités assurent 60 à 70 % du financement total, les Länder 15 à 25 % et les droits d'inscription payés par les parents environ 15 % (avec de grandes différences suivant les provinces). Comme les impôts ne sont collectés qu'au niveau fédéral, les administrations régionales et locales sont financées par des ajustements ou une répartition des crédits. Le financement direct par le budget fédéral de la garde des enfants est inhabituel mais possible et a été utilisé pendant la période 1997-2001 pour inciter à l'augmentation de l'offre. Le service public de l'emploi prend également en charge une partie des coûts en subventionnant la rémunération du personnel chargé de la garde des enfants et les subventions sous condition de ressources aux parents demandeurs d'emploi.

Au Japon comme en Autriche, la responsabilité d'un service adéquat de garde des enfants incombe principalement aux administrations locales. Les préfectures et l'administration centrale contribuent également aux coûts. L'administration centrale définit des normes minimales et des coûts de fonctionnement normaux, ainsi qu'un droit d'inscription symbolique pour les utilisateurs des garderies agréées. La différence entre le coût normal et ce paiement symbolique est couverte par les financements publics : 50 % par l'administration centrale et 25 % par les préfectures et les municipalités respectivement (graphique 5A.2 de l'annexe). Beaucoup de municipalités accordent des subventions complémentaires pour réduire le coût pour les parents. Au total, la part des coûts incombant aux parents est inférieure à 30 %. Le coût des garderies non agréées est presque entièrement supporté par les parents, à moins qu'elles ne soient « reconnues » et donc également subventionnées par la municipalité (voir ci-dessous). Le coût de la garde périscolaire est partagé entre les parents (50 %), les municipalités (33.3 %) et l'administration centrale (16.7 %).

Le cas de l'Irlande est très différent. C'est seulement au cours des années 90 qu'est apparue une politique publique pour la garde des enfants, par suite d'un souci d'intégration sociale. La réglementation de la garde a été adoptée en 1996. A la fin des années 90, le manque de main-d'œuvre est devenu un problème majeur pour la politique économique, ce qui a conduit les syndicats, les employeurs et le gouvernement, mais aussi les ONG et les associations assurant la garde des enfants à formuler une politique plus cohérente, dans le cadre des programmes de partenariat pour l'intégration sociale (voir chapitre 3

Encadré 5.2. **Financement et responsabilités de la garde des enfants (suite)**

et ci-dessous). Une série de nouvelles mesures ont été mises en place à la fois au niveau local et national mais les responsabilités restent en quelque sorte fragmentées. Des comités départementaux sont constitués à l'échelle locale afin de promouvoir et développer les prestations de garde des enfants. Le ministère de la Justice, de l'Égalité et de la Réforme de la Législation (responsable de l'équité entre les sexes) attribue des subventions au titre du Plan national de développement, mais d'autres administrations jouent également un rôle. Néanmoins, les coûts de la garde des enfants sont presque majoritairement couverts par les droits d'inscription payés par les parents, à l'exception des services de garde des collectivités locales et des classes maternelles des écoles qui sont dans une large mesure financées par l'État (graphique 5A.3 de l'annexe).

Pour estimer précisément le coût total d'une place dans un service de garde dans les trois pays, on se heurte à la limitation des données et à la difficulté de comparer les données nationales disponibles pour certains types de garde, en raison des répartitions différentes entre groupes d'âge. Par exemple, lorsque la proportion d'enfants de plus de 3 ans est relativement élevée (le coût étant plus faible du fait d'un encadrement plus réduit) les coûts sont automatiquement réduits. En moyenne, au Japon le coût d'une place de garde pour les enfants de 0 à 6 ans, les crèches et les jardins d'enfants compris, est estimé à environ 5 400 USD PPA par an au Japon (le seul coût des crèches s'élevant à 80 000 JPY par mois, soit environ 6 400 USD PPA par an). En Autriche, tous les différents types de garde jusqu'à l'âge de 6 ans compris, le coût par enfant s'élève aussi à environ 5 400 USD par an, et en Irlande à 4 400, crèches et classes maternelles comprises. La différence entre l'Irlande et les deux autres pays s'explique dans une large mesure par la proportion plus importante de services privés et par la rémunération plus faible du personnel (voir section 5.4.4).

informelle par un membre de la famille et par d'autres⁶. La combinaison entre ces différents services et l'importance relative de chacun d'entre eux diffèrent beaucoup suivant les pays (tableau 5.3). C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne les grades informelles par d'autres que les parents. Il n'y a pas de différence entre les trois pays du point de vue de l'âge de la scolarité obligatoire, qui débute partout à 6 ans, mais les horaires de l'école primaire sont plus courts en Autriche (4 à 5 heures par jour) et plus longs et plus variables au Japon (6 à 7 heures).

En Autriche, le service le plus important est représenté par les jardins d'enfants dans des institutions pour enfants de 3 à 6 ans et parfois de 2 à 6, qui

Tableau 5.3. **Les différents marchés pour la garde des enfants**
Caractéristiques des services de garde d'enfants institutionnels ou non

	Groupe d'âge	Situation	Prestataires ^a	Subventions publiques	Heures d'ouverture ^b	Nombre d'enfants
Autriche						
Enfants 0-6 ans	–	–	–	–	–	498 000
Crèches	0/1-3 ans	En institution	50 % privés	Importantes	Journée entière	12 000
Jardins d'enfants	2/3-6 ans	En institution	25 % privés	Importantes	Journée entière ou mi-journée	220 000
Ateliers d'enfants	Généralement 1/2-6 ans	Généralement en institution	Privés	Faibles	Journée entière ou mi-journée	Environ 10-12 000
Garderies périscolaires	6-10/12 ans	En institution	40 % privés	Importantes	Après-midi	37 000
Écoles à plein-temps	6-12 ans	Dans une école	Publics (écoles)	Importantes	Après-midi	Environ 25-30 000
Assistants maternelles	Généralement 0-4 ans	Chez l'assistante maternelle	Privés	Variables	Flexibles	13 000
Personnel de maison/au pair	Tous âges	Chez l'enfant	Privés	Aucune	Flexibles	Peu nombreux
Irlande						
Enfants 0-6 ans	–	–	–	–	–	320 000
Crèches	0/1-5 ans	En institution	Généralement privés	Limitées (sauf si publiques)	Journée entière	Environ 63 000
Groupes d'éducation active	3-5/6 ans	En institution/à domicile	Généralement privés	Limitées (sauf si publiques)	Par sessions de 3.5 heures	
Classes maternelles	4-6 ans	Dans une école	Publics (écoles)	Entièrement publiques	Demi journée	77 000
Garderies périscolaires	Âge scolaire	En institution	Privés	Très limitées	Après-midi	Peu nombreux
Assistants maternelles	Généralement 0-5 ans	Chez l'enfant ou chez l'assistante maternelle	Privés	Aucune	Flexibles	50-75 000
Crèches parentales	0-3 ans	Chez un particulier	Privés	Aucune	Flexibles	Peu nombreux

Tableau 5.3. **Les différents marchés pour la garde des enfants** (suite)
Caractéristiques des services de garde d'enfants institutionnels ou non

	Groupe d'âge	Situation	Prestataires ^a	Subventions publiques	Heures d'ouverture ^b	Nombre d'enfants
Japon						
Enfants 0-6 ans	–	–	–	–	–	7 080 000
Garderies agréées	0-6 ans	En institution	43 % privés	Importantes	Journée entière	1 828 000
Garderies non agréées	0-6 ans	En institution	Privé	Limitées	Journée entière	221 000
Jardins d'enfants	3-6 ans	En institution	60 % privés	Importantes	Demi-journée (de plus en plus avec des heures supplémentaires)	1 753 000
Clubs d'enfants	6-9/10 ans	En institution	10 % privés	Limitées	Après-midi	547 000
Assistantes maternelles	Généralement 0-3 ans	Chez l'assistante maternelle	Privés	Variable	Flexibles	Environ 10 000
Personnel de maison/ baby-sitters	Tous âges	Chez l'enfant	Privés	Aucune	Flexibles	Peu nombreux

a) En Autriche, les prestataires sont généralement des organismes sans but lucratif ; en Irlande, sans but lucratif ou à caractère commercial ; et au Japon, toujours à caractère commercial s'ils ne sont pas agréés, mais sans but lucratif pour les garderies agréées. La scolarité est obligatoire à l'âge de 6 ans dans les trois pays.

b) Heures d'ouverture des écoles primaires : Autriche 8 : 00-12/13 : 00 (4-5 heures) ; Irlande environ 9 : 00-14 : 00 (5 heures) ; Japon environ 8 : 15-15 : 15 (7 heures) [sans compter le juko].

Source : Autorités nationales.

remplissent à la fois une fonction de garde et d'éducation, celle-ci jouant un plus grand rôle en dernière année. Ils fonctionnent soit à plein-temps, soit à mi-temps et peuvent être publics ou privés (le plus souvent sans but lucratif). Les plus jeunes enfants peuvent soit disposer d'une place dans une crèche à plein-temps en institution, ou être gardés dans un environnement de type familial par une assistante maternelle qui peut garder jusqu'à quatre enfants. En Autriche, les assistantes maternelles sont le plus souvent enregistrées auprès de la municipalité ou d'une association. Il existe en plus quelques ateliers d'enfants organisés par le secteur privé, gérés par les parents et enregistrés formellement par la municipalité, qui assurent la garde d'enfants d'âges différents. La garde périscolaire peut être assurée soit dans un centre spécialisé, généralement lié à un jardin d'enfants, pour les enfants de 6 à 10 ans, soit par une surveillance à plein-temps (avec des devoirs et des activités de loisirs distinctes ou intégrées) dans les écoles primaires et les collèges du premier cycle. La garde informelle par du personnel de maison gardant les enfants à domicile et par des jeunes filles au pair joue un rôle mineur mais est en progression.

En Irlande, il existe une distinction administrative entre les crèches et l'éducation préscolaire. Cette distinction se perpétue, bien que les documents sur les politiques publiques déclarent que ces deux éléments ne peuvent être séparés. Les classes préprimaires pour les enfants de 4 à 6 ans et certains dispositifs plus limités visant les enfants de milieux défavorisés et ceux qui ont des besoins spéciaux (Early Start, Rutland Street Project, maternelles pour les enfants du voyage) sont sous la responsabilité du ministère de l'Éducation et des Sciences. Le ministère de la Justice, de l'Égalité et de la Réforme de la législation, est actuellement responsable du développement de tous les types de garderies visant les enfants de moins de 4 ou 5 ans. Il existe deux types de services : les garderies à plein-temps en institution pour les enfants jusqu'à 5 ans et les groupes d'éducation active pour les enfants de plus de 3 ans, partiellement à domicile et partiellement en institution, qui fonctionnent par période de 3.5 heures. Les deux catégories sont assurées principalement par des prestataires privés à caractère lucratif et parfois par une collectivité locale. Il n'existe pratiquement pas de garde périscolaire pour les enfants. L'insuffisance des services de garderie est compensée par le grand nombre d'assistantes maternelles généralement non enregistrées qui peuvent garder jusqu'à trois enfants sans suivre aucune réglementation et jusqu'à six enfants dans certaines conditions réglementaires. Enfin, il existe des crèches parentales pour les enfants de moins de 3 ans.

Le Japon dispose aussi d'un double système pour l'éducation et l'accueil des enfants d'âge préscolaire : la garde à plein-temps en institution jusqu'à 6 ans et les jardins d'enfants en institution (initialement seulement à mi-temps) apportant une éducation et une stimulation sociale aux enfants de 3 à 6 ans. Il

existe de plus une distinction explicite entre les établissements agréés ou non. Les premiers, qui peuvent relever du secteur privé non marchand ou du secteur public doivent répondre à des normes plus élevées (fixées par la loi sur la protection de l'enfance) et bénéficient d'un financement public substantiel. Les crèches non agréées à caractère commercial se sont répandues depuis quelques années, car elles répondent de manière plus souple aux nouveaux besoins. La garde périscolaire (clubs des enfants « après l'école ») pour les enfants de 6 à 9 ans est surtout organisée par les municipalités en dehors du système de garderie, fréquemment dans les locaux scolaires. La garde par les assistantes maternelles qui fait généralement l'objet au Japon d'un enregistrement auprès des collectivités locales joue seulement un rôle mineur.

5.3.3. Disponibilité et utilisation des services de garde

En dehors des différences entre enfants, il n'existe pas de consensus entre chercheurs dans les domaines social et psychologique sur l'âge auquel la garde en dehors des parents peut avoir des effets positifs à long terme sur le développement de l'enfant (encadré 5.3), ou sur la durée du congé parental nécessaire au cours de la période critique qui suit la naissance. En pratique, au cours des deux années qui précèdent la scolarité obligatoire, les services de garde sont presque généralisés, mais ces services restent très limités jusqu'à l'âge de 2 ans.

Le recours à une garde non parentale varie fortement suivant l'âge. De 3 à 6 ans, environ six enfants sur sept sont inscrits dans une forme de garde ou d'éducation préprimaire dans les trois pays (tableau 5.4). En Irlande, il s'agit principalement d'une éducation préprimaire à mi-temps, en Autriche d'un jardin d'enfants de durée variable et au Japon d'une garderie à plein-temps - ou plus fréquemment à cet âge d'un jardin d'enfants de durée variable. Pour ce groupe d'âge, la participation à une forme institutionnelle d'éducation et d'accueil de qualité est considérée comme importante, quelle que soit la situation de la mère vis-à-vis de l'emploi.

En revanche, le recours aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants est faible pour les enfants de moins de 3 ans au Japon et en Autriche (18 % et 13 % respectivement) et au même niveau en Irlande si l'on ne tient compte que des structures *formelles*⁷. Ces proportions sont plus faibles que le taux d'emploi des mères des enfants de cet âge - environ 25 % au Japon, 32 % en Autriche et 45 % en Irlande (voir tableau 5.1). Cela suggère que les modes de garde informelle jouent un rôle important pour ce groupe d'âge. Si l'on compare les taux d'emploi et les taux d'inscription en garderie des enfants et en supposant que toutes les mères qui ont recours à des services de garde travaillent, on peut estimer que parmi les femmes qui travaillent avec un enfant de moins de 3 ans la proportion de celles qui ont recours à une garde informelle est de plus de 70 % en Irlande, de près de 60 % en Autriche et

Encadré 5.3. **Garde et développement de l'enfant**

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, le développement de l'enfant durant ses premières années est une préoccupation majeure (OCDE, 2001b). Il existe une multiplicité de facteurs liés entre eux, qui ont un impact sur le développement cognitif, physique, social et affectif de l'enfant : le revenu et l'emploi des parents, leur comportement, la stabilité de la famille et les services de garde des enfants. Il est difficile d'identifier ou de distinguer l'effet de chacun d'entre eux. La pauvreté affectant les enfants a concentré une grande partie des recherches dans ce domaine et les données montrent clairement qu'elle a des conséquences négatives à de nombreux points de vue, aussi bien durant l'enfance qu'à plus long terme (Kammerman *et al.*, 2003). Tout récemment, on s'est de plus en plus intéressé à l'impact de l'emploi de la mère et de la garde par les parents ou en dehors d'eux sur le développement de l'enfant, qui fait l'objet de cet encadré.

On se préoccupe parfois des conséquences négatives que l'activité professionnelle de la mère peut avoir pour le développement de l'enfant. Mais les données disponibles sont loin d'être concluantes (Kammerman *et al.*, 2003). Suivant des travaux récents aux États-Unis, les conséquences sont négatives lorsque les mères travaillent à plein-temps durant la première année, mais positives au-delà (Han *et al.*, 2001 ; Waldfogel *et al.*, 2002). Les recherches suggèrent également que le fait d'être gardé dans un organisme collectif est généralement bénéfique aux enfants d'au moins 3 ans, les résultats n'étant pas concluants pour les enfants de 1 à 2 ans. Dans une synthèse des recherches au Japon et au niveau international, Amino (2001) trouve peu d'indications sur les effets négatifs de l'emploi des mères et suggère que l'idée suivant laquelle les enfants ne devraient être élevés que par la mère avant l'âge de 3 ans est un mythe. Il conclut que la qualité de la garde assurée soit par les parents, soit par d'autres est le facteur le plus important.

Ces résultats posent la question de savoir si le congé parental de deux ou trois ans répandu en Autriche est nécessaire du point de vue du développement de l'enfant. Par ailleurs, les modalités de l'emploi de la mère sont importantes, car elles déterminent le temps passé par les parents avec leurs enfants, ou le comportement des parents vis-à-vis des enfants. A cet égard, on a constaté que les longs horaires de travail (Poocock, 2001), les horaires irréguliers (Han, 2002), la faible satisfaction et les tensions au travail (Stewart et Barling, 1996) avaient un impact négatif sur le développement de l'enfant. Ruhm (2000) constate que le travail à temps partiel et les politiques favorables aux familles qui leur permettent de rester à domicile avec leurs jeunes enfants peuvent améliorer le développement cognitif de l'enfant.

Les dispositifs d'éducation et d'accueil de la petite enfance sont complémentaires du rôle des parents et constituent un aspect important des

Encadré 5.3. Garde et développement de l'enfant (suite)

politiques qui peuvent affecter le développement de l'enfant. Les nombreuses recherches réalisées en Suède, en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis montrent l'impact positif qu'ils peuvent avoir sur le développement des enfants, en particulier pour les plus défavorisés (Kamerman *et al.*, 2003). L'importance des services de garde de qualité est de mieux en mieux reconnue et au Japon depuis la réforme des directives de 1999, le système de garderies est en cours de réorientation vers le développement de l'enfant, alors qu'au cours des années récentes l'accent était mis au Japon et en Irlande sur l'extension des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

Tableau 5.4. La plupart des enfants de plus de 3 ans, mais un petit nombre de moins de 3 ans sont inscrits dans un dispositif d'éducation et d'accueil

Taux d'inscription dans un dispositif d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en pourcentage de la population, par âge et type de dispositif, données de la dernière année disponible

	0-3 ans	3-6 ans	0-6 ans	Âge scolaire ^a	
A. Par âge					
Autriche (2001)	13	86	51	13 %	
Irlande (1997)	12	74	44	< 10 %	
Informel compris	31	86	59	< 10 %	
Japon (2001)	18	89	54	12 %	
	Garderie ^b	Préscolaire ^c	Assistante maternelle	Autres ^d	Total 0-6 ans
B. Par type (0-6 ans)					
Autriche	47 %	–	3 %	2 %	51 %
Irlande	20 %	24 %	16 %	Mineur	59 %
Japon	29 %	25 %	0.1 %	Mineur	54 %

a) Garderies périscolaires y compris les écoles autrichiennes à temps complet.

b) Crèches et jardins d'enfants en Autriche, garderies et groupes d'éducation active en Irlande, garderies au Japon.

c) Classes maternelles en Irlande et jardins d'enfants au Japon.

d) Ateliers d'enfants autogérés en Autriche.

Source : Estimations du Secrétariat de l'OCDE à partir de différentes sources nationales ; Autriche : Day Care Statistic 2001/2002, ÖIF Survey 1999, Schools in Austria 2001/2002 ; Irlande : ESRI Survey on Childcare Arrangements 1997, OCDE (2002e) ; Japon : School Basic Survey, Survey Report on Social Welfare Institutions, Survey by Childrearing Promotion Division.

d'environ 25 % au Japon. Les données pour l'Irlande confirment que, pour ce groupe d'âge, les gardes informelles sont plus importantes que les services de garde institutionnelle (tableau 5.4).

Les évolutions à plus long terme montrent qu'au Japon la proportion d'enfants de 0 à 4 ans qui bénéficient d'une garde agréée ou qui sont au jardin d'enfants a doublé, passant de 15 % en 1980 à 29 % en 2001. Pour l'ensemble du groupe d'âge 0-6 ans, les taux sont passés de 14 % à 51 %, ou 54 % si l'on prend en compte les garderies non agréées. En Autriche, au cours de la même période de 20 ans, la proportion d'enfants de 0 à 6 ans inscrits dans des structures formelles est passée d'un tiers à la moitié, le nombre de places pour les enfants de moins de 3 ans étant doublé au cours de la dernière décennie. On ne dispose pas de données comparables sur les évolutions en Irlande.

En l'absence de structures de garde formelle suffisantes, les parents qui souhaitent travailler à plein-temps, doivent avoir recours à des systèmes de garde informelle⁸. En Autriche et en Irlande, le recours aux crèches ou aux maternelles est plus élevé parmi les femmes qui travaillent à temps partiel avec un enfant de moins de 6 ans (moins de 4 ans en Irlande) que parmi celles qui travaillent à plein-temps (tableau 5.5). En Irlande, plus de 50 % des femmes qui travaillent à plein-temps ont recours à une assistante maternelle et 8 % à un membre de la famille rémunéré, tandis que une sur sept seulement s'adresse à une crèche ou une école maternelle. Au Japon, 15 % des mères qui travaillent

Tableau 5.5. **En Irlande, les mères qui travaillent utilisent un mode informel de garde**

Recours à une garde d'enfants selon la situation vis-à-vis de l'emploi, données de la dernière année disponible

		Travail à plein-temps	Travail à temps partiel	Ne travaille pas	Total
Autriche (enfants de 0-6 ans)					
Garderie	Formelle	49	59	28	36
Pas de garderie	Aucune/informelle	51	41	72	64
Irlande (enfants de 0-4 ans)					
Pas de garderie payante	Aucune/informelle	22	47	82	62
Garderie	Formelle	14	21	17	17
Assistante maternelle	Informelle	56	27	1	18
Membre de la famille rémunéré	Informelle	8	5	0	3
Japon (enfants de 0-6 ans)					
		Travaillant			
Parent	Aucune	13		68	50
Grand-parent	Informelle	15		6	9
Garderie agréée	Formelle	45		7	20
Garderie non agréée	Formelle	5		1	2
Jardins d'enfants	Formelle	15		17	16
Autres/non connu	–	7		1	3

Source : Autriche : Microcensus September 1995, Programme spécial sur l'accueil et l'éducation des jeunes enfants ; Irlande : ESRI Survey of Childcare Arrangements 1997 (N = 663) ; Japon : Oishi (2002) à partir de Basic Survey on People's Life 1998 (N = 3781).

comptent sur les grands parents, et 5 % ont recours à des garderies non agréées. Les jardins d'enfants qui relèvent du système éducatif sont utilisés plus fréquemment par les femmes qui ne travaillent pas.

Comme les horaires scolaires sont plus courts que ceux des garderies, les parents qui souhaitent travailler à plein-temps doivent trouver des modes complémentaires de garde. En Autriche et au Japon, environ 12 à 13 % des enfants qui ont l'âge de l'école primaire ont recours à des organismes de garde périscolaire (tableau 5.4). En outre, au Japon de 25 à 30 % des élèves suivent des cours privés après les classes – les classes *juku* (Hirao, 2002 et chapitre 4). En Autriche, les gardes périscolaires incluent à la fois les enfants qui sont inscrits dans une institution d'accueil (*Horte*) et ceux qui sont surveillés toute la journée dans une école primaire. Cette modalité prendra sans doute davantage d'importance car une loi fédérale récente précise que, dans les neuf provinces autrichiennes, 10 à 15 % des écoles devront offrir ce type de service. La situation dans la ville de Vienne est très différente de celle du reste de l'Autriche, puisque 50 % des enfants d'âge scolaire suivent l'un des formes de garde périscolaire. En Irlande, cependant, ce type de garde est encore presque inexistant, bien qu'incontestablement nécessaire pour les enfants depuis l'âge de 4 ans. Certaines institutions de garderie ont un groupe de garde périscolaire pour remplir les places qui se libèrent dans l'après-midi, et dans le contexte du programme récent sur les structures de garde pour enfants, la garde périscolaire se développe.

L'Autriche et le Japon ont bien réussi à accroître leur capacité de garde périscolaire depuis le milieu des années 90. Au Japon, le nombre de places dans les clubs d'enfants après les horaires scolaires a plus que doublé depuis 1994, dans le contexte des deux plans Angel. En Autriche, un tiers des capacités actuelles ont été mises en place depuis 1995, ce qui résulte principalement de la création et de l'extension d'une surveillance à plein-temps dans les écoles. Ce développement s'explique en partie par l'utilisation à cet effet de locaux scolaires et de classes libres, mais les clubs d'enfants utilisent aussi d'autres locaux publics. L'Irlande figure aussi parmi les pays dans lesquels les écoles ne peuvent être facilement utilisées pour une garde périscolaire, en raison de la diversité des organismes responsables des écoles et de la garde des enfants, alors qu'au Japon, les municipalités sont responsable pour les deux.

5.4. Problèmes posés aux politiques publiques dans ce domaine

Les systèmes de garde diffèrent grandement d'un pays à l'autre, mais on observe dans les trois pays que l'utilisation de système de garde non parental pour les enfants de 0 à 6 ans est élevé, tandis qu'il est relativement bas pour les enfants en dessous de 3 ans, comme pour ceux en âge d'aller à l'école

primaire. Cette section aborde les questions posées aux politiques publiques et les réponses qu'elles apportent suivant quatre dimensions essentielles qui peuvent être perçues comme les principaux objectifs immédiats des politiques concernant l'accueil et l'éducation des jeunes enfants : l'augmentation des capacités d'accueil, une plus grande équité, davantage de choix, et une amélioration de la qualité. Atteindre ces objectifs permettrait implicitement de réaliser les objectifs plus larges des politiques concernant l'accueil et l'éducation des enfants : amélioration de la capacité des structures d'accueil, progrès de l'équité entre parents, amélioration du choix des utilisateurs, et éventuellement amélioration de la qualité des services. Réussir à atteindre de tels objectifs, en quelque sorte interdépendants, assurerait implicitement d'avoir atteint des objectifs plus larges en matière de politique familiale comme : améliorer le bien-être de l'enfant, en promouvoir le développement, faire progresser l'équité entre les sexes, l'emploi des femmes, et – dans le cadre d'une stratégie plus globale concernant l'emploi et la famille – peut-être aussi les taux de natalités (chapitre 4).

5.4.1. Augmenter la capacité d'accueil

5.4.1.1. Indicateurs permettant d'estimer la demande non satisfaite

En Irlande, il existe un consensus sur l'insuffisance du nombre de places de garde des enfants⁹. On estime que d'ici 2010, il faudrait environ 210 000 à 220 000 places, que ce soit ou non dans des structures formelles (Government of Ireland, 1999). Étant donné le nombre actuel de places dans les garderies, les groupes d'éducation active et chez les assistantes maternelles, cela implique une demande additionnelle d'environ 76 000 places. Compte tenu du nombre de places qui peuvent être créées grâce aux programmes en cours (voir ci-dessous), 40 000 places supplémentaires, soit le cinquième des disponibilités actuelles, seront nécessaires au cours des sept prochaines années (tableau 5.6). Les listes d'attente illustrent également la demande non satisfaite. On compte actuellement plus de 7 400 enfants sur une liste d'attente pour une garde dans un organisme (ADM, 2002, calcul basé sur l'étude des structures de gardes par comté 1999/2000). Cela représente environ 4 % de la capacité d'accueil totale actuelle, formelle ou informelle, mais plus de 20 % des effectifs utilisant actuellement ces services. Les listes d'attente sont beaucoup plus longues pour les enfants de moins d'un an (75 % des capacités actuelles) et sont plus courtes pour les enfants de plus de 3 ans.

En Autriche, la question de la demande non satisfaite fait l'objet d'une contestation. On s'accorde pour considérer que les crèches pour les enfants de moins de 3 ans et les services de garde périscolaire sont actuellement insuffisants dans la plupart des régions. L'ampleur du problème est cependant difficile à évaluer. L'enquête de 1995 a estimé les besoins supplémentaires à 140 000 places,

Tableau 5.6. **Une forte pénurie de capacités d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans et de plus de 6 ans**

Indicateurs de la demande et de l'offre de garde d'enfants

	0-3 ans	3-6 ans	0-6 ans	Âge scolaire ^a
Autriche				
Demande non satisfaite en 1995	17 900	23 715	41 615	97 650
Places créées depuis	9 865	14 599	24 464	22 859
Facteur d'ajustement en fonction de la population	0.85	0.92	0.89	1.02
Estimations de la demande non satisfaite en 2001	5 350	7 219	12 569	76 744
Demande non satisfaite reportée en 2002	17 500	25 400	42 900	46 400
Demande en % de l'offre actuelle	60 %	3 %	5 %	118 %
Irlande				
Estimation de la demande totale en 2010	–	–	215 000	Beaucoup de demandes non satisfaites
Places créées par l'EOCP (ou à créer) ^b	–	–	36 000	
Demande non satisfaite d'ici 2010	–	–	40 000	
Demande en % de l'offre actuelle	–	–	21 %	
Enfants sur des listes d'attente des garderies	3 129	4 313	7 442	
Liste d'attente en % de l'offre actuelle	6 %	3 %	4 %	
Japon				
Enfants sur des listes d'attente	16 965	8 482	25 447	Inconnu
Liste d'attente en % de l'offre actuelle	3 %	0.7 %	1.4 %	
Objectifs du Nouveau Plan Angel (1999)	100 000	–	–	108 000
Objectif pour 2004 en % de l'offre actuelle	17%	–	–	28 % ^c
Objectifs Zéro liste d'attente (2001)	–	–	150 000	–
Objectifs pour 2004 en % de l'offre actuelle	–	–	8 %	–

a) Garderies périscolaires, y compris les écoles autrichiennes à plein-temps.

b) Equal Opportunity Childcare Programme (Programme d'égalité des chances pour la garde des enfants).

c) Au Japon, les objectifs visés pour les clubs d'enfants ont été dépassés en 2002.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir de données nationales.

dont 70 % pour les enfants d'âge scolaire (Hammer, 1997). Une fois prise en compte la diminution du nombre d'enfants depuis 1995 et le nombre de places créées depuis, il reste une demande non satisfaite d'environ 100 000 places pour 2001 – en supposant que les comportements et les préférences n'ont pratiquement pas évolué depuis le milieu des années 90 (tableau 5.6). Une enquête récente en 2002, sur la base des mêmes questions posées lors de l'enquête en 1995, évalue effectivement en 2002 à 90 000 le nombre de demandes non satisfaites, avec néanmoins une différence de répartition par groupe d'âge¹⁰ : pour les enfants en âge d'être à l'école primaire, la demande a effectivement baissé bien plus que prévu, tandis que pour les enfants en dessous de 3 ans, et entre 3 et 6 ans, la demande non satisfaite est restée inchangée malgré une

augmentation des capacités d'accueil depuis 1995. Cela suggère que le comportement et les préférences ont changé et qu'avec l'augmentation de l'offre des structures de garde pour les enfants de moins de 6 ans, une nouvelle demande a été créée. En fonction du nombre d'enfants dans les structures de garde, cette demande non satisfaite représente en 2002 environ 60 % de la capacité d'accueil actuelle pour les enfants en dessous de 3 ans, environ 10 % des capacités pour les enfants de 3 à 6 ans et d'environ 70 % pour les gardes périscolaires (en supposant dans ce dernier cas que les enfants occupant de telles structures sont âgés de moins de 12 ans).

Au Japon, la diminution des listes d'attente est un objectif majeur des politiques publiques. Elles concernent actuellement plus de 25 000 enfants, principalement dans les grandes villes (80 % dans les cinq principales agglomérations), dont les deux tiers ont moins de 3 ans. Depuis une dizaine d'années environ, malgré la baisse de la natalité, le recours aux services de garde a augmenté rapidement (de 1.6 million en 1994 à 1.9 million au début des années 2000), parallèlement à l'augmentation de l'offre. Le fait que les listes d'attente soient restées au même niveau alors que le recours aux services de garde augmentait rapidement suggère que, à l'image de l'Autriche, les préférences et les comportements ont changé et qu'il existe toujours une demande « cachée » non satisfaite. Découragés par la pénurie de crèches agréées, beaucoup de parents ne font pas de demande et ne figurent donc pas sur une liste d'attente (Zhou et al., 2002). Des initiatives gouvernementales sont en cours ; elles visent des objectifs ambitieux afin d'éliminer totalement les listes d'attente (voir ci-dessous).

5.4.1.2. Les possibilités d'expansion des services existants

Les pays suivent différentes approches pour élargir le marché de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants. L'une d'entre elles consiste à améliorer la capacité d'accueil des organismes existants. En Autriche, la création de nouvelles places a été soutenue par une initiative gouvernementale, le « Milliard des jardins d'enfants ». Un total de 82 millions de dollars (1.2 milliard de shillings autrichiens) a été dépensé de 1997 à 2001, complété par un montant au moins équivalent émanant des régions – soit au total au moins 0.022 % du PIB par an. Cette mesure a permis de créer 32 188 places, dont les deux tiers pour les enfants de 3 à 6 ans. Bien qu'elle ait prévu différentes possibilités, l'incitation la plus forte allait dans le sens de la création de nouvelles places d'accueil⁴¹.

En Irlande, l'offre de structures de garde formelle était faible jusqu'à récemment. Pour augmenter la capacité d'accueil et la qualité de ces structures, des crédits substantiels ont récemment été ouverts par le Programme d'égalité des chances pour la garde des enfants sur la période 2000-2006, élément du Plan national de développement, financé en grande partie par les Fonds structurels de la Communauté européenne. Avec un budget de 411 millions de dollars

pour la période 2000-2003 – soit environ 0.059 % du PIB par an – on estime qu'environ 36 000 places peuvent être créées, si la réussite du programme durant les quatre dernières années est équivalente à celle qu'il a connue au cours des deux premières années¹².

Au Japon, deux plans quinquennaux – le *Plan Angel* (1995-1999) et le *Nouveau plan Angel* (2000-2004) – ont fixé des objectifs ambitieux pour l'amélioration des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants, en particulier pour les enfants de moins de 3 ans et de plus de 6 ans (voir chapitre 4). En 2001, le projet « Zéro liste d'attente » a été lancé pour éliminer les listes d'attente par la création de 150 000 places supplémentaires d'ici 2004 dans les crèches et les jardins d'enfants ou chez les assistantes maternelles. Ce projet comporte des subventions pour le financement des installations, des frais de fonctionnement, et en faveur de 5 000 assistantes maternelles. L'objectif consiste à augmenter de 8 % la capacité d'accueil des enfants jusqu'à 6 ans. Les crédits attribués à ce programme pour l'année fiscale 2002, soit près de 600 millions de dollars correspondent à environ 0.015 % du PIB.

La comparaison des mesures récentes prises dans les trois pays et du nombre de places créées grâce à ces mesures montre que la création d'une place coûte environ 5 800 USD (PPA) en Autriche, et environ 8 500 dans les deux autres pays. Cette différence considérable s'explique dans une large mesure par le fait qu'en Irlande et au Japon, on a créé principalement des places qui sont plus coûteuses pour des enfants de moins de 3 ans (Japon) ou de 4 ans (Irlande) (encadré 5.2).

5.4.1.3. *L'extension des capacités d'accueil par la privatisation*

En Irlande, le marché de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants est dominé par des organismes privés (à la fois de petits prestataires et des entreprises à but lucratif) mais un investissement considérable est réalisé, sur la base des propriétés collectives, en direction des groupes à but non lucratif en vue de leur permettre de se développer localement sur la base de structures d'accueil collectives pour enfants. En Autriche comme au Japon, les services publics jouent un rôle considérable (tableau 5.3).

En Autriche, les organismes à caractère commercial existent depuis longtemps, mais la plus grande partie des services privés est assurée par des organismes sans but lucratif bien reconnus. Si les organismes privés reçoivent la même subvention par enfant pour leur coût de fonctionnement, ils bénéficient de crédits plus réduits pour leur création. De plus, étant donné le partage des responsabilités entre différentes administrations, ce qui implique à la fois les municipalités et les provinces dans la planification et la création d'organismes de garde, les informations pour les subventions reçues de différentes sources ne sont pas les mêmes d'une région à l'autre. Cela rend

difficile l'entrée sur le marché. Par conséquent le marché de chaque région est dominé par un petit nombre d'acteurs et très peu de prestataires sont actifs dans plusieurs régions.

Au Japon, au cours des années 90, il y a eu un passage progressif des crèches agréées du secteur public au secteur privé¹³, bien que les organismes à caractère commercial n'aient pas été autorisés à gérer des crèches agréées avant 1997 (seuls des organismes sociaux pouvaient gérer des institutions privées). Vers la fin des années 90, une nouvelle politique orientée vers le marché a été annoncée pour la garde des enfants ; elle offre un plus grand choix aux utilisateurs et assouplit une réglementation pesante (Boling, 2002). Depuis lors, plusieurs modifications de moindre importance ont été adoptées, telles que l'autorisation donnée aux entreprises commerciales d'obtenir un agrément pour gérer des crèches¹⁴, l'agrément donné à des « filières » de crèches qui ne suivent pas entièrement les normes nationales et locales, pourvu qu'ils se situent à moins de 30 minutes d'un centre d'accueil principal (dont il dépend) disposant des installations requises (par exemple une cuisine), l'autorisation de créer des garderies plus petites avec moins de 30 enfants. Ces modifications récentes n'ont eu jusqu'ici que des effets limités, mais l'adoption de termes tels que « le choix », « la convivialité », « la privatisation » et « la déréglementation » aura vraisemblablement un impact à plus long terme sur le marché actuellement rigide et coûteux de la garde des enfants agréée.

En dépit de ce changement de politique au Japon, l'augmentation de la demande de garde des enfants dans beaucoup de régions a suscité l'émergence de services non agréés mal réglementés offerts par des prestataires à caractère commercial. Aujourd'hui, ceux-ci reçoivent environ 10 % des enfants accueillis dans les garderies avec toutefois une répartition assez inégale dans le pays. L'avantage de ces services non agréés tient à la variété des services qu'ils offrent, notamment une garde du soir ou de la nuit dans des lieux d'accueil de nuit pour bébés ou une garde de courte durée par des baby-sitters. Face à cette évolution, et aux problèmes de qualité qu'elle pose (voir section 5.4.4) certaines collectivités locales, en particulier dans la région de Tokyo où la pénurie est la plus sérieuse ont commencé à reconnaître ces organismes – gagnant ainsi en influence par delà la qualité des gardes proposées. Avec cette « reconnaissance » qui n'est pas un agrément, les organismes à caractère commercial peuvent bénéficier de subventions substantielles des collectivités locales, pourvu qu'ils satisfassent aux normes de création et de fonctionnement définis par chaque collectivité et qu'ils ne fassent pas payer aux parents un montant supérieur au maximum fixé par les normes.

En Irlande, la progression rapide de l'emploi des femmes a contribué au développement d'un marché commercial privé de la garde des enfants. A bien des égards, ce système n'est actuellement pas sans rapport avec le système des États-Unis : un marché assez diversifié caractérisé par un coût élevé pour

les parents (en l'absence d'un financement public global) et une qualité variable (en raison des exigences limitées vis-à-vis de la qualification du personnel et du fait qu'une grande partie du marché n'est régie par aucune réglementation)-toutefois, contrairement aux États-Unis, il y a très peu de grands prestataires commerciaux en Irlande¹⁵. Les critiques soutiennent que jusqu'ici l'évolution des politiques publiques a été timide et ne suffira pas à provoquer des changements importants dans les dispositifs de garde ; ils prévoient plutôt que le marché va continuer à se développer suivant le modèle américain (Collins et Wickham, 2001).

5.4.2. Améliorer l'équité

5.4.2.1. Priorité à l'accès

Les conditions d'accès aux services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (crèches, jardins d'enfants et garde périscolaire *Horte*) sont variables en Autriche. La priorité est généralement donnée aux enfants durant la dernière année avant leur scolarisation, aux enfants dont les frères et sœurs sont déjà dans la même institution et aux enfants uniques. Ces modalités s'expliquent mieux du point de vue du développement de l'enfant et de la préparation à la scolarité. De plus, dans certaines régions mais pas dans toutes, des considérations sociales sont prises en compte, bien que la signification de ce terme ne soit pas précisée. Les familles désorganisées, les populations à revenus modestes et les familles monoparentales appartiennent généralement à cette catégorie. Le fait d'avoir deux rémunérations dans le couple ne donne pas de priorité pour obtenir une place de garde¹⁶. De façon surprenante, bien qu'ils reçoivent les mêmes subventions publiques, les prestataires privés n'ont généralement pas à appliquer les règles de priorité définies pour les organismes publics.

Au Japon, l'accès à des crèches agréées est limité aux enfants « dont les parents ne sont pas en mesure de s'occuper de leurs enfants du fait de leur travail, ou d'une maladie, ou d'autres raisons prévues par une décision municipale ». Chaque collectivité locale peut déterminer des critères d'admission et d'appréciation des enfants « dont on ne peut s'occuper », ainsi que les règles de priorité pour une admission. Les enfants des familles monoparentales bénéficient toujours d'une priorité. Les ménages bi-actifs ont habituellement une priorité, d'autant plus qu'ils ont de longs horaires. Les couples avec un seul revenu n'ont généralement pas droit à une garde subventionnée pour leurs enfants¹⁷. A l'inverse de l'Autriche, les prestataires publics et privés agréés au Japon doivent appliquer les mêmes règles de priorité.

Suivant la Constitution de l'Irlande et la loi de 1998 sur l'éducation, l'État a l'obligation d'offrir une éducation appropriée, y compris au niveau préprimaire pour les enfants âgés de 4 à 6 ans. Concernant la garde des enfants, il n'existe

pas de règle établie. L'accès aux gardes non subventionnées se fait selon l'ordre d'arrivée des demandes. Les gardes subventionnées par les collectivités – dont la qualité est généralement considérée comme très élevée – sont habituellement plus accessibles aux parents défavorisés, mais ne leur sont pas réservées.

5.4.2.2. La contribution des parents

En Autriche et au Japon, des directives sur la participation financière des parents sont établies au niveau national (Japon) ou régional (Autriche), mais les municipalités fixent leur montant exact. Dans les deux pays, cette contribution tient compte du revenu des parents et des subventions sont payées directement au prestataire. Le niveau à partir duquel la garde est gratuite est plus élevé en Autriche, tandis que le niveau maximum à partir duquel il a encore une réduction est plus élevé au Japon (tableau 5.7). Dans ce dernier pays, les contributions parentales sont identiques pour les organismes publics et privés agréés, la situation étant assez comparable en Autriche. En Irlande, la plupart des parents ne bénéficient d'aucune subvention, à moins d'avoir le droit à une garde organisée par la collectivité (ou d'être assez chanceux pour y avoir accès pour une raison quelconque.

Du fait de ces différences, les contributions des parents couvrent la grande majorité du coût de la garde des enfants en Irlande (bien que les classes enfantines à partir de 4 ans soient gratuites), mais moins de 30 % au Japon (50 % pour les jardins d'enfants) et seulement 15 % pour l'ensemble des régions d'Autriche¹⁸. La contribution représente 5 % du revenu moyen d'un ouvrier en Autriche, 8 % au Japon et environ 20 % en Irlande (tableau 5.7). En Autriche, la contribution est à peu près proportionnelle à la durée de la garde. En Irlande et au Japon, pour une place dans une garderie, il faut payer la journée entière quel que soit le nombre d'heures d'utilisation. Des gardes de courte durée dans des groupes d'éducation active pour des périodes de 3.5 heures (Irlande), ou un jardin d'enfants d'une durée habituelle de 4 heures (Japon) coûtent sensiblement moins cher. Le recours aux garderies en fonction du nombre d'heures reflète ces différences (voir section 5.4.3).

En Autriche, la structure des prix ne reflète pas les coûts plus élevés de la garde des plus jeunes enfants par rapport à ceux de plus de 3 ans, en raison d'un encadrement plus important. Il y a donc implicitement une répartition des coûts au détriment de parents d'enfants plus âgés au bénéfice de ceux des plus jeunes. La situation est très différente au Japon, où certaines municipalités appliquent des tarifs différents aux enfants de moins de 3 ans et de plus de 3 ans, tandis que d'autres distinguent plusieurs catégories¹⁹. Les prix pour un deuxième ou un troisième enfant sont légèrement plus faibles en Autriche ou en Irlande, mais beaucoup plus au Japon – habituellement 50 % pour un second enfant et moins encore pour le troisième.

Tableau 5.7. **D'importantes subventions en Autriche et au Japon^a**
Indicateurs de la contribution des parents

	Autriche	Irlande	Japon
Nature de la contribution publique aux coûts de la garde des enfants	Subvention municipale pour le coût de la garde, en fonction du revenu et de la taille de la famille, payée directement au prestataire (varie selon les régions)	Pas de subvention directe, mais une possibilité limitée de garderies communautaires très bon marché pour les groupes les plus défavorisés	Subvention pour le coût de la garde en fonction des revenus et de la taille de la famille, du nombre d'enfants en garderie, versée directement au prestataire (variable selon les municipalités)
Niveau de revenu pour lequel la garde des enfants est (presque) gratuite	Environ 50 % du RMO (varie selon les régions) ^b	Éligible à une garderie communautaire	Éligible pour l'assistance sociale ; contribution très faible à 50 % du RMO
Niveau de revenu au-delà duquel il faut payer la totalité du coût de la garde des enfants	Environ 115 % du RMO (varie selon les régions)	La plupart des gardes ne sont pas subventionnées	Environ 200 % du RMO (avec des variantes)
Coût pour les parents d'une garde à plein-temps sans subvention sous conditions de ressources	Environ 13 % du RMO (varie selon les régions)	28-35 % du RMO	15-23 % du RMO
Coût pour les parents d'une garde à mi-temps sans subvention sous conditions de ressources	Environ 6 % du RMO (varie selon les régions)	10-13 % du RMO ^c	8 % du RMO ^d
Moyenne réelle du coût payé par les parents	5 % du RMO	20 % du RMO	8 % du RMO
Coût pour les parents d'une garde pour le groupe 0-3 ans par rapport au groupe 4-6 ans	100 %	Environ 120 %	Environ 150-250 %
Coût pour les parents d'une garde pour le deuxième enfant en % du coût pour le premier enfant	90-100 %	Généralement 100 %	Généralement 50 %

Note : La rémunération moyenne d'un ouvrier (RMO) ou « rémunération moyenne » se réfère à la rémunération annuelle moyenne d'un ouvrier de production dans le secteur manufacturier. En 2002, il était de 22 543 USD (23 963 EUR) en Autriche, 23 829 USD (25 330 EUR) en Irlande et 33 926 USD (4 254 270 JPY) au Japon (voir OCDE, 2003f).

- a) En Autriche et au Japon, il existe deux types de subventions payées toutes deux au prestataire : 1) une subvention générale identique pour tous les enfants du même âge, et 2) une subvention spécifique fonction du revenu des parents et qui peut donc réduire le prix réel à payer. Les informations de ce tableau ne se réfèrent qu'au second type de subvention appelée « subvention sur le prix de la garde ».
- b) Dans une province autrichienne, les jardins d'enfants à mi-temps pour les enfants de 3-6 ans sont gratuits, quel que soit le revenu des parents.
- c) Ce coût concerne des services de garde de 3.5 heures ; pour une garde à mi-temps dans une crèche, on demande généralement le prix de la journée complète.
- d) Ce coût concerne les jardins d'enfants pour les 3-6 ans ; pour une garde à mi-temps, on demande généralement le prix de la journée complète.

Source : Autorités nationales et régionales et estimations du Secrétariat de l'OCDE.

En Irlande le coût de la garde des enfants pour les parents est donc plus élevé qu'en Autriche et au Japon (tableau 5.8)²⁰. Par exemple, pour un parent isolé à Dublin, avec un revenu moyen (celui d'un ouvrier) le coût de la garde d'un enfant est équivalent à 30 % de son revenu net après impôt et représenterait encore 30 % pour un deuxième enfant – à moins qu'il n'ait accès à un organisme de la collectivité locale moins coûteux. Dans ces conditions, le coût de la garde des enfants peut être un obstacle à l'emploi en Irlande (chapitre 6).

Pour une rémunération moyenne, le coût de la garde à Vienne et à Shinagawa/Tokyo représente une charge qui est respectivement de la moitié et de près du quart de ce qu'elle est pour un habitant de Dublin²¹. La structure des contributions à Tokyo implique que, pour des revenus allant de 67 à 167 % du revenu moyen de l'ouvrier, elles représentent une proportion semblable de la rémunération nette (tableau 5.8). En revanche, du fait de l'absence de subvention, le poids de la contribution par rapport aux rémunérations nettes diminue avec l'élévation du revenu à Dublin (de 40 % pour 67 % du revenu moyen à 20 % pour 167 %). Avec un maximum de 100 à 115 % du revenu moyen à Vienne – niveau auquel les subventions sont supprimées.

Le niveau et la structure des contributions parentales sont différents pour d'autres types de services que ceux qui sont présentés au tableau 5.8. Au Japon, excepté pour les garderies agréées, la contribution des parents est fixée sans relation avec le revenu. Si elles peuvent être sensiblement plus élevées

Tableau 5.8. Un coût de garde des enfants faible pour les parents ayant un revenu moyen au Japon et un coût élevé en Irlande

Coût pour les parents en pourcentage du revenu net, par groupe de revenus et type de famille^a

	Revenus ^b	Autriche	Irlande	Japon
Un parent, un enfant	0.67 RMO	8.8	40.9	6.3
Un parent, deux enfants	0.67 RMO	15.6	54.3	7.2
Un parent, un enfant	1 RMO	13.7	29.9	7.0
Un parent, deux enfants	1 RMO	24.9	38.9	8.1
Couple, un enfant	1.33 RMO	9.8	23.5	7.9
Couple, deux enfants	1.33 RMO	18.5	30.9	9.1
Couple, un enfant	1.67 RMO	9.7	19.5	8.6
Couple, deux enfants	1.67 RMO	18.2	25.8	10.0

a) Hypothèse générale : premier enfant d'un an et deuxième enfant, s'il y en a, de 4 ans.

b) Selon le revenu moyen de l'ouvrier (RMO).

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des données des autorités nationales et régionales. Autriche : coût des crèches/jardins d'enfants dans la région de Vienne (les coûts sont sensiblement inférieurs dans d'autres régions, par exemple la Basse-Autriche). Japon : coût de la garde agréée dans le quartier de Shingawa/Tokyo ville (le coût total peut être supérieur de 50 % dans d'autres régions). Irlande : coût pour une assistante maternelle dans la région de Dublin pour un premier enfant, un second enfant en maternelle puis trois heures d'assistante maternelle.

dans les garderies non agréées que dans les garderies agréées (en fonction d'éventuelles subventions), les jardins d'enfants et les clubs d'enfants après l'école sont beaucoup plus économiques. En Autriche, les prix ne sont pas différents entre les crèches, les jardins d'enfants et les gardes périscolaires (*Horte*). La surveillance pour la journée complète dans les écoles est plus économique que la garde périscolaire, les assistantes maternelles sont moins chères que les garderies et les groupes d'enfants organisés de manière autonome sont généralement plus chers que les jardins d'enfants, mais dans tous les cas les différences sont relativement faibles. En Irlande, le coût des assistantes maternelles et des garderies est à peu près semblable.

5.4.2.3. Les inégalités suivant les utilisateurs

La pénurie de capacités d'accueil dans les garderies agréées au Japon pose de sérieux problèmes d'équité. Les parents qui n'ont pas eu la chance de pouvoir inscrire leurs enfants et sont sur une liste d'attente en sont donc réduits à recourir à une garderie non agréée doivent payer davantage, car les centres non agréés ne sont généralement pas subventionnés par les municipalités (à moins qu'ils ne soient « reconnus »). Cependant, les garderies non agréées jouent un rôle important pour remédier aux pénuries, en répondant à différents besoins des parents du point de vue de la flexibilité (proximité du domicile, horaires plus souples, horaires étendus ou ouverture le week-end), en préférant de plus petits groupes d'enfants, ou en permettant de recourir à leurs services même quand l'enfant est malade (Boling, 2002).

De même, la situation des familles irlandaises d'un même groupe de revenu diffère suivant qu'elles ont ou non accès à des gardes très largement subventionnées par les collectivités locales. En Autriche, les inégalités entre parents sont principalement liées aux régions, les gardes – en particulier – généralement coûteuses et mieux subventionnées pour les enfants de moins de 3 ans n'existant que dans certaines régions. La création récente d'une allocation de garde pourrait renforcer ce type d'inégalité, les provinces et les municipalités pouvant en conclure que la fourniture de services de garderie est moins nécessaire.

Les questions d'inéquité pourraient être abordées en versant des prestations aux utilisateurs (les parents) plutôt qu'aux organismes, ce qui revient à subventionner certains parents mais pas tous, si les contraintes liés aux capacités d'accueil ne sont pas totalement résolues. Dans les trois pays, une discussion sur les conséquences de la mise en œuvre de ce type de politique a débuté il y a quelques années (encadré 5.4). Ce type de subvention peut être versé au même niveau à tous les parents ou peut être lié au niveau de revenu des utilisateurs – comme le montre une récente mesure prise en Australie (OCDE, 2002f). Au Japon, la structure actuelle du dispositif de contribution parentale s'est montrée tout à fait efficiente pour inciter les parents à prendre un emploi (Oishi, 2002). Une

Encadré 5.4. **Favoriser l'efficacité, l'équité, la liberté de choix des parents et la qualité en subventionnant les utilisateurs**

Dans les trois pays, une discussion a débuté récemment sur la question de savoir si le remplacement des subventions aux organismes par des allocations aux parents permettrait l'écllosion d'un marché de la prestation de garde pour enfants plus efficace. En Autriche et au Japon, où l'on compte beaucoup sur les financements publics aussi bien pour la création que le coût de gestion des systèmes de garde, les prestataires publics et les organismes à but non lucratif ont été incités de façon limitée à conserver des coûts de fonctionnement faibles et à répondre rapidement aux préférences (évolutives) des parents sur des questions telles que les horaires d'ouverture des lieux d'accueil. L'Irlande fait face aux mêmes problèmes avec les systèmes de garde locaux.

En Autriche, afin d'améliorer les possibilités de choix, on a proposé de créer une allocation de garde pour les enfants de 0 à 4 ans (indépendamment du type de garde) et un bon pour la garde (partiellement) lié à l'utilisation d'une garde institutionnelle pour les enfants de 4 à 6 ans (Schattovits, 2000). Finalement, la première seulement a été mise en œuvre (et seulement pour les enfants âgés de 30 à 36 mois) alors que la seconde a été abandonnée parce que la plupart des acteurs considéraient que le système actuel fonctionnait bien.

Le gouvernement japonais s'efforce actuellement de résoudre les problèmes d'inéquité en accroissant la capacité d'accueil. C'est une démarche potentiellement coûteuse qui peut entraîner ou maintenir une situation où l'utilisation n'est pas efficiente. L'argument de l'inefficience a été utilisé par les chercheurs japonais qui ont proposé de passer à un système d'allocations aux utilisateurs, permettant ainsi d'élever les frais d'inscription pour équilibrer les coûts (Zhou et Oishi, 2002, cité dans Zhou *et al.*, 2002). Si l'allocation est versée sous la forme d'une allocation pour tous et qu'elle n'est pas liée à l'utilisation réelle d'une garde d'enfants (similaire à la prestation autrichienne pour enfants), comme le suggérait cette proposition, une allocation financière à tous les parents serait très coûteuse et inciterait fortement l'un des parents d'un couple bi-actif à rester à la maison (chapitre 6).

Les propositions faites par les ONG irlandaises qui assurent l'accueil des jeunes enfants vont dans le même sens : un financement direct aux prestataires pour assurer l'équité et le développement de compétences, combiné avec des allocations aux parents pour améliorer la qualité. C'est également le point de vue de la National Childminders Association qui favoriserait des allocations de garde aux parents pour faire passer l'accueil et l'éducation des jeunes enfants dans le circuit économique, ainsi que des déductions fiscales pour les assistantes maternelles pour les inciter à s'enregistrer de manière officielle.

A cet égard, l'allocation australienne sous conditions de revenu pour l'accueil et l'éducation des jeunes enfants (OCDE, 2002f), partiellement liée à

Encadré 5.4. Favoriser l'efficacité, l'équité, la liberté de choix des parents et la qualité en subventionnant les utilisateurs (suite)

la situation professionnelle des parents, pourrait constituer une voie de réforme. Elle donne manifestement aux parents le droit de choisir le prestataire et le service qui leur convient, et comme les allocations de garde ne sont versées au maximum qu'aux centres agréés, les prestataires sont directement intéressés à maintenir et à améliorer les normes de qualité et à attirer les clients. Le système australien de qualité comporte un contrôle par les pairs qui met l'accent sur l'amélioration de la qualité (relations avec les enfants et respect des enfants, partenariats avec les familles, relations entre les membres du personnel, planification et évaluation, apprentissage et développement, protection, gestion mettant l'accent sur la qualité, aspects concernant la santé et la sûreté), alors que les inspecteurs des collectivités locales assurent également les normes de santé et de sécurité des locaux. Le système australien comporte également des prestataires d'accueil familial et pourrait par exemple permettre de faire passer la profession d'assistante maternelle dans le secteur formel.

certaine relation entre le niveau des subventions et celui des revenus de la famille semble donc souhaitable.

5.4.3. Accroître les possibilités de choix

5.4.3.1. Le choix de l'organisme

Dans les trois pays, les parents sont généralement libres de choisir un organisme de garde pour leurs enfants. C'est évidemment le cas pour le marché à caractère commercial de l'Irlande, mais aussi pour les garderies et les jardins d'enfants non agréés au Japon et pour toutes les garderies privées en Autriche. Pour s'inscrire dans les garderies agréées au Japon et dans celles qui relèvent du secteur public en Autriche, les parents font une demande à la municipalité, en indiquant l'organisme de leur choix : les municipalités s'efforcent de leur donner satisfaction, mais ce n'est pas toujours possible²². Du fait de la pénurie de capacités d'accueil dans certaines régions d'Autriche, d'Irlande et du Japon, le choix peut en fait être très limité – ne serait-ce que parce que les parents préfèrent généralement envoyer leur enfant dans un organisme très proche (qui peut avoir une longue liste d'attente) pour assurer son intégration dans le quartier et pour éviter de longs trajets.

L'une des manières d'élargir les possibilités de choix consiste à verser aux parents une allocation, plutôt que de subventionner l'organisme prestataire. Cette solution présente plusieurs avantages : elle augmente les possibilités de choix de l'organisme et du type de garde (dans un centre ou à domicile, à plein-

temps ou à temps partiel, garde périscolaire, etc.), sans favoriser un type de prestataire plutôt qu'un autre. Cette disposition renforce aussi la prise de conscience du coût et de l'efficacité chez les prestataires et favorise la qualité, lorsque les versements sont conditionnés par une inscription dans un organisme agréé de qualité (encadré 5.4).

Les régions rurales sont confrontées (ou peuvent l'être) à des problèmes dus à une faible densité de population ou à des populations éparpillées. Dans ce cas, les organismes d'accueil habituels pour les jeunes enfants ne conviennent souvent pas. De petites entités entraîneraient des coûts en personnel élevés, les longues distances rendraient ces services peu attrayants pour beaucoup, ce qui entraînerait inévitablement un manque de services adaptés. Dans ces conditions, des modes de garde des jeunes enfants qui ne suivent pas les normes habituelles seront plus efficaces et plus efficaces. La Basse Autriche est une région où le système d'assistantes maternelles est bien implanté et où deux nouveaux programmes « les assistantes maternelles volantes » et les « assistantes maternelles mobiles » semblent constituer un modèle de bonnes pratiques qui pourrait être adopté dans d'autres régions rurales éloignées. Ces deux programmes sont conçus pour faire garder les jeunes enfants, ce qui ne serait sinon pas possible dans ces régions et pour garantir une organisation rationnelle de l'accueil et de l'éducation des enfants de tous âges et sont donc destinés aux enfants de 0 à 10 ans²³.

5.4.3.2. Flexibilité des services

Avec le changement des modalités de travail, la demande de garde d'enfants à des moments jusqu'alors inhabituels (par exemple le samedi) ou pour des horaires plus longs et plus tardifs, ou pour une période temporaire s'accroît. Les marchés régulés de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants sont lents à réagir à ce changement de demande. Il y a de grandes différences à cet égard entre pays et entre municipalités dans un même pays. Habituellement, la journée à plein-temps dans une garderie est de 9 heures à 18 heures en Irlande, de 8 à 18 heures en Autriche et de 7 à 18 heures au Japon.

La flexibilité des services est très variable selon les régions en Autriche. Par exemple, la moitié des jardins d'enfants du pays offrent un service continu toute la journée, un sur quatre ferme à midi, et le quart restant garde les enfants le matin et l'après-midi, mais ferme pendant le déjeuner. La proportion des jardins d'enfants offrant un service continu toute la journée est de moins de 20 % dans trois des neuf provinces, de 50 % à 70 % dans cinq autres, mais va jusqu'à 98 % à Vienne. Les mères peuvent donc y travailler plus facilement à plein-temps. Cela se confirme d'après le taux élevé d'activité des femmes ayant un enfant de moins de 15 ans – 74 % à Vienne comparé à 66 % ailleurs – et la proportion significativement plus faible de mères de ce groupe

qui travaillent à temps partiel – 38 % à Vienne par rapport à 56 % dans le reste de l'Autriche (AK, 2001).

C'est au Japon que les horaires de fonctionnement des organismes de garde sont les plus longs et une proportion beaucoup plus grande des enfants que dans les autres pays y reste à plein-temps²⁴. Néanmoins, l'extension des horaires dans la soirée, la nuit et le week-end figure parmi les objectifs importants du Nouveau plan Angel. A l'heure actuelle par exemple, plus de 50 % des organismes agréés ferment après 18 heures et 40 % offrent des horaires étendus qui dépassent 11 heures par jour. Les centres privés agréés sont ceux qui répondent de manière plus souple aux besoins des utilisateurs, à la fois pour des raisons de concurrence et de niveau plus faible des rémunérations. De même, environ 80 % des jardins d'enfants proposent aujourd'hui une prolongation dans l'après-midi, mais seulement pour 4 heures, c'est-à-dire moins que les horaires des garderies. Néanmoins, cela a également contribué à réduire la différence entre les garderies et les jardins d'enfants.

Il y a souvent une pénurie de capacité d'accueil pendant les vacances scolaires²⁵. Au Japon, les institutions de garde périscolaire fonctionnent toute l'année, y compris pendant les vacances scolaires. C'est aussi fréquemment le cas pour les garderies périscolaires *Horte* en Autriche, mais non pour la surveillance à plein-temps dans les écoles, qui est liée au calendrier scolaire. Alors que les évolutions récentes en Autriche ont permis à beaucoup plus d'enfants d'âge primaire d'être scolarisés l'après-midi, il faut répondre à la demande durant les vacances scolaires par des dispositions informelles. En Irlande, un grand nombre d'institutions de garde périscolaires ferment pendant l'été.

En Irlande, un autre problème résulte du manque de places de garde à temps partiel dans les garderies, car celles-ci sont plus coûteuses à l'heure que la garde à plein-temps. La garde à temps partiel est généralement proposée pour des périodes qui ne dépassent pas 3.5 heures, habituellement de 9 heures à 12 h 30²⁶. Par conséquent, les mères qui ne travaillent pas utilisent principalement pour des périodes définies les halte garderies ou les groupes d'éducation active, tandis que les mères qui travaillent ont plutôt recours à des assistantes maternelles non agréées. Dans certains cas, des organismes plus coûteux assurent un service de garde à temps partiel plus long, de six heures, ce qui rend les places à temps partiel très coûteuses.

Il existe des différences significatives entre pays pour ce qui est de l'ajustement des horaires aux besoins des parents. En Autriche, chaque enfant est (habituellement) pris en compte lorsqu'il s'agit de déterminer la dimension des groupes²⁷, ce qui donne aux parents des possibilités illimitées de modifier les horaires de garde avec un préavis très court. Cette approche augmente les possibilités de choix des parents, mais rend le système plus coûteux et moins

efficent. En Irlande au contraire, les institutions de garde doivent respecter à tout moment de la journée le taux d'encadrement et s'efforcent donc de remplir les groupes autant que possible. Il est donc très difficile de passer d'une place à temps partiel à un plein-temps et réciproquement. Il en est de même au Japon.

Lorsqu'un parent ou la personne qui garde l'enfant est empêché provisoirement de s'occuper de l'enfant du fait d'une maladie ou de toute autre raison, une garde temporaire d'urgence est possible dans 15 % des organismes de garde agréés au Japon. Dans certaines municipalités d'Autriche, comme à Vienne, il existe un réseau d'assistantes maternelles temporaires qui peuvent venir au domicile de l'enfant. Dans les trois pays, mais en particulier en Autriche, une forme de congé pour garder un enfant malade a été créée (annexe à la fin de l'ouvrage).

5.4.4. Améliorer la qualité

5.4.4.1. La réglementation

La qualité des services de garde est essentielle pour le développement de l'enfant (encadré 5.3). Les problèmes de qualité sont de nature différente selon les pays et préoccupent particulièrement l'Irlande, où le rôle du secteur informel est le plus important (encadré 5.5).

En Autriche, il existe neuf normes différentes pour la garde des enfants, avec des différences entre provinces, qui reflètent la décentralisation des responsabilités dans ce domaine. La seule exception porte sur la qualification exigée du personnel d'encadrement, qui est la même partout (voir ci-dessous). Au Japon, des normes minimales sont déterminées au niveau national pour le taux d'encadrement, la superficie des locaux, etc., mais les municipalités fixent souvent elles-mêmes des normes plus élevées. Les règles plus récemment adoptées en Irlande sont applicables pour l'ensemble du pays.

C'est en Irlande que les taux d'encadrement sont les plus faibles. Au Japon, ils sont aussi faibles pour les enfants de moins de 3 ans, mais beaucoup plus élevés que dans les deux autres pays pour les enfants de plus de 3 ans (tableau 5.9). La grande différence entre les taux d'encadrement suivant l'âge des enfants, combinée avec le fait que les contributions des parents ne reflètent pas complètement ces différences, contribue au manque de capacités d'accueil pour certains groupes d'âge. Les organismes à caractère commercial en Irlande et les collectivités locales en Autriche et au Japon limitent souvent leur capacité d'accueil d'enfants de moins de 3 ans, sans parler des moins de 1 an. C'est l'une des raisons pour lesquelles la garde de ces enfants est souvent assurée par le secteur informel (et non réglementé), en particulier en Irlande. Les listes d'attente suggèrent que la demande non satisfaite est plus grande pour les enfants de moins de 3 ans.

Encadré 5.5. **La recherche de la qualité : l'exemple de la Stratégie nationale de l'Irlande pour la garde des enfants**

Suivant la Stratégie nationale de l'Irlande pour la garde des enfants (conformément aux travaux du Réseau « garde des enfants » de la Commission européenne), la qualité est définie comme un processus dynamique et continuellement ouvert qui devrait faire l'objet d'évaluations régulières. Le Livre blanc sur l'éducation de la petite enfance (National Forum Secretariat, 1998) définit cinq principaux types d'indicateurs de qualité : 1) *Indicateurs concernant l'enfant* : pertinence des programmes pour le développement, évaluation des progrès de l'enfant, évaluation du programme, dimension du groupe ; 2) *Indicateurs concernant le personnel* : personnel bien formé, rémunération et conditions de travail appropriées, continuité des soins, ratio enfant/personnel ; 3) *Indicateurs concernant l'environnement matériel* : normes de santé et de sécurité, qualité des locaux, ressources matérielles ; 4) *Indicateurs sociaux* : coût plus ou moins abordable, possibilités d'accès, implication des parents et de la collectivité ; et 5) *Indicateurs nationaux* : mesures nationales pour la réglementation, les prestations, l'inspection, la coordination de la responsabilité des services.

Le Livre blanc sur l'éducation de la petite enfance soulève un certain nombre de points importants et universels concernant le concept de qualité. Il reconnaît que la qualité peut avoir différentes significations pour différentes personnes et peut être définie par les enfants, les parents ou les éducateurs et personnels des garderies. Il reconnaît également qu'il ne peut pas exister de normes uniques de qualité pour tous les enfants dans tous les types d'organismes. La qualité devrait plutôt être vue comme un ensemble de critères essentiels suivant lesquels les organismes peuvent progresser et leurs progrès peuvent être mesurés. Cela comporte des critères tangibles, tels que le taux d'encadrement ou d'autres moins concrets, tels que la relation entre le personnel et l'enfant (Corrigan, 2002).

L'une des mesures proposée par le Livre blanc concerne l'élaboration de normes minimales pour certains domaines qui ne sont pas couverts par la réglementation de la garde des enfants. Les organismes bénéficiant d'un financement public seraient dans l'obligation de respecter ces normes. Elles pourraient être adoptées volontairement par les autres organismes, qui pourraient demander à bénéficier d'un label de qualité. Cela devrait conduire à une meilleure reconnaissance de la nécessité de normes de qualité, à la fois pour améliorer les services et pour guider les parents dans leur choix.

En raison de la fréquence de la garde d'enfants chez les assistantes maternelles, la réglementation de ce secteur est plus urgente en Irlande. Dans ce pays, des crédits ont été ouverts en 2001 pour introduire un système de

Tableau 5.9. **Les plus grandes différences de réglementation portent sur la garde périscolaire des enfants**

Indicateurs sur la taille du groupe par type de garde

	Autriche	Irlande	Japon
Garderies, crèches	Varie selon les régions. Pour Vienne, la région avec le plus grand nombre d'enfants inscrits dans des garderies : au moins une pièce plus une penderie et des toilettes par groupe, 3 m ² par enfant, et une cour de récréation pour l'ensemble	Réglementations sanitaires et sécuritaires (seulement depuis 1996) ; 2.32 m ² par enfant à plein-temps (2 m ² par période) ; jusqu'à 20 enfants par groupe ; au moins deux membres du personnel à tout moment de la journée.	Salles avec 1.98 m ² par enfant (1.65 m ² si moins de 2 ans) plus salle de jeux d'intérieur (0-2 ans) ou espace de jeux à l'extérieur (3-6 ans) de 3.3 m ² par enfant, et une cuisine ; deux éducateurs par centre, plus un médecin temporaire et un(e) cuisinier(e).
Ratio éducateur/enfant	La taille des groupes varie suivant les régions. Généralement environ 6 :1 (0-1 ans), 8 :1 (1-3 ans) et 14 :1 (3-6 ans)	3 :1 (0-1 an) , 6 :1 (1-3 ans) et 10 :1 (3-5 ans)	3 :1 (0-1 an), 6 :1 (1-3 ans), 20 :1 (3-4 ans) et 30 :1 (4-6 ans)
Année préprimaire en Autriche, préscolaire en Irlande et jardin d'enfants au Japon	Normes et réglementations scolaires ; la taille de la classe en préprimaire est variable, mais inférieure à 15 élèves	Normes et réglementations scolaires ; taille des classes maternelles environ 25 élèves, mais le ratio éducateur/enfant est de 1 :30	Réglementation (loi sur l'éducation) sur la superficie et les espaces de jeux à l'extérieur ; ratio minimum éducateur/enfant de 1 :35
Garde périscolaire	Généralement comme pour les garderies. Là encore pour Vienne : taille maximum du groupe, 28 élèves ; salles séparées pour le jeu et la préparation du travail à la maison	Pas de réglementation (la réglementation de la garde d'enfants s'applique lorsque la garde périscolaire se fait dans une crèche)	Minimum de 1.5 m ² par enfant (espaces de jeux à l'extérieur pas exigés), mais pas de ratio minimum éducateur/enfant
Garde par assistantes maternelles	Notification au niveau local ; certificat sur l'adéquation des locaux (taille et nombre de salles) ; jusqu'à quatre enfants autorisés par assistante maternelle	Pas de réglementation jusqu'à trois enfants, notification au conseil sanitaire et inspection par ce conseil avec quatre-six enfants	L'enregistrement des organismes locaux est facultative (bien qu'ils puissent parfois encore recevoir des subventions municipales), mais elle est exigée pour le programme national

Source : Autorités nationales.

déclaration volontaire et d'aide aux assistantes maternelles qui gardent jusqu'à trois enfants chez elles et qui ne sont pas tenues actuellement de notifier leur activité aux Conseils de santé et ne sont pas sujettes à des inspections dans le cadre des réglementations concernant les gardes d'enfants²⁸. L'Association nationale des assistantes maternelles s'efforce aussi d'améliorer la qualité des services par l'élaboration d'un code des bonnes pratiques²⁹. Au Japon et en Autriche, les réglementations diffèrent entre les autorités locales mais il existe en général certaines dispositions standards (tableau 5.9).

L'augmentation progressive du nombre d'organismes de garde non agréés, fonctionnant en dehors de la réglementation normale, a posé des problèmes de qualité au Japon. Les préfectures exercent une fonction d'orientation et de surveillance et peuvent éventuellement décider de la fermeture d'un organisme³⁰. Au cours des trois dernières années, des procédures d'assurance qualité ont été mises en application pour les crèches agréées, qui pourraient être étendues aux autres. Depuis l'année 2000, les directeurs de crèches agréées doivent entreprendre une auto-évaluation de la qualité des services qu'ils fournissent et depuis 2002 ils sont évalués par des tiers. L'objectif est d'aider les responsables à prendre conscience des problèmes posés par le fonctionnement de leur organisme et de faire davantage d'efforts pour améliorer la qualité, mais aussi de permettre aux utilisateurs de mieux comprendre la nature du service qu'ils utilisent.

5.4.4.2. La qualification du personnel

Dans les trois pays, la professionnalisation des personnels des organismes non réglementés, ou sujets à une réglementation limitée, pose un problème. En Irlande, la réglementation n'exige qu'une qualification « adaptée » (tableau 5.10) ; la formation est donc généralement volontaire. Les neuf associations qui gèrent des crèches et des organismes de garde en Irlande encouragent leurs membres à se former, mais encore à partir de différentes normes de base. Récemment, « une structure cadre pour l'éducation, la formation et le développement professionnel pour la petite enfance et le secteur de l'éducation » a été mis en avant³¹.

A la différence de l'Irlande, la professionnalisation du secteur en Autriche a débuté il y a plus d'un siècle. En 1872 déjà, une formation d'un an pour les éducateurs était créée. Aujourd'hui, l'Autriche et le Japon ont des institutions bien établies pour la formation des personnels chargés de la petite enfance. En Autriche, un diplôme est attribué après une formation de cinq ans dans une école spécialisée au niveau du deuxième cycle secondaire (généralement de 15 à 19 ans), ou bien après deux années de formation post-secondaire. Au Japon, la formation correspond au premier cycle de l'enseignement supérieur. Une solution alternative, choisie par 10 % des éducateurs, consiste à passer un examen organisé par la préfecture.

Au Japon, du fait d'une demande croissante et évolutive, la distinction stricte qui existait entre crèches et jardins d'enfants tend à disparaître. Récemment, une coopération inter-ministérielle a été instaurée pour créer une formation répondant aux besoins combinés des deux types de structures de garde. En Irlande, les qualifications des éducateurs de classes maternelles (qui sont des instituteurs de l'enseignement primaire) et celles des organismes de garde restent différentes et séparées, bien que de nouvelles formations homologuées soient apparues, qui combinent les aspects garde et éducation.

Tableau 5.10. **Des exigences limitées pour la qualification du personnel en Irlande**
Qualifications exigées selon le type de garde

	Autriche	Irlande	Japon
Garderies, crèches	Diplôme d'une école spécialisée de cinq ans au niveau du deuxième cycle secondaire, ou d'une institution donnant une formation spécialisée de deux ans au niveau post-secondaire (cette dernière est également ouverte aux personnes qui passent un examen spécial d'entrée)	Qualification « adaptée » : pas de formation exigée, mais on peut avoir obtenu un certificat national après deux ans de formation ; qualification de niveau 1 (une année de formation) exigée dans les groupes Montessori	Diplôme d'une école/institution de formation des éducateurs de garderies (équivalent d'un institut universitaire de premier cycle) ou obtention de l'examen d'éducateur de garderies organisé au niveau des préfectures
Année préprimaire en Autriche, préscolaire en Irlande et jardins d'enfants au Japon	Qualification d'instituteur, c'est-à-dire diplôme d'école normale (trois ans de formation)	Qualification habituelle d'instituteur, c'est-à-dire diplôme d'école normale (trois années de formation)	Diplôme d'éducateur de jardins d'enfants, avec trois niveaux de certificat (institut universitaire de premier cycle, université, institut d'études supérieures) ; récemment, coopération entre ministères pour créer des formations qui répondent aux exigences des garderies et des jardins d'enfants
Garderies périscolaires	Pour les « Horte », la même que pour les garderies ; pour les écoles à plein-temps, qualification d'instituteur ; pas de qualification pour la garderie périscolaire dans les écoles	Pas d'exigence de qualification	Pas d'exigence de qualification, mais souvent les éducateurs sont des spécialistes diplômés de l'accueil des enfants ou des éducateurs de jardins d'enfants
Assistants maternelles	Pas d'exigence de qualification	Pas d'exigence de qualification	Pas d'exigence de qualification, mais les programmes nationaux (qui couvrent 50 % des coûts) demandent un enregistrement et une qualification d'éducateur de garderie

Source : Autorités nationales.

Dans les trois pays, le personnel du secteur public est mieux rémunéré que celui du secteur privé. C'est au Japon que la différence est la plus prononcée : les personnels du secteur public sont des salariés permanents bénéficiant d'une rémunération à l'ancienneté, alors que les organismes privés ont davantage recours à un personnel temporaire à temps partiel, dont la rémunération est sensiblement inférieure à celle de l'ouvrier moyen (tableau 5.11). La garde périscolaire est principalement assurée par la municipalité, mais exclusivement sur la base de contrats de travail irréguliers. En Autriche, la différence entre secteur public et privé est moins grande, mais comme au Japon les

Tableau 5.11. Un double marché du travail des personnels des gardes d'enfants, en particulier au Japon

Rémunérations moyennes en pourcentage du RMO, par secteur

	Autriche ^a	Irlande ^b	Japon ^c
Secteur public	70-160 %	70-90 %	110-190 %
Secteur privé	80-120 %	55-70 %	85 %
Garderie périscolaire	Comme ci-dessus	n.d.	66 %
Non qualifié	55-70 %	40-50 %	40-70 % ^d

- a) Les données pour l'Autriche se réfèrent à l'échelle des rémunérations (salaire minimum de la convention collective pour le secteur privé) par fonction.
 b) Les données pour l'Irlande se réfèrent au taux de rémunération moyen (estimé par enquêtes).
 c) Les données pour le Japon sont des moyennes d'enquêtes, mais comportent des informations des collectivités locales.
 d) Les chiffres concernent des travailleurs occasionnels (qui ont souvent la qualification requise pour l'accueil des jeunes enfants).

Source : Estimations fondées sur les données des autorités nationales, Zhou et al. (2002) et Government of Ireland (1999) ; Autorités locales/régionales pour l'Autriche : Vienne et Basse Autriche ; Autorités locales/régionales pour le Japon : Quartier de Shinagawa (Tokyo) et Chiba City.

rémunérations tiennent habituellement compte de l'ancienneté. En Irlande, les rémunérations sont nettement inférieures à celles des deux autres pays, ce qui est lié au niveau plus faible des qualifications exigées.

5.5. Conclusions

Les longues périodes de congé parental sont répandues en Autriche, mais elles semblent avoir des conséquences négatives sur les qualifications et sur les liens avec l'emploi de ceux qui en bénéficient, habituellement les mères. A l'inverse, la brève durée de ce type de congé en Irlande oblige les parents à faire face très rapidement à un choix entre vie familiale et professionnelle. Les dispositifs concernant l'emploi et la famille au Japon comportent un congé parental jusqu'au premier anniversaire de l'enfant et une aide pour concilier les deux activités (souvent par un ajustement des horaires de travail) jusqu'à 3 ans. Néanmoins, comme on l'a vu aux chapitres 2 et 3, beaucoup de Japonaises renoncent encore à une activité professionnelle vers l'époque de la naissance. En dépit de grandes différences d'orientation de leurs politiques, les trois pays sont confrontés à des pénuries comparables de capacité d'accueil, en particulier pour les enfants de moins de 3 ans et à l'âge de la scolarité primaire.

En Autriche, la garde des enfants est la responsabilité des régions et des municipalités. Mais le gouvernement national peut (comme l'a montré la directive « Kindergartentillion ») stimuler et (co-) financer la création de nouvelles places dans les domaines où une assistance est le plus nécessaire (exemple, enfants avant 3 ans, extension des heures de fonctionnement de tous les services de garde). La nouvelle priorité donnée à la surveillance pendant toute la journée à l'école, qui a réussi à résoudre les problèmes de

capacité pour les enfants d'âge scolaire depuis le milieu des années 90 devrait être maintenue. De plus, pour améliorer l'efficacité du secteur de la garde des enfants, il faudrait envisager de subventionner les utilisateurs (les parents) plutôt que les organismes de garde, tandis que le niveau actuel de qualité pourrait être maintenu en liant l'attribution de ces ressources à l'utilisation de services dont la qualité est reconnue.

Par comparaison avec l'Irlande et le Japon, la politique autrichienne (droit au congé et allocation de garde d'une durée étendue) aide sensiblement plus les familles qui décident qu'un parent garde à plein-temps les très jeunes enfants. Une allocation substantielle attribuée pendant au moins trente mois permet aux parents de travailler un moins grand nombre d'heures et de ne pas travailler du tout, bien que les bénéficiaires soient autorisés à gagner jusqu'à 69 % du salaire moyen de l'ouvrier de production. Cependant, la majorité des bénéficiaires sont au départ en congé parental et ceux qui sont en congé n'ont le droit de gagner que 15 % du salaire moyen environ, à moins d'un accord de l'employeur. Ces parents ont aussi la possibilité de renoncer à la garantie de retour à l'emploi ; dans ce cas le seuil d'attribution de l'allocation incite fortement à maintenir la rémunération en-dessous de 69 % de la rémunération moyenne. Au total, l'allocation de garde, certainement conjointement avec les limitations de la possibilité de travailler imposées par la législation sur les congés, constituent un signal clair pour les parents en facilitant la garde à plein-temps par l'un des parents. Mais il existe aussi un risque que les administrations provinciales et municipales considèrent que du fait de la création d'une allocation de garde il peut être moins nécessaire d'aider et/ou de développer les services de garde pour les enfants de moins de 3 ans.

Pour élargir les possibilités de choix offertes aux parents autrichiens, tout en répondant à un souci d'équité entre les sexes et de maintien de l'offre future de main-d'œuvre (chapitres 2 et 4), il faudrait aussi envisager une réforme qui rendrait plus réaliste la possibilité de choisir de travailler ou de travailler pendant davantage d'heures. En dehors de l'extension de l'aide à la garde des enfants, une option possible consisterait à instituer un droit au travail à temps partiel pour les parents de jeunes enfants, par exemple pendant la période de congé parental, ou jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge d'entrer en maternelle, lorsque les services de garde sont plus largement disponibles. Le gouvernement envisage actuellement d'instaurer un droit au travail à temps partiel pour certains travailleurs jusqu'au septième anniversaire de l'enfant (Österreichische Bundesregierung, 2003). Mais les employeurs ont été jusqu'ici réticents pour accepter un droit au travail à temps partiel et la durée de la période « proposée » pourrait exacerber la résistance, en raison du coût de cette mesure pour les employeurs.

Une autre possibilité d'extension des possibilités de choix d'activité professionnelle pour les parents autrichiens consiste à rendre les taux des

allocations de garde plus souples, en fixant des taux plus élevés pour une période plus courte. Procéder ainsi en ce qui concerne la durée de l'allocation de garde réservée à « l'autre parent » peut contribuer à étendre l'utilisation du congé parental par les pères. De plus, pour élargir les possibilités de choix d'activité professionnelle, la réglementation des congés concernant les possibilités de rémunération et le seuil d'attribution de l'allocation de garde devraient être modifiés, pour réduire le risque potentiel d'une concentration des rémunérations à certains niveaux. On pourrait aussi envisager de lier le règlement d'une partie de l'allocation de garde avec le recours à des services de gardes habilités. Enfin, étant donné que l'allocation de garde est versée pendant au moins 30 mois, alors que la durée du congé avec garantie de retour à l'emploi se termine au deuxième anniversaire de l'enfant, il existe un risque que certains parents retardent le retour à l'emploi au-delà du moment auquel il est garanti. Les parents devraient être bien informés de cette particularité.

La réglementation japonaise du congé de garde est très innovante, du fait que son paiement dépend du retour du bénéficiaire à son emploi antérieur (pour au moins six mois) à l'expiration du congé. Cependant, alors que le droit au congé de garde a été progressivement élargi au cours de la dernière décennie, les données sur les dépenses publiques consacrées à cette mesure indiquent que le nombre réel de parents qui profitent de cette mesure doit être faible. Pour s'assurer que ses possibilités sont pleinement utilisées, de nouveaux efforts devraient être entrepris pour étendre l'utilisation réelle du congé parental. Cela permettrait d'améliorer sensiblement le lien avec l'emploi, en particulier pour les mères.

La politique concernant la garde des enfants au Japon vise à garantir la disponibilité d'un nombre suffisant de places pour améliorer le bien-être des enfants. Une demande croissante de possibilités de garde, non satisfaite par les institutions existantes a entraîné l'apparition de services de garde non habilités et faiblement réglementés. La proportion d'enfants accueillis par ces organismes est encore faible, mais le problème est urgent : les droits d'inscription payés par les parents pour une garde non habilitée sont généralement très élevés et la qualité est considérée comme très inégale. Cela pose de sérieux problèmes d'équité. Pour répondre à ces problèmes, beaucoup de municipalités ont commencé à émettre des directives à l'intention des organismes à caractère lucratif de garde non habilités – ce qui leur permet d'exercer une certaine influence sur ces services.

Pour augmenter la capacité d'accueil des services de garde au Japon, en particulier pour les enfants de moins de 3 ans et de plus de 6 ans, des moyens financiers importants ont été prévus au titre de différentes mesures. De plus, depuis l'année 2000, une nouvelle approche de la garde des enfants fondée sur le marché a été adoptée, ce qui permet aux services de garde à but lucratif de recevoir les mêmes subventions que les organismes publics ou sans but

lucrative. Cette orientation devrait être renforcée. Cependant, comme en Autriche, si la capacité d'accueil a augmenté grâce à ces mesures, il existe toujours une demande non satisfaite et les listes d'attente n'ont pas disparu. Une solution possible pour augmenter l'efficacité du secteur de l'accueil des enfants consiste à donner la priorité aux subventions aux parents plutôt qu'aux organismes de garde, à condition que les parents utilisent seulement des organismes dont la qualité est reconnue.

L'évolution démographique mettra également en cause les dispositifs de garde, car la population en âge de travailler va bientôt diminuer en Autriche et surtout au Japon (chapitre 4). La nécessité de mobiliser une main-d'œuvre féminine supplémentaire deviendra bientôt plus pressante. Ce besoin pourrait pour une part être satisfait en élargissant les possibilités d'emploi à temps partiel des mères (chapitre 3), mais il est peu probable que l'on puisse augmenter de manière significative les taux d'emploi des femmes sans augmenter la capacité d'accueil des jeunes enfants.

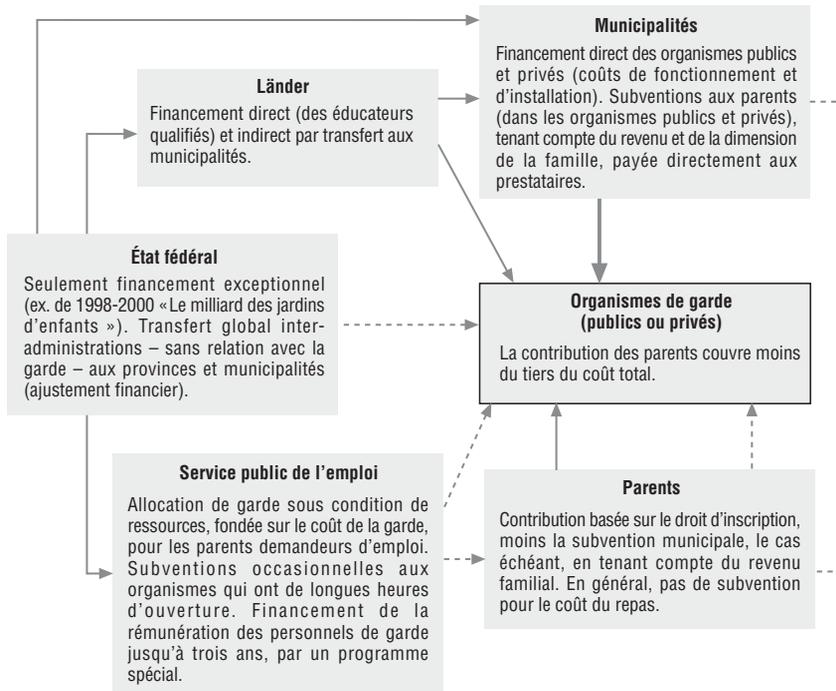
En Irlande, le coût total d'une place de garde d'un enfant est plus faible que dans les deux autres pays, mais – comme il existe moins de subventions publiques – les droits d'inscription sont trop élevés pour certains parents pour qu'un travail soit rentable à court terme (chapitre 6). De plus, la faible qualité d'une partie du secteur informel de l'accueil est apparue comme un problème pour le système irlandais. L'offre en tant que telle ne constitue pas un obstacle, sauf pour la garde après les heures de classe, car le marché informel s'est développé très rapidement. Mais le manque de places pourrait bientôt poser un problème. En dépit d'une forte augmentation de l'emploi des jeunes femmes, il existe encore de nombreuses femmes disponibles pour garder des enfants de manière informelle. Alors que ces femmes plus jeunes poursuivent une activité professionnelle, le nombre de femmes disponibles pour une garde informelle va diminuer, alors que la demande de garde pourrait continuer à augmenter.

Depuis l'année 2000, le gouvernement irlandais a fait des investissements importants dans le domaine de la garde des enfants, pour augmenter l'offre et améliorer la qualité des services (par une meilleure formation des personnels). A ce stade, plusieurs options possibles s'offrent au gouvernement. L'une d'entre elles consiste à laisser à peu près inchangé le marché existant de l'accueil des enfants et à aborder la question de la protection de l'enfance et de l'emploi des femmes en recherchant des financements supplémentaires grâce au programme d'égalité des chances en matière de garde pour les groupes de population défavorisés – exemple ceux qui sont peu qualifiés ou ont un faible revenu et les parents isolés. Une autre possibilité consiste à aborder de manière plus globale les problèmes de qualité des services et de développement de l'enfant et il est difficile de dire comment c'est possible sans ressources supplémentaires. Si le gouvernement devait décider d'augmenter encore les ressources publiques

consacrées à la garde des enfants, il y aurait de bons arguments en faveur d'une forme de contrôle qualité de l'important secteur informel, en contrepartie de subventions publiques. Dans ce cas, la création de bons de garde attribués aux utilisateurs paraîtrait particulièrement utile.

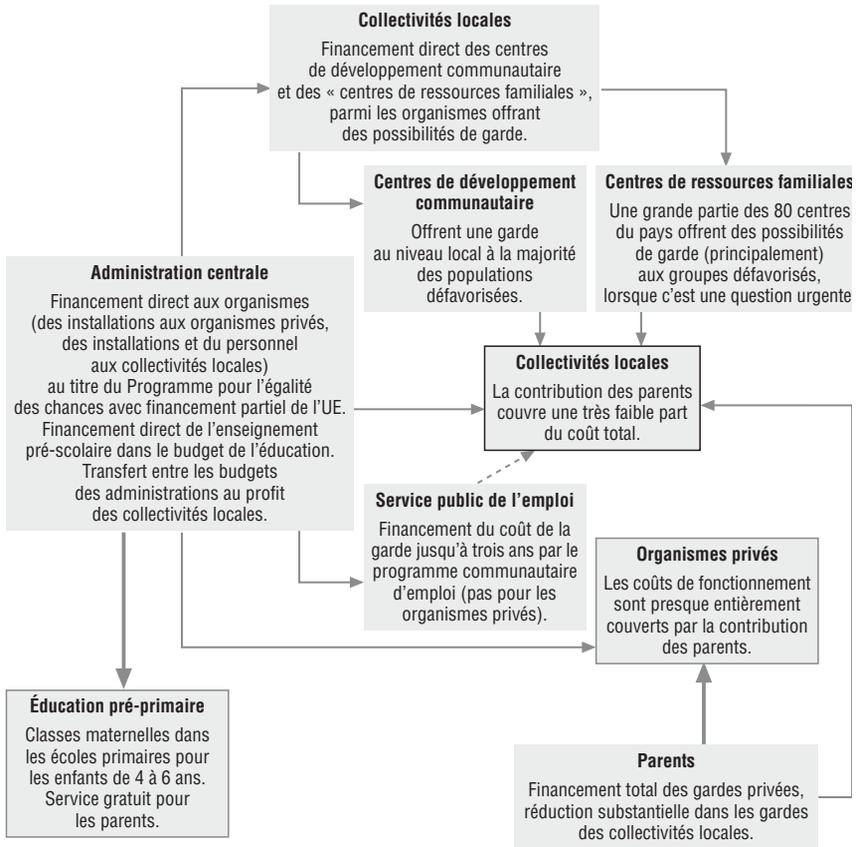
Annexe du chapitre 5

Graphique 5A.1. **Financement de la garde des enfants en Autriche**

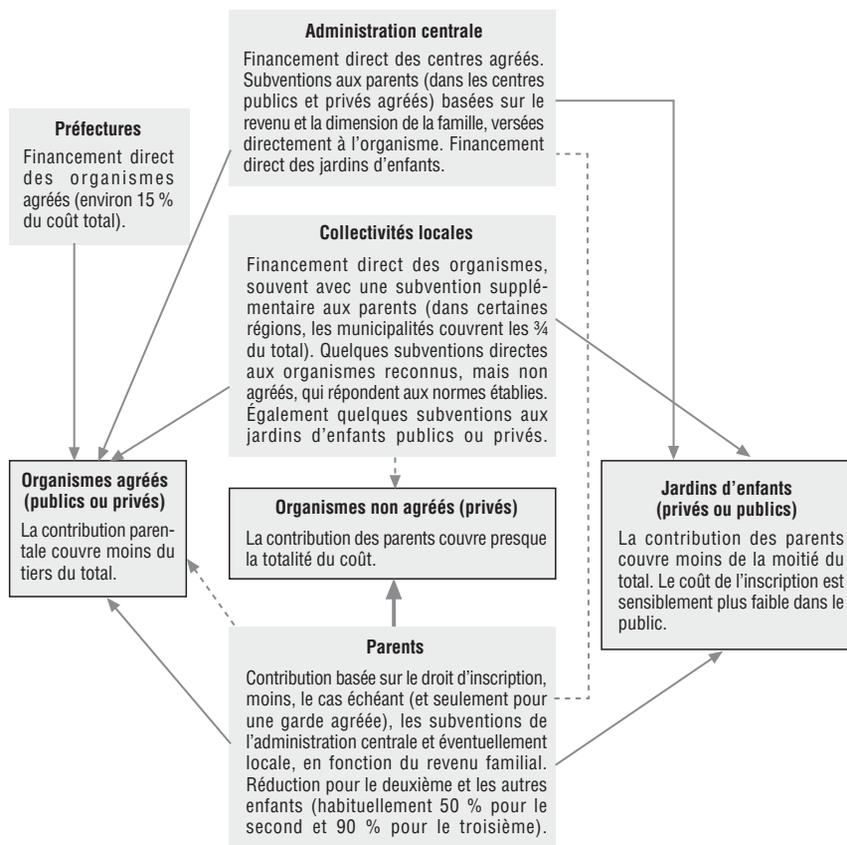


Source : Autorités autrichiennes.

Graphique 5A.2. **Financement de la garde des enfants en Irlande**



Source : Autorités irlandaises.

Graphique 5A.3. **Financement de la garde des enfants au Japon**

Source : Autorités japonaises.

Notes

1. Pendant le congé de maternité, la mère conserve sa rémunération complète en Autriche, tandis que l'allocation versée en Irlande représente 70 % de la rémunération brute (jusqu'à un maximum d'environ 50 % du salaire moyen de l'ouvrier de production) et 60 % du salaire journalier moyen au Japon (voir l'annexe de cet ouvrage).
2. Les catégories suivantes de travailleurs japonais n'ont pas droit au congé de garde des enfants : i) ceux qui sont employés à la journée ; ii) ceux qui ont un contrat de durée déterminée ; iii) ceux qui ont travaillé moins d'un an pour le même employeur ; iv) ceux dont le conjoint ne travaille pas, ou ne travaille pas plus de deux jours par semaine et peut donc prendre soin de l'enfant ; et v) ceux qui « d'un point de vue rationnel », ne sont pas considérés comme ayant droit, par exemple lorsqu'ils ne travaillent pas plus de deux jours par semaine.

3. Au Japon, comme en Autriche, le congé parental et l'allocation de garde font l'objet de dispositifs distincts (la loi sur la garde des enfants et sur le congé parental et la loi sur l'assurance en cours d'emploi), avec des critères d'attribution quelque peu différents. L'assurance liée à l'emploi couvre essentiellement les travailleurs ayant eu une activité professionnelle suffisante et qui travaillent plus de 30 heures par semaine (s'ils sont des travailleurs réguliers) ou plus de 20 heures (s'ils travaillent irrégulièrement).
4. Dans ces trois pays, les pères sont très peu nombreux à prendre un congé parental : de moins de 1 % au Japon à 5 % en Irlande. L'Autriche et le Japon se préoccupent d'accroître le nombre de pères prenant un congé.
5. En Autriche, les mères qui n'ont pas l'intention de reprendre leur travail à l'expiration de leur congé parental demandent cependant l'allocation de garde d'enfants. Au Japon dans ce cas, il est considéré comme normal de renoncer au paiement de ce congé de l'Assurance en cours d'emploi.
6. Une garde spécialisée (généralement à domicile) pour des raisons de santé ou de handicap ou pour les enfants sous la garde de l'État sont en dehors du champ de cette étude.
7. Le nombre de très jeunes enfants utilisant les services de garde d'enfants en Autriche et en Irlande est beaucoup plus faible que l'objectif fixé par le Conseil européen lors de sa réunion à Barcelone en mars 2002 : d'ici 2010, au moins 90 % des enfants entre trois ans et l'âge de début de scolarité obligatoire doivent être en jardins d'enfants ou dans des institutions préscolaires, alors qu'au moins 33 % des enfants de moins de trois ans doivent être dans des crèches.
8. Souvent, les parents utilisent une combinaison de garde d'enfants formelle et informelle, qui permet à un réseau de personnes travaillant de manière informelle de s'occuper, éventuellement tous les jours, des enfants lorsqu'il n'y a plus de garde institutionnelle. L'aide informelle est souvent nécessaire pour surmonter les maladies des enfants, car les réglementations concernant les congés sont souvent insuffisantes pour que les parents puissent garder leurs enfants quand ils sont malades. C'est particulièrement important pour les parents isolés qui travaillent.
9. En Irlande, le programme de partenariat social (Partnership 2000) couvrant la période 1997-1999 a donné lieu au premier accord visant à engager le gouvernement à prendre un certains nombres de mesures relatives à l'éducation pré-scolaire et à la garde des enfants (DT, 1997). De ce processus a émergé la Stratégie nationale pour la garde des enfants, et fut le premier essai concerté d'une politique gouvernementale cohérente et globale sur les sujets spécifiques aux problèmes liés à la garde des enfants (Government of Ireland, 1999), et qui inclut plusieurs des diverses recommandations faites par la commission sur la famille (Commission on the Family), données en réponse à la préoccupation croissante de stabilité familiale (Government of Ireland, 1998). Le partenariat qui en a découlé, Programme pour la prospérité et l'équité (Programme for Prosperity and Fairness) couvrant la période 2000 à 2002, a mis en avant et fixé les objectifs d'augmentation des capacités d'accueil aussi bien dans les secteurs publics que privés, de protection du bien-être des enfants en formant pour cela un personnel qualifié approprié, de réglementation des financements liés à la garde des enfants, et enfin d'amélioration des services de garde et équipements après scolaires (DT, 2000).
10. L'estimation de la proportion des demandes de gardes d'enfants non satisfaites en Autriche en 1995 et 2002 prennent en compte les enfants qui n'ont pas pu accéder à un lieu d'accueil, ainsi que ceux qui ont pu y accéder mais pas en nombre

d'heures suffisantes ou encore pas pour le type de garde recherché. En 2002, les demandes de garde supplémentaires furent évaluées à environ 7 % des enfants d'un groupe d'âge de moins de 6 ans. Dans ceux-ci, plus de 50 % avaient une place dans un lieu d'accueil mais pas pour le type ou les horaires recherchés.

11. Les incitations financières récentes en Autriche pour élargir les heures d'ouverture étaient beaucoup plus faibles que celles pour créer de nouveaux lieux d'accueil, car un paiement unique a été conditionné par l'assurance que ces horaires seraient appliqués pendant au moins dix ans.
12. Les principaux objectifs du Programme d'égalité des chances pour la garde des enfants sur la période 2000-2006, sont un investissement majeur dans le secteur de la garde des enfants, ils consistent à maintenir et à accroître le nombre de places et de locaux pour améliorer les prestations par une meilleure coordination, ainsi que pour accroître la qualité. La coordination est améliorée par la création d'une série de nouvelles structures : 33 comités pour la garde des enfants sont créés au niveau du comté pour promouvoir, développer, et encourager la qualité de la garde des enfants au niveau local, le Comité national de coordination de la garde des enfants doit superviser toutes les mesures dans le cadre de la Stratégie pour la garde des enfants ; la direction de la garde des enfants du DJELR est l'organisme central pour les pouvoirs publics et est chargée de la mise en œuvre de la stratégie (pour plus de précisions, voir Corrigan, 2002).
13. Cette évolution récente du financement du secteur public vers le privé sous licence d'exploitation au Japon, tient principalement au coût inférieur des rémunérations et donc à l'efficacité plus grande des organismes privés, à lieu par la transformation d'organismes publics en organismes privés, par la création de nouveaux organismes privés dans les zones urbaines et par la fermeture d'institutions publiques dans certaines zones rurales.
14. En avril 2002, c'est-à-dire deux ans après que les entreprises du secteur privé aient eu l'accord d'une licence d'exploitation pour gérer des centres de garde, 69 institutions agréées de garde d'enfants avaient été créées dans tout le pays selon ces conditions (17 par des entreprises privées, 7 par des organisations sans but lucratif et le reste par des fondations éducatives, des associations religieuses et des individus). Ce nombre n'est pas très élevé, mais c'est probablement un premier pas important.
15. En Irlande il existe une considérable inégalité entre les prestataires privés et ceux des collectivités locales en terme de financement public. Les prestataires privés ne peuvent obtenir des crédits d'installation que jusqu'à 65 % de leurs coûts de démarrage, alors que les organismes des collectivités locales peuvent obtenir ces fonds jusqu'à 100 % des coûts réels plus des subventions pour le personnel. C'est pourquoi il est très difficile pour les prestataires privés de fournir une garde de qualité et dans les conditions des collectivités locales au même prix.
16. A Vienne, les couples à deux revenus et les parents uniques ont priorité pour bénéficier d'une surveillance toute la journée dans les écoles (primaires et secondaires).
17. Les données suggèrent qu'au Japon, parmi les utilisateurs de garde d'enfants agréée, environ un tiers des mères n'ont pas d'activité professionnelle, alors qu'un autre tiers a des revenus inférieurs au seuil d'impôt sur le revenu (Oishi, 2002).
18. La part parentale pour les coûts de la garde des enfants au Japon est bien inférieure à la charge nominale de 43 %. Beaucoup de municipalités définissent des normes plus élevées ou paient des rémunérations supérieures, ou encore mettent davantage de fonds dans le fonctionnement des gardes d'enfants agréées,

ce qui fait que la part du coût des parents est de l'ordre de 20 % (par exemple la ville de Chiba) ou seulement 10 % (par exemple la ville de Tokyo ou de Chiyoda). Les données pour l'Autriche se réfèrent à 1995 et incluent seulement les jardins d'enfants publics. Pour l'ensemble du marché de la garde d'enfants, la proportion sera légèrement supérieure, quoique pas supérieure à 20 %.

19. Dans le quartier de Shinagawa dans la Tokyo métropolitaine par exemple, les droits sont au maximum de 458 USD pour un enfant de 0-2 ans, de 180 USD pour un enfant de 2-3 ans, et de 143 USD pour un enfant de 3-6 ans.
20. Toute comparaison des prix demandés en comparaison du revenu du ménage pour différents groupes de revenus est difficile ou quelque peu arbitraire, par suite de grandes différences régionales dans les trois pays. L'évaluation présentée ici repose sur des informations concernant chacune des capitales – Vienne, Dublin et Tokyo – donc pas nécessairement représentatives de l'ensemble du pays, mais touchant 20 % de la population.
21. A Vienne en Autriche, cela est beaucoup plus élevé que la contribution moyenne payée d'après le tableau 5.8. Cela s'explique par la durée moyenne du séjour dans un organisme de garde en Autriche – seulement environ 5 heures par jour – en mettant à part le fait qu'une garde à mi-temps est gratuite dans l'une des plus grandes provinces (Basse Autriche).
22. Au Japon jusqu'en 1997, les fonctionnaires municipaux affectaient les enfants à des organismes de garde sans prendre nécessairement en considération les préférences des parents.
23. Les « assistantes maternelles volantes » sont des assistantes maternelles qualifiées employées par l'une des trois grandes associations de garde dans cette province. Les « assistantes maternelles mobiles » sont soit des assistantes maternelles, soit des personnels qualifiés d'un organisme de garde, soit des enseignants. Les deux dispositifs ont été créés pour répondre à la croissance du chômage chez les enseignants et les personnels des services de garde.
24. En moyenne, un enfant passe environ 40 heures par semaine dans une garderie agréée au Japon (MHLW, 2001h), environ 28 heures dans un dispositif de garde en Irlande (ICTU, 2002) et environ 24 heures en Autriche (BMSG, 1999a).
25. Il y a environ 10 à 12 semaines de vacances par an au Japon, et un peu plus en Autriche et en Irlande, avec une concentration plus forte pendant l'été dans les deux pays européens.
26. Au-delà de cette période de 3.5 heures, les organismes de garde en Irlande doivent offrir un service complet, avec cuisine, salle pour dormir, ce qui rendrait les places à temps partiel inefficaces. Il convient aussi de noter que bien que les services de garde soient placés sous la responsabilité du Department of Health and Children, la durée de ces services est mentionnée dans les Pre-School Regulations (qui font actuellement l'objet d'une révision).
27. En Autriche, la réglementation ne précise pas le nombre d'enfants par encadrement, mais la dimension maximale d'un groupe.
28. En Irlande, toute personne gardant plus de six enfants doit respecter la réglementation de la garde, les assistantes gardant quatre à six enfants relevant d'une catégorie particulière. Elles doivent se déclarer au Conseil de santé et font l'objet d'une inspection, mais les exigences sont limitées (exemple pas de restrictions concernant la superficie). Environ 80 % des assistantes maternelles ne gardent pas plus de trois enfants et la plupart sont des jeunes mères qui gardent aussi leurs propres enfants.

29. Les membres de la Irish Childminders Association doivent souscrire une assurance concernant les assistantes maternelles, remplir un formulaire d'enregistrement auprès du médecin de famille et répondre à toutes les exigences légales concernant leur domicile. L'enregistrement auprès des impôts est également encouragé. L'impôt moyen d'une assistante maternelle s'élevant à environ 735 USD par an plus un minimum de 315 USD de cotisations sociales qui garantit le droit aux allocations de maternité et à une pension de retraite.
30. En 2002, l'ancien président d'une chaîne nationale de crèches non agréées a été condamné à une peine d'une année de prison pour négligence professionnelle ayant entraîné la mort d'un bébé de quatre mois. Ce jugement est considéré comme une étape marquante, qui devrait susciter une pression sur les services de garde non agréés, afin qu'ils améliorent la qualité de leurs installations et la compétence de leur personnel.
31. Le modèle cadre irlandais de « structure pour l'éducation, la formation et le développement professionnel dans la garde de la petite enfance et le secteur de l'éducation » (Model of framework for education, training and professional development in the early childhood care and education sector) a été publié par un sous-groupe émanant du comité de coordination national pour la garde des enfants (National Childcare Co-ordinating Committee) en septembre 2002. Ce comité est soutenu dans son travail par toutes les organisations nationales volontaires en matière de garde des enfants. Parallèlement, une nouvelle institution, l'autorité nationale de qualification en Irlande (the National Qualifications Authority of Ireland) a été mis en place en vue de rationaliser les procédés de qualifications à travers tous les secteurs. Ce modèle cadre va contribuer au travail de cette institution une fois qu'elle se sera tournée vers le problème de la garde des enfants.

Références

- ABE, A. (2002), « Effects of Child-related Benefits in Japan », document pour le International Workshop on Low Fertility and Social Policies, National Institute for Population and Social Security Research, Tokyo, 19-22 novembre 2002.
- ADEMA, W. (2001), « Net Social Expenditure, 2nd Edition », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 52, OCDE, Paris (disponible en japonais sur le site www.ipss.go.jp).
- ADEMA, W., GRAY, D., et KAHL, S. (2003), « Social Assistance in Germany », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 58, OCDE, Paris.
- ADM (2002), *The National Summary of the County Childcare Census 1999/2000*, Area Development Management Limited, Dublin.
- AHN, N. et MIRA, P. (2002), « A Note on the Changing Relationship between Fertility and Female Employment Rates in Developed Countries », *Journal of Population Economics*, vol. 15, pp. 667-682.
- AK (2001), « Alleinerzieherinnen in Wien [Les mères célibataires à Vienne] », Arbeiterkammer, Vienne.
- AK (2001a), *Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch 2001* [Statistiques économiques et sociales 2001], Arbeiterkammer, Vienne.
- AK (2002), *Sozialleistungen im Überblick* [Enquêtes sur les revenus sociaux], ÖGB Verlag, Vienne.
- AMINO, T. (2001), *Study on the Effects of Day Care on the Development of Children: Longitudinal Study on the Effect of Infant Day Care*, Sophia University, Japon.
- ANTECOL, H. (2000), « An Examination of Cross-country Differences in the Gender Gap in Labour Force Participation Rates », *Labour Economics*, vol. 7, pp. 409-426.
- ARAKI, T. (1999), « 1999 Revisions of Employment Security Law and Worker Dispatching Law: Drastic Reforms of Japanese Labor Market Regulations », *Japan Labor Bulletin*, vol. 38, n° 9, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- ARAKI, T. (2002), « Re-examining the Role of Labor Unions in the era of the Diversified Workforce », *Japan Labor Bulletin*, vol. 41, n° 5, pp. 6-14, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- The Asahi Shimbun* (2002), « Overtime Without Pay Still Business as Usual », 3 décembre 2002.
- The Asahi Shimbun* (2002a), « Baby Dearth Pushes State to Matchmaking », 19 novembre 2002.
- The Asahi Shimbun* (2002b), « Taxpayers at Odds Over Scrapping Spousal Deductions », 6 décembre 2002.

- The Asahi Shimbun* (2003), « Analysis: Arrest regarded as warning against unpaid overtime », 5 février 2003.
- ATOH, M. (2000), « The Coming of a Hyper-aged and Depopulating Society and Population Policies: The case of Japan », National Institute of Population and Social Security Research, Tokyo.
- ATOH, M. (2001), « Very Low Fertility in Japan and Value Change Hypotheses », *Review of Population and Social Policy*, n° 10, pp. 1-21.
- BARRETT, A., CALLAN, T. (dir. pub.), DORIS, A., O'NEILL, D., RUSSELL, H., SWEETMAN, O. et McBRIDE, J. (2000), *How Unequal: Men and Women in the Irish Labour Market*, The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- BECKER, G. (1981), *A Treatise on the Family*. Harvard University Press.
- BLANCHET, D. et EKERT-JAFFE, O. (1994), « The Demographic Impact of Fertility Benefits: Evidence from a micro-model and from macro-data », in J. Ermisch et N. Ogawa (dir. pub.), *The Family, the Market and the State in Ageing Societies*, Clarendon Press, Oxford.
- BLAU, D. (2002), « An Economic Perspective on Child Care Policy », document pour le International Workshop on Low Fertility and Social Policies, National Institute for Population and Social Security Research, Tokyo, 19-22 novembre 2002.
- BMF (2002), *Austrian Tax Book 2002*, Federal Ministry of Finance, Vienne.
- BMUJF (1999), *Österreichischer Familienbericht 1999, Band I* [Rapport autrichien sur la famille 1999, partie I], Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, Vienne.
- BMUJF (1999a), *Österreichischer Familienbericht 1999, Band II: Familien- & Arbeitswelt* [Rapport autrichien sur la famille 1999, partie II : Famille et travail], Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, Vienne.
- BMW (2002), *Beschäftigung und Einkommen von Frauen und Männern* [Travail et revenus des femmes et des hommes], Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Vienne.
- BOLING, P. (2002), « Family Support Policies in Japan », memo prepared for seminar on working mothers in Japan at Yale University, 22 juillet 2002.
- BONGAARTS, J. (2002), « The end of the fertility transition in the developed world », *Population and Development Review*, vol. 28(3), pp. 419-443.
- BONGAARTS, J. et FEENEY, G. (1998), « On the Quantum and Tempo of Fertility », *Population and Development Review*, vol. 24(2), pp. 271-291.
- BOOCOCK, S.S. (1995) « Early Childhood Programs in Other Nations: Goals and outcomes », *The Future of Children*, vol. 5, n° 3, pp. 95-114.
- BRADSHAW, J. et FINCH, N. (2002), *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, Research Report No. 174, Department for Work and Pensions, Londres.
- BREWSTER, K.L. et RINDFUSS, R.R. (2000), « Fertility and Women's Employment in Industrialized Nations », *Annual Review of Sociology*, vol. 26, pp. 271-296.
- BUBER, I. (2001), « The Effect of the Completion of Education on Entry into Motherhood in Austria. Or: The real educational catch-up effect », document présenté à la 15th Annual Conference of the European Society for Population Economics, 14-16 juin 2001, Athènes.

- CALLAN, T. et DORIS, A. (1999), « Labour Supply Responses », *The Impact of the Minimum Wage in Ireland, Final Report of the Interdepartmental Group of Implementation of Minimum Wage*, Dublin
- CALLAN, T., DEX, S., SMITH, N. et VLASBLOM, J.D. (1999), « Taxation of Spouses: A Cross-Country Study of the Effects on Married Women's Labour Supply », août 1999, Centre for Labour Market and Social Research, *Working Paper 99-02*, University of Aarhus, Danemark.
- CALLAN, T. et KEENEY, M. (2002), « Taxes, Benefits and the Financial Incentive to Work: Evolution and Policy Impacts », *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland*, Department of Enterprise, Trade and Employment, Dublin.
- CALLAN, T., NOLAN, B., O'NEILL, D. et SWEETMAN, O. (1998), *Female Labour Supply and Income Inequality in Ireland*, National University of Ireland Maynooth, Economics Department Working Papers Series, n° 79/06/98.
- CALLAN, T., KEENEY, M., NOLAN, B. et WALSH, J. (2001), « Reforming tax and welfare », octobre 2001, *Policy Research Series n° 42*, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- CASTLES, F.G. (2002), « The World Turned Upside Down: Below-replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries », document gratuit, Université d'Édimbourg.
- CHESNAIS, J.-C. (1998), « Below-replacement Fertility in the European Union (EU-15): Facts and policies, 1960-1997 », *Review of Population and Social Policy*, n° 7, pp. 83-101.
- COLLINS, G. et WICKHAM, J. (2001), « What Childcare Crisis? Irish mothers entering the labour force », *Report for the Employment Research Centre Labour Market Observatory*, 10 mai 2001, Trinity College, Dublin.
- CORRIGAN, C. (2002), « OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care, Background Report », octobre 2002, document préparé pour le Department for Education and Science, Dublin.
- CSO (2000), *Quarterly National Household Survey*, Central Statistical Office, Dublin.
- CSO (2002), *Quarterly National Household Survey*, Central Statistical Office, Dublin.
- DALY, M., et CLAVERO, S. (2002), « Contemporary Family Policy: A comparative review of Ireland, France, Germany, Sweden and the UK », Institute of Public Administration, Dublin.
- DATTA GUPTA, N. et SMITH, N. (2002), « Children and Career Interruptions: the Family Gap in Denmark », *Economica*, vol. 69, n° 4.
- DATTA GUPTA, N., OAXACA, R., et SMITH, N. (2001), « Swimming Upstream, Floating Downstream – Trends in the US and Danish Gender wage gaps », Centre for Labour Market and Social Research, *Working Paper 01-06*, University of Aarhus, Danemark.
- DELOITTE et TOUCHE (1998), *Review of Community Employment Programme*, Rapport final du Department of Enterprise, Trade and Employment, septembre 1998, Dublin.
- DEMENY, P. (1997), « Replacement-Level Fertility: The Implausible Endpoint of the Demographic Transition », pp. 94-110 in G.W. Jones (dir. pub.), *The Continuing Demographic Transition*, Clarendon Press, Oxford.
- DENNY, K., HARMON, C. et O'CONNELL, P.J. (2000), « Investing in People », *Policy Research Series n° 38*, The Economic and Social Research Institute, Dublin.

- DETE (2001), *Protection of Employees (Part-time Work) Act, 2001*, n° 45 of 2001, Department of Enterprise, Trade and Employment, Dublin.
- DF (1999), *Budget 2000*, décembre 1999, Department of Finance, Dublin.
- DF (2001) *Budget 2002*, décembre 2001, Department of Finance, Dublin.
- DF (2002), *Economic Review and Outlook 2002*, Department of Finance, Dublin.
- DF (2002a), *Budget 2003*, décembre 2002, Department of Finance, Dublin.
- DINGELDEY, I. (2001) « European Tax Systems and Their Impact on Family Employment Patterns », *Journal of Social Policy*, vol. 30, n° 4.
- DJELR (2002), *Report of the Working Group on the Review of the Parental Leave Act 1998*, avril 2002, Department of Justice, Equality and Law Reform, Dublin.
- DSCFA (2000), *Review of the One-Parent Family Payment*, September 2000, Department of Social, Community and Family Affairs, Dublin.
- DSCFA (2001), *Social Welfare Rates of Payment 2002*, décembre 2001, Department of Social, Community and Family Affairs, Dublin.
- DSCFA (2002), *Statistical Information on Social Welfare Services 2001*, Department of Social, Community and Family Affairs, Dublin.
- DT (1997), *Partnership 2000*, décembre 1997, Department of the Taoiseach, Dublin.
- DT (2000), *Programme for Prosperity and Fairness*, décembre 2000, Department of the Taoiseach, Dublin.
- DT (2003), *Sustaining Progress*, février 2003, Department of the Taoiseach, Dublin.
- EASTERLIN, R. (1980), *Birth and Fortune: The Impact of Numbers on Personal Welfare*, Basic Books (2^e édition, University of Chicago Press, Chicago, 1987), New York.
- ECATT (2000), *Benchmarking progress on New Ways of Working and New Forms of Business across Europe*, août 2000, Electronic Commerce and Telework Trends (financé par la Commission européenne).
- EDIN, P-A. et GUSTAVSSON, M. (2001), « Time out of Work and Skill Depreciation », document gratuit, Uppsala University.
- EFILWC (2001), *Third European Survey on Working Conditions 2000*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- EIRO (2002), *Annual Review 2001*, European Industrial Relations Observatory, Dublin.
- EKERT, O. (1986), « Effets et limites des aides financiers aux familles : une expérience et un modèle », *Population*, vol. 2, pp. 327-348.
- ENGELHARDT, H., KÖGEL, T. et PRSKAWETZ, A. (2001), « Fertility and Female Employment Reconsidered: A macro-level time series analysis », *MPIDR Working Paper WP 2001-021*, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- ESRI (1997), « Income Support and Work Incentives: Ireland and the UK », *Policy Research Series Paper n° 30*, The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- ESRI (1999), « Monitoring Poverty Trends: Results from the 1997 Living in Ireland Survey », *Working Paper n° 140*, The Economic and Social Research Institute, Dublin.

- ESRI (2002), « Monitoring Poverty Trends: Results from the 2000 Living in Ireland Survey », *Policy Research Series n° 45*, The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *Family and Social Situation*, Eurobarometer 56 (EB56.2), Commission de l'Union européenne, Bruxelles.
- EUROSTAT (1999), *NewCronos database, Population scenarios (révision 1999)*, Luxembourg.
- EUROSTAT (1999a), *Household Budget Survey*, Luxembourg.
- EUROSTAT (2001), *European Labour Force Survey*, Luxembourg.
- EUROSTAT (2002), *Demographic data*, NewCronos database, Luxembourg.
- FAHEY, T et RUSSELL, H. (2001), « Family Formation in Ireland Trends, Data Needs and Implications » *Policy Research Series n° 43*, The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- FÁS (2002), *The Irish Labour Market Review 2002*, FÁS – Training and Employment Authority, Dublin.
- FÁS (2002a), FÁS Initiative « Gateway for Women » launched by Minister for Labour Affairs, Mr Frank Fahey, T.D., communiqué de presse du 19 novembre 2002, www.fas.ie
- FINE-DAVIS, M., FAGNANI, J., GIOVANNINI, D., HOJGAARD, L., et CLARK, H. (2002), *Fathers and Mothers: Dilemmas of the Work-Life Balance*, University of Dublin.
- FISHER, H. (2000), *Investing in People – Family-friendly arrangements in small and medium sized enterprises*, The Equality Authority, Dublin.
- FÖRSTER, M. (2000), « Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD area », *Labour Market and Social Policy Occasional Paper Series, n° 42*, OCDE, Paris.
- FÖRSTER, M., REDL, J., TENSCHERT, U. et TILL, M. (2001), *Dimensions of Poverty in Austria in the late 1990s*, Eurosocial reports vol. 69/01, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienne.
- FREIJKA, T., CALOT, G., SARDON, J-P. et CONFESSON, A. (2001), « Cohort Childlessness and Parity in Low-fertility Countries », document présenté à la European Population Conference 2001, 7-9 juin 2001, Helsinki.
- FUJIKI, H., KURODA, S., et TACHIBANAKI, T. (2001), « Structural Issues in the Japanese Labor Market: An Era of Variety, Equity, and Efficiency or an Era of Bipolarization? », *Monetary and Economic Studies (Édition spéciale)*, février 2001, pp. 177-205.
- GAUTHIER, A.H. (2001), « The Impact of Public Policies on Families and Demographic Behaviour », document présenté à la ESF/EURESCO conference « The second demographic transition in Europe », Bad Herrenhalb, 23-28 juin.
- GAUTHIER, A.H. (1996), *The State and the Family; A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Clarendon Press, Oxford.
- GAUTHIER, A.H. et HATZIUS, J. (1997), « Family Benefits and Fertility: an econometric analysis », *Population Studies*, vol. 51(3), pp. 295-306.
- GISSER, R., HOLZER, W., MÜNZ, R. et NEBENFÜHR, E. (1995), *Familie und Familienpolitik in Österreich [Familles et politiques de la famille en Autriche]*, Wissen, Einstellungen, offene Wünsche, internationaler Vergleich, Institute for Demography, Vienne.

- GOLDSTEIN, J., LUTZ, W. et TESTA, M.R. (2002), « The Emergence of Sub-replacement Family Size Ideals in Europe », Institute for Demography, Vienne.
- GOVERNMENT OF IRELAND (1998), *Strengthening Families for Life: Final Report of the Commission on the Family*, The Stationery Office, Dublin.
- GOVERNMENT OF IRELAND (1999), *National Childcare Strategy: Report of the Partnership 2000 Expert Working Group on Childcare*, The Stationery Office, Dublin.
- GOVERNMENT OF IRELAND (2000), *Annual Report of the Comptroller and Auditor General and Appropriate Accounts*, vol. 1, The Stationery Office, Dublin.
- GROSS, I. (1995). « Erhebungen über die Zeitverwendung 1981 und 1992 » [Enquête sur l'utilisation du temps en 1981 et 1992], *Statistische Nachrichten*, n° 2, pp. 116-121, Vienne.
- GUGER, A. (1996), « *Redistribution by the State in Austria* », Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienne.
- GUGER, A. (1998), *Verteilungswirkungen familienpolitisch motivierter Maßnahmen in Österreich* [Effets de répartition des instruments destinés à la famille en Autriche], Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienne.
- GUGER, A. et MUM, D. (1999), *Die Verteilungswirkungen des Familienpakets 1998* [Effets de répartition du package de politiques de la famille en 1998], Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienne.
- HAMMER, G. (1997), « *Kinderbetreuung – Ausgewählte Hauptergebnisse des Mikrozensus September 1995* », *Statistische Nachrichten*, n° 3, pp. 168-175, Vienne.
- HAN, W. (2002), « *Nonstandard Work Schedules and Child Cognitive Outcomes* », document préparé pour le Family and Work Policies Committee of the National Research Council/Institute of Medicine's Board on Children, Youth, and Families, 5 juillet 2002.
- HAN, W., WALDFOGEL, J. et BROOKS-GUNN, J. (2001), « *The Effects of Early Maternal Employment on Later Cognitive and Behavioural Outcomes* », *Journal of Marriage and the Family*, vol. 63, n° 2, pp. 336-354.
- HANIKA, A. (2001), « *Bevölkerungsvorausschätzung 2001-2050 für Österreich und die Bundesländer* [Projections de population 2001-2050 en Autriche et dans ses provinces] », *Statistische Nachrichten*, n° 9, pp. 626-637, Vienne.
- HAUPTVERBAND (plusieurs années), *Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung* [Manuel statistique de la Sécurité sociale autrichienne], Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Vienne.
- HIRAO, K. (2001), « *The Effect of Higher Education on the Rate of Labor-Force Exit for Married Japanese Women* », *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 42, n° 5.
- HIRAO, K. (2002), « *Privatized Education Market and Maternal Employment in Japan* », document préparé pour le Workshop of Childcare and Maternal Employment in Japan, Yale University, 22 juillet 2002.
- HIROSIMA, K. (2001), « *Decomposing Recent Fertility Decline: How Have Nuptiality and Marital Fertility Affected it in Japan?* », document présenté au séminaire IUSSP sur « *International Perspectives on Low Fertility: Trends, Theories and Policies* », Tokyo, 21-23 mars 2001.
- HOEM, B. (2000), « *Entry into Motherhood in Sweden: the influence of economic factors on the rise and fall in fertility, 1986-1997* », *Demographic Research*, vol. 2, Article 4.

- IBEC (2000) *Family-Friendly/Work-Life Balance Policies*, Irish Business and Employers Confederation, Dublin, décembre.
- IBEC (2001) *National Survey on conditions of Employment for the Manufacturing and Wholesale Distribution Sectors*, Irish Business and Employers Confederation (survey for IBEC members), Dublin, septembre.
- IBEC (2002) *Women in Management in Irish Business*, Irish Business and Employers Confederation, Dublin, mars.
- IBEC (2002a) *Human Resources Management Survey 2002*, Irish Business and Employers Confederation, Dublin, juillet.
- ICTU (2002), *Identifying Member's Childcare Needs*, Irish Congress of Trade Unions, Dublin.
- ILO (2003), « Laborsta », Database on Labour Statistics, International Labour Organisation, Genève.
- IWASAWA, M. (2001), « Partnership Transition in Contemporary Japan: Prevalence of Childless Non-Cohabiting Couples », document présenté à la conférence sur « International Perspectives on Low Fertility: Trends, theories, policies », Tokyo, 21-23 mars 2001.
- The Japan Times* (2002), « The Thorny Topic of 'Office Flowers' », 16 décembre 2002.
- JIL (1993), « Working Conditions and the Labour Market », *Japan Labor Bulletin*, vol. 32, n° 6, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- JIL (2002), « Working Conditions and the Labour Market », *Japan Labor Bulletin*, vol. 41, n° 7, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- JIL (2002a), « Number of Dispatched Workers in FY 2000 Jumps 30 % from Previous Year », *Japan Labor Bulletin*, vol. 41, n° 4, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- JIL (2002b), *Japan Labor Bulletin*, vol. 41, n° 6, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- JIL (2002c), *Japan Labor Bulletin*, vol. 41, n° 8, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- JIWE (1995), *Survey on Work*, Japan Institute of Workers' Evolution.
- JIWE (2000), *Survey on Female Sougou-shoku Workers' Condition*, Japan Institute of Workers' Evolution.
- JIWE (2001), *Survey on Atypical Work*, Japan Institute of Workers' Evolution.
- JTUC (2002), *Rengo's Survey on Life 2002*, Japanese Trade Union Confederation.
- JTUC (2002a), *The Spring Struggle for a Better Life 2002*, Rengo White Paper, Japanese Trade Union Confederation.
- JTUC (2003), *The Spring Struggle for a Better Life 2003*, Rengo White Paper, Japanese Trade Union Confederation.
- KAMERMAN, S., NEUMAN, S., WALDFOGEL, J. et BROOKS-GUNN, J. (2003), « Social Policies, Family Types, and Child Outcomes in Selected OECD Countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, à paraître.
- KATO, H. (2000), « Econometric Analysis on Childbirth, Marriage and Labour Market (Shusseï, Kekkou oyobi Roudou Shijyou no Keiryô Bunseki) », *Population Study*, vol. 56(1), National Institute of Population and Social Security Research, Tokyo.

- KAWAGUCHI, A. (2001), « Women's Marriage Premium - Effects of Marriage and Child Birth on Employment and Wage », *Quarterly Journal of Research on Household Economics*, n°51, Institute for Research on Household Economics, Tokyo.
- KAWAGUCHI, A. (2002), « Family-Friendly Policies and Equal Opportunity Policies », *The Japanese Journal of Labour Studies*, n° 503, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- KEZUKA, K. (2000), « Legal Problems Concerning Part-time Work in Japan », *Japan Labor Bulletin*, vol. 39, n° 9, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- KIELY, G. (2000), « Ireland: Low Fertility », Contribution to the European Observatory on Family Matters, Vienne (Focus monitoring 2000: Fertility).
- KIERNAN, K. (1999), « Childbearing outside Marriage in Western Europe », *Population Trends*, vol. 98, pp. 11-20.
- KOHLER, H.P., BILLARI, F. et ORTEGA, J.A. (2001), « Towards a Theory of Lowest-Low Fertility », Working Paper 2001-032, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock.
- KOHLER, H.P. et ORTEGA, J.A. (2002), « Tempo-adjusted Period Parity Progression Measures, Fertility Postponement and Completed Cohort Fertility », *Demographic Research*, vol. 6, Article 6.
- KÖGEL, T. (2002), « Did the Association Between Fertility and Female Employment Within OECD Countries Really Change its Sign? », Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock.
- KRAVDAL, Ø. (1996), « How the Local Supply of Day-care Centers Influences Fertility in Norway: A parity-specific approach », *Population Research and Policy Review*, vol. 15(3), pp. 201-218.
- LEHNER, U. et PRAMMER-WALDHÖR, M. (2002), « Wie gut gelingt die erneute Beschäftigungsintegration nach der Elternkarenz? [Est-il possible de réintégrer son travail après un congé parental ?] », Kurzbericht 1/02, Synthesis Forschung, Vienne.
- LESTHAEGE, R. (2000), « Europe's Demographic Issues: Fertility, household formation and replacement migration », Interuniversity Papers in Demography, WP 2000-6, Vrije Universiteit, Bruxelles.
- LESTHAEGE, R. et MOORS, G. (1996), « Living Arrangements, Socio-economic Position and Values among Young Adults: a pattern description of France, West Germany, Belgium and the Netherlands 1990 », pp. 163-221 in D. Coleman (dir. pub.), *Europe's Population in the 1990s*, Oxford University Press, Oxford.
- LUTZ, H. (2003), « Auswirkungen der Kindergeldregelung auf die Beschäftigung von Frauen mit Kleinkindern », Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienne.
- LUTZ, W. (2000), « Determinants of Low Fertility and Ageing Prospects for Europe », pp. 49-65 in S. Trnka (dir. pub.), *Family Issues Between Gender and Generations*, Seminar Report, European Observatory of Family Matters, Vienne.
- MAHON, E., CONLON, C. et DILLON, D. (1998), « Women and Crisis Pregnancy », document présenté au Department of Health and Children, The Stationery Office, Dublin.
- MASON, K., OPPENHEIM, N. TSUYA et CHOE, M.K. (dir. pub.) (1998), *The Changing Family in Comparative Perspective: Asia and the US*, East-West Center, Honolulu.

- McDONALD, P. (2000), « Gender Equity in Theories of Fertility Transition », *Population and Development Review*, vol. 26(3), pp. 427-439.
- McDONALD, P. (2000a), « Gender equity, social institutions and the future of fertility », *Journal of Population Research*, vol. 17(1), pp. 1-16.
- McDONALD, P. (1996), « Demographic Life Transitions: an alternative theoretical paradigm », *Health Transition Review*, Supplément 6, pp. 385-392.
- MHLW (2001), *Basic Survey on Wage Structure*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2001a), *Basic Survey on the Employment of Women*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2001b), *National Survey of Lone Parent Households*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2001c various), *Monthly Labour Survey*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2001d), *Survey on Wage Increase*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2001e), *Report on Correction of So-called « Service Over-time Work » by Supervised Inspection*, Labour Standards Inspection Office, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2001f), *Survey on Employment Trends*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2001g), *Vital Statistics*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2001h), *Survey on Social Welfare Institutions*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2001i), *General Survey on Wages and Working Hours*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2002), *Basic Survey on the Employment of Women*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2002a), *General survey on Working Conditions 2002*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2002b), *General Survey on Part-time Workers 2001*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2002c), *Vision and Viewpoint on the Framework of Pension Reform* Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2002d), *General Survey on Working Conditions*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2002e), *Present Situation of Working Women and Equal Employment Opportunity Policies in Japan*, Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHLW (2003), rapport du « Expert committee on society where people can work regardless of age », Ministry of Health, Labor and Welfare, Tokyo.
- MHW (1998), *White Paper on Health and Welfare for 1998: Reflecting a society with fewer children to build a society where people can have dreams to bear and rear children*, Ministry of Health and Welfare, Tokyo.

- MHW (1998a), *A Society with a Decreasing Population: Responsibilities and Choices for the Future*, Policy Planning and Evaluation Division of Minister's Secretariat, Ministry of Health and Welfare, Tokyo, Gyosei.
- MOL (1991), *Survey on Employment Trends*, Ministry of Labor, Tokyo.
- MOL (1997), *General Survey on Part-time Workers 1995*, Ministry of Labor, Tokyo.
- MOL (1997a), *General Survey on Working Hours and Salaries*, Ministry of Labor, Tokyo.
- MOL (1997b), *Report on the Results of the 1996 Survey on Women Workers' Employment Management*. Women's Bureau Investigation Paper n° 28, Ministry of Labour, Tokyo.
- MOL (1999), *Basic Survey on the Employment of Women 1999*, Ministry of Labor, Tokyo.
- MOL (1999a), *General Survey on Working Hours and Salaries*, Ministry of Labor, Tokyo.
- MOL (2000), *Basic Policy on Measures for Gender Equality in Employment Opportunities*, Ministry of Labor, Tokyo.
- MOL Study Group on Human Resource Management (1999), « Interim Report of the Working Group on Corporate Management and Employment Practice », Ministry of Labor, Tokyo.
- MOL et JIWE (2000), *Employment Management Study Group on Part-time Work Report*, Ministry of Labor (Women's Bureau), Tokyo and Japan Institute of Workers' Evolution.
- MORISHIMA, M. (2002), « Pay Practices in Japanese Organizations: Changes and Non-changes », *Japan Labor Bulletin*, vol. 41, n° 4, pp. 8-13, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- MCA (1990), *Labour Force Survey*, Management and Coordination Agency, Tokyo.
- MCA (1996), *Survey on Time Use and Leisure Activities*, Management and Coordination Agency, Tokyo.
- MPMHAPT (2001), *Special Survey of the Labour Force Survey*, Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, Tokyo.
- MPMHAPT (2001a), *Survey on Time Use and Leisure Activities*, Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, Tokyo.
- MPMHAPT (2002), *Labour Force Survey*, Statistics Bureau, Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunications, Tokyo.
- MPMHAPT (2002a), *Family Income and Expenditure Survey* Ministry of Public Management, Home Affairs Post, and Telecommunications, Tokyo.
- NAGASE, N. (2002), « Wife Allowance and Tax Exemption behind Low Wages for Part-time Workers », *Japan Labor Bulletin*, vol. 41, n° 9, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- NATIONAL FORUM SECRETARIAT (1998), *Report on the National Forum for Early Childhood Education*, The Stationery Office, Dublin.
- NESF (1997), *A Framework for Partnership – Enriching Strategic Consensus through Participation*, Forum Report n° 16, The National Economic and Social Forum, Dublin, décembre 1997.
- NESF (2001), « Lone Parents », *Forum Report* n° 20, The National Economic and Social Forum, Dublin, juillet 2001.
- NIKKEIREN (2001), *The Current Labor Economy in Japan*, Japan Federation of Employers' Associations, Tokyo.

- NIPSSR (1997), *Basic Survey on Fertility 1997*, National Institute of Population and Social Security Research, Tokyo.
- NIPSSR (2000), *The Second National Family Survey 1998*, National Institute of Population and Social Security Research, Tokyo.
- NIPSSR (2002), *Population Projection for Japan 2001-2050. With long-range population projection 2051-2100*, National Institute of Population and Social Security Research Tokyo, janvier 2002.
- NIPSSR (2002a) *Social Security in Japan 2002-3*, National Institute of Population and Social Security Research, Tokyo.
- NOACK, T. et ØSTBY, L. (2002), « Free to Choose – But Unable to Stick With It? Norwegian fertility expectations and subsequent behaviour for the following 20 years », in E. Klijzing et M. Corbin (dir. pub.), *Fertility and Partnership in Europe: findings and lessons from comparative research*, vol. II, Nations Unies, Genève/New York.
- O'CONNELL, P.J. (2002), « Adaptability – Flexible Working Arrangements », *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland*, Department of Enterprise, Trade and Employment, Dublin.
- O'CONNELL, P.J., MCGINNITY, F. et RUSSELL, H. (2003), « Working Time Flexibility in Ireland », in J. O'Reilly (dir. pub.), *Regulating Working-time Transitions in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, à paraître.
- O'DONNELL, R. et O'REARDON, C. (1997), « Ireland's Experiment in Social Partnership 1987-96 », in *Social Pacts in Europe*, pp. 79-95, European Trade Union Institute, Bruxelles.
- O'DONNELL, R. et O'REARDON, C. (2000), « Social Partnership in Ireland's Economic Transformation », *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, pp. 237-256, European Trade Union Institute, Bruxelles.
- O'DONNELL, R. et THOMAS, D. (2002), « Ireland in the 1990s: Policy Concertation Triumphant », in S. Berger et H. Compton (dir. pub.), *Policy Concertation and Social partnership in Western Europe*, pp. 167-190, Berghan Books, New York/Oxford.
- OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques : Irlande*, Paris
- OCDE (2001a), *Base de données sur les dépenses sociales*, CD-ROM, Paris.
- OCDE (2001b), *Petite enfance, grands défis : éducation et structures d'accueil*, Paris.
- OCDE (2001c), *Études économiques : Autriche*, Paris.
- OCDE (2002), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, Paris.
- OCDE (2002a), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE, Principaux agrégats – vol. 1, 1989-2000*, Paris.
- OCDE (2002b), *Études économiques : Japon*, Paris.
- OCDE (2002c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2002d), *Statistiques sur le marché du travail*, Paris.
- OCDE (2002e), *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2002f), *Bébés et employeurs – vol. 1, Australie, Danemark et Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (2002g), *Statistiques des recettes publiques 1965-2001*, Paris.

- OCDE (2002h), *Panorama de la société : Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2003), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73, Paris.
- OCDE (2003a), *Principaux indicateurs économiques*, Paris.
- OCDE (2003b), *Base de données de l'OCDE sur la population et projections sur la population active*, Paris, à paraître.
- OCDE (2003c), *Ageing and Employment Policies : Japan (avec résumé en français)*, Paris.
- OCDE (2003d), *Tendances des migrations internationales*, Paris.
- OCDE (2003e), *Prestations et salaires – Les indicateurs de l'OCDE – Édition 2003*, Paris, à paraître.
- OCDE (2003f), *Les impôts sur les salaires – Édition 2003*, Paris, à paraître.
- OGAWA, N. et RETHERFORD, R. (1993), « The Resumption of Fertility Decline in Japan; 1973-92 », *Population and Development Review*, vol. 19(4), pp. 703-741.
- OISHI, A.S. (2002), « The Effect of Childcare Costs on Mothers' Labor Force Participation », *Journal of Population and Social Security*, pp. 50-65.
- ONO, H. et REBICK, M.E. (2002), « Impediments to the Productive Employment of Labor in Japan », *SSE/EFI Working paper Series in Economics and Finance*, n° 500.
- OPPENHEIM MASON, K., TSUYA, N. et CHOE, M.K. (dir. pub.) (1998), *The Changing Family in Comparative Perspective: Asia and the US*, East-West Center, Honolulu.
- ORTEGA, J.A. et KOHLER, H.P. (2002), « Measuring low fertility: Rethinking demographic methods », *Working Paper 2002-001*, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock.
- OSAWA, M. (2001), « People in Irregular Modes of Employment: are they really not subject to discrimination », *Social Science Japan Journal*, vol. 4, n° 2, pp. 183-199.
- ÖSTAT (1992), « Berufsunterbrechungen. Ergebnisse des Mikrozensus 1990 [Interruptions de carrière : résultats du micro-recensement de 1990] », *Beiträge zur österreichischen Statistik*, Heft 1044, Vienne.
- OUCHI, S. (2000), « Telework in Japan », *Japan Labor Bulletin*, vol. 39, n° 8, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- PEARSON, M. et SCARPETTA, S. (2000), « Vue d'ensemble : que savons-nous des politiques de valorisation du travail ? », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, OCDE, Paris.
- PRINZ, C. (1995), *Cohabiting, Married, or Single*, Avebury, Aldershot.
- POOCOCK, B. (2001) « The Effect of Long Hours on Family and Community Life: A Survey of Existing Literature », août 2001, Center for Labour Research, Adelaide University, Adelaide, Australie.
- RETFERFORD, R., OGAWA, N. et MATSUKURA, R. (2001), « Late Marriage and Less Marriage in Japan », *Population and Development Review*, vol. 27(1), pp. 65-102.
- RETFERFORD, R., OGAWA, N. et SAKAMOTO, S. (1999), « Values and Fertility Change in Japan », pp. 121-147 in R. Leete (dir. pub.), *Dynamics of Values in Fertility Change*, Oxford University Press, Oxford.
- RØNSEN, M. (1999), « Impacts on Fertility and Female Employment of Parental Leave Programs. Evidence from Three Nordic Countries », document présenté à la European Population Conference, 30 août – 3 septembre 1999, La Haye.

- ROWLAND, D. (1998), « Cross-National Trends in Childlessness », Working Papers in Demography n° 73, The Australian National University, Canberra.
- RUHM, C. (2000), « Parental Employment, and Child's Cognitive Development », NBER Working Paper 6554, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- RUSSELL, H., SMYTH, E., LYONS, M. et O'CONNELL, P.J. (2002), *Getting Out of The House: women returning to employment, education and training*, Liffey Press en association avec le Economic and Social Research Institute, Dublin.
- SATO, H. (2001), « Is Atypical Employment a flexible form of Working Life », *Japan Labor Bulletin*, vol. 40, n° 4, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- SCHATTOVITS, H. (2000), *Kinderbetreuungsscheck: Modellentwicklung und Analysen*, Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Vienne.
- SHIRAHASE, S. (2002), « Women's Working Pattern and the Support to Working Mothers in Contemporary Japan », *Working Paper Series n° 14*, National Institute of Population and Social Security Research, Tokyo.
- SOCIAL POLICY BUREAU (1999), *National Survey on Lifestyle Preferences F.Y. 1997, People's Life Indicators F.Y. 1998*, Social Policy Bureau, Economic Planning Agency, Government of Japan.
- STEWART, W. et BARLING, J. (1996), « Fathers' Work Experiences Effect Children's Behaviours via Job-related and Parenting Behaviours », *Journal of Organisational Behaviour*, vol. 17, pp. 221-232.
- SUZUKI, T. (2001), « Leaving the Parental Household in Contemporary Japan », *Review of Population and Social Policy*, n° 10, pp. 23-35.
- TAKAYAMA, N. et al. (2000), « Economic Costs of Marriage, Child Rearing and Fertility (Syussan Ikuji no Keizai Kosto to Syusseiryoku) », *Population Study*, vol. 56(4), National Institute of Population and Social Security Research, Tokyo.
- TAX BUREAU, MINISTRY OF FINANCE (2002), *An Outline of Japanese Taxes 2001-2002*, Japanese Ministry of Finance, Tokyo.
- TAX COMMISSION (2002), *Policy Guidance on the Establishment of a Desirable Tax System*, juin 2002, The Tax Commission, Tokyo.
- TCD (2002), *Off the Treadmill: Achieving Work/Life Balance*, octobre 2002, Report for the Family Friendly Framework Committee, Trinity College, Dublin.
- TSUYA, N., BUMPASS, L. et CHOE, M.K. (2000), « Gender, Employment and Housework in Japan, South Korea, and the United States », *Review of Population and Social Policy*, n° 9, pp. 195-220.
- UENO, C. (1998), « The Declining Birthrate: Whose Problem? », *Review of Population and Social Policy*, n° 6, pp. 103-128.
- VAN IMHOFF, E. (2001), « On the Impossibility of Inferring Cohort Fertility Measures from Period Fertility Measures », *Demographic Research*, vol. 5, Article 2.
- WAKISAKA, A. (2002), « Work-sharing in Japan », *Japan Labor Bulletin*, vol. 41, n° 6, pp. 7-13, Japan Institute of Labour, Tokyo.
- WALDFOGEL, J., HIGUCHI, Y., et ABE, M. (1998), « Maternity Leave Policies and Women's Employment after Childbirth: Evidence from the United States, Britain and Japan », Centre for Analysis of Social Exclusion, Londres.
- WALDFOGEL, J., HAN, W.J. et BROOKS-GUNN, J. (2002), « The Effects of Early Maternal Employment on Child Cognitive Development », *Demography*, vol. 39, n° 2.

- WALKER, J.R. (1995), « The Effect of Public Policies on Recent Swedish Fertility Behaviour », *Journal of Population Economics*, vol. 8(3), pp. 223-251.
- WEATHERS, C. (2001), « Changing White-collar Workplaces and Female temporary workers in Japan », *Social Science Japan Journal*, vol. 4, pp. 201-218.
- ZA (1990), *International Social Survey Programme 1998: Family and Sex Roles*, Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung, Universität zu Köln.
- ZA (1997), *International Social Survey Programme 1994: Family and Gender Changing Roles II*, mars 1997, Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung, Universität zu Köln.
- ZHOU, Y. et OISHI, A.S. (2002), « Latent Demand for Licensed Childcare Service in Japan », document présenté à la conférence Japanese Economic 2002, Hiroshima University, Japon.
- ZHOU, Y., OISHI, A.S. et UEDA, A. (2002), « Childcare System in Japan », document pour le International Workshop on Low Fertility and Social Policies, National Institute for Population and Social Security Research, Tokyo, 19-22 novembre 2002.

Annexe générale de la publication

La présente annexe expose de manière plus détaillée les programmes de dépenses publiques au titre de la famille (section A1), de congés liés à la garde des enfants (cf. section A2) et ceux concernant les principales allocations familiales (cf. section A3).

Salaires moyens et taux de change

Tout au long de cette étude, la notion de « salaire moyen » se réfère au salaire annuel moyen d'un employé du secteur de la production (désigné, en anglais, par le sigle APE – Average Production Employee). Pour être plus précis, il s'agit en fait, pour l'ensemble des pays concernés, du salaire moyen brut d'un adulte employé à plein-temps dans le secteur des industries manufacturières. Pour l'année 2002, ce salaire moyen s'élevait à 23 963 EUR en Autriche, 25 330 EUR en Irlande et 4 254 270 JPY au Japon (OCDE, 2003e, à paraître).

Le taux de change de référence est la moyenne des taux quotidiens de 2002 – à savoir 1 USD = 1.063 EUR, et 125.4 JPY (OCDE, 2002).

Les parités de pouvoir d'achat sont établies en éliminant les écarts entre les niveaux de prix des différents pays. Le présent rapport se fonde sur les estimations de l'OCDE, avec une parité de pouvoir d'achat, pour 1 USD, égale à 0.910 EUR en Autriche, 0.989 EUR en Irlande et 150 JPY au Japon (OCDE, 2003).

A1. Dépenses publiques au titre de la famille

En 2001, les dépenses publiques au titre de la famille en proportion du PIB étaient plus élevées en Australie (3.27 %), proches de la moyenne de l'OCDE en Irlande (2.1 %) et plus faibles au Japon (0.88 %) (voir tableau A1). La majorité des dépenses au titre de la famille en Autriche et en Irlande prend la forme de transferts monétaires, avec 31 % et 23 % respectivement pour les services destinés aux familles. L'inverse est vrai au Japon, où les transferts monétaires représentent une plus petite partie des dépenses publiques générales, et 70 % des dépenses vont aux services destinés aux familles.

Tableau A1. **Différences dans les dépenses publiques pour la famille**
En pourcentage du PIB, 2001

	Autriche	Irlande	Japon
Allocations en espèces^a			
Congé maternité	0.15	0.07	0.10
Congé parental	0.22	–	0.01
Allocation de parent isolé	–	0.60	0.06
Allocations familiales et autres prestations en espèces	1.89	0.97	0.09
Total	2.26	1.64	0.26
Services			
Garde d'enfants	0.43	0.07	0.22
Précolaires	–	0.25	0.10
Autres	0.58	0.16	0.30
Total	1.01	0.48	0.62
Total des dépenses publiques pour la famille	3.27	2.12	0.88
Part des services en pourcentage du total	31	23	70

– Pas d'allocation de parent isolé en Autriche, et pas d'allocation de congé parental en Irlande. En Autriche, il n'y a pas de services préscolaires. Les enfants sont dans des services de garde d'enfants.

a) La valeur des abattements et les crédits d'impôt familiaux (à l'exception du Crédit d'impôt par enfant en Autriche) n'est pas comprise dans ces données.

Source : Calculs du Secrétariat à partir d'informations fournies par les autorités nationales et OCDE (2001a).

A2. Les Programmes de congé

Dans les trois pays étudiés ici, il existe une certaine forme de congé de maternité et parental ; mais aucun d'entre eux n'a instauré de régime obligatoire de congé de paternité. Le tableau A2 indique les principales caractéristiques des programmes de congés liés au fait d'avoir des enfants. Les dispositions relatives au congé de maternité sont semblables dans les trois pays : le congé de maternité est assorti d'une prime ; quant à la durée maximale de ce congé, elle est de 16 semaines en Autriche, de 18 semaines en Irlande et de 14 semaines au Japon. En Irlande, un congé supplémentaire non payé de 8 semaines existe.

Les différences sont beaucoup plus importantes en ce qui concerne le congé parental. Le système autrichien a fait l'objet d'une réforme en 2002 – réforme visant à séparer le droit au congé de l'aide financière accordée à cette occasion (chapitre 5). Désormais, le congé en lui-même relève du Droit du Travail, qui prévoit un congé avec garantie de retour à l'emploi, pour une période de 24 mois, en règle générale. En revanche, l'Allocation de garde des enfants n'est plus liée au congé en soi : elle est versée en principe pendant 30 mois, sous critère de ressources, aux parents d'enfants en bas âge – et ce, indépendamment de leur statut professionnel au moment du congé (cf. section A3). En Irlande, chacun des deux parents a droit à un congé de 14 semaines avec protection de l'emploi ; mais

Tableau A2. **Principales caractéristiques des systèmes de congés liés au fait d'avoir des enfants (2002)**

	Autriche	Irlande	Japon
Congé de maternité			
Droit au congé	Avoir un emploi bénéficiant de la couverture sociale (salariés et travailleurs indépendants).	Avoir un emploi bénéficiant de la couverture sociale depuis 10 semaines au moins (salariés et travailleurs indépendants) et avoir cotisé pendant 39 semaines.	Avoir un emploi bénéficiant de la couverture sociale (salariés et travailleurs indépendants).
Durée	8 semaines avant et 8 semaines après l'accouchement ; il est interdit de travailler pendant ces 16 semaines.	18 semaines payées de congé au total ; il est interdit de travailler pendant 4 semaines avant la date prévue pour l'accouchement, et les 4 semaines suivant l'accouchement ; possibilité de prendre 8 semaines supplémentaires non payées de congé maternité.	6 semaines de congé avant la date prévue pour l'accouchement, et 8 semaines après l'accouchement ; il est interdit de travailler pendant les 6 semaines qui suivent l'accouchement.
Allocations	100 % de la moyenne des salaires des 3 derniers mois payé par l'assurance maladie (l'allocation moyenne est de 1 050 EUR par mois).	70 % du salaire brut, pour un montant minimum net de 135.60 EUR et un montant maximum net de 232.40 EUR payé par l'assurance maladie (soit un peu moins de 50 % du salaire moyen).	60 % du salaire moyen versé par l'assurance maladie.
Congé parental			
Droit au congé	Avoir un emploi bénéficiant de la couverture sociale (salariés et travailleurs indépendants).	Un an d'emploi en continu dans l'entreprise employant la personne en question (chacun des deux parents y a droit).	Un an d'emploi en continu dans l'entreprise employant la personne en question ; plusieurs groupes d'employés sont exclus [personnes travaillant moins de 3 jours par semaine, ou ayant un contrat à durée déterminée, ou ayant un(e) époux(se) pouvant garder l'enfant].
Durée	Jusqu'au deuxième anniversaire (3 mois peuvent être accordés jusqu'à l'âge scolaire), ou, avec l'accord de l'employeur, jusqu'à 48 mois en travaillant parallèlement en temps partiel.	14 semaines ouvrables pour chaque parent (et, dans le cas de jumeaux, 14 semaines pour chaque parent et par enfant) à prendre d'une traite ou, avec l'accord de l'employeur, de manière fragmentaire jusqu'à ce que l'enfant atteigne 5 ans.	Jusqu'à la veille du premier anniversaire de l'enfant (soit 44 semaines, pour l'un ou l'autre des deux parents, et sans possibilité de partager le congé entre les deux).
Allocations	Aucune, conformément à la législation sur le congé parental, mais la personne prenant le congé peut recevoir sous conditions de ressources une allocation de garde d'enfants de 436 EUR pendant 30 à 36 mois.	Aucune.	30 % du salaire, plus de 10 % du salaire annuel après reprise du travail.

Tableau A2. **Principales caractéristiques des systèmes de congés liés au fait d'avoir des enfants (2002) (suite)**

	Autriche	Irlande	Japon
Congé de garde (dit de <i>force majeure</i> en Irlande)			
Droit au congé	Avoir un emploi, et devoir s'occuper d'un enfant ou d'un proche parent malade, ou encore, en cas de maladie de la personne qui s'occupe de l'enfant en temps normal.	Avoir un emploi, et une « urgence » familiale (accident ou maladie d'un enfant ou d'un proche parent).	Les employeurs ont l'obligation de consentir à ce « congé de garde » en ce qui concerne des enfants d'âge préscolaire (en 1999, 11 % des entreprises observaient cette règle).
Durée	Une semaine par an, ou 2 semaines par an pour des enfants de moins de 12 ans.	3 jours par an, et, au plus, 5 jours sur 3 années d'affilée.	Aucune durée légale; dans la pratique, quelques jours par an.
Allocations	Salaire intégral.	Salaire intégral.	Salaire intégral.

Source : Autorités nationales.

les services publics n'y associent aucune allocation financière. Au Japon, le congé parental – payé et assorti de la protection de l'emploi – dure jusqu'au premier anniversaire de l'enfant (le montant des sommes versées étant liées au dernier salaire). Au Japon, les parents bénéficiant d'un congé parental perçoivent 30 % de leur dernier salaire, ainsi que 10 % de leur salaire annuel (sous forme de forfait) s'ils décident de reprendre leur emploi pour au moins 6 mois.

En Autriche et en Irlande, tous les travailleurs ont droit à un congé pour s'occuper de leurs enfants en cas de maladie de ces derniers – ce congé étant au maximum de 2 semaines par an en Autriche (dans le cas d'enfants de moins de 12 ans) –, tandis qu'en Irlande, ce congé dit de *force majeure* dure au plus 5 jours pendant trois années consécutives. Enfin, au Japon, les autorités obligent les employeurs à déployer des efforts en vue d'accorder aux parents ce type de congé et de leur permettre ainsi de s'occuper de leurs enfants en âge préscolaire.

A3. Les allocations familiales

Les allocations familiales sont destinées à aider les ménages à couvrir une partie des frais liés au fait d'élever des enfants; ces allocations sont tout particulièrement importantes pour les familles à faibles revenus. Le tableau A3 présente les principaux programmes d'allocations familiales, tandis que le tableau A4 indique les différents taux d'allocation. A noter que c'est en Autriche que les allocations familiales sont les plus importantes, et que c'est au Japon qu'elles sont les plus faibles.

L'un des points communs aux trois pays est le fait de reconnaître que les familles de dimension importante doivent faire face à davantage de dépenses – cela se traduisant par des allocations familiales plus élevées pour le troisième enfant et au-delà. Indépendamment de cet élément commun, les

Tableau A3. Principaux systèmes d'allocations familiales (2002)

	Catégorie bénéficiaire	Caractéristiques
Autriche		
Allocation de garde d'enfants	Familles avec des enfants ayant jusqu'à 30 à 36 mois, si le revenu de la personne recevant l'allocation n'excède pas 14 600 EUR par an.	Par famille, le revenu inclut le salaire et autres revenus de la personne. Payable pendant 30 mois si un parent reçoit l'allocation, ou pendant 36 mois si les parents alternent. Les familles à faibles revenus et les familles monoparentales peuvent avoir droit à une allocation complémentaire (sous forme de prêt, remboursable dès que le salaire augmente). Non imposable.
Crédit d'impôt lié aux enfants	Toutes les familles ayant des enfants à charge. Accordé pour tout enfant jusqu'à l'âge de 18 ans, ainsi que pour les enfants âgés de 19 à 26 ans et étudiant encore à plein-temps.	Par enfant, et accompagnant les allocations familiales. Non soumis à des critères de revenus, et non imposable.
Allocations familiales	Toutes les familles ayant des enfants à charge jusqu'à l'âge de 18 ans, ainsi que pour les enfants âgés de 19 à 26 ans et étudiant encore à plein-temps.	Par enfant, et en fonction de l'âge des enfants. Non soumises à des critères de revenus, et non imposables.
Crédit d'impôt lié à l'existence d'un seul salarié dans la famille, ou aux familles monoparentales	Familles comptant un seul salarié ou n'en comptant aucun, et ayant des enfants à charge ; ou encore, les familles où le second salaire est faible.	Par famille, soumis à des critères de ressources en ce qui concerne le second salarié, et non imposable. Peut correspondre à une annulation de l'impôt sur le revenu.
Irlande		
Allocation-enfant	Toutes les familles ayant des enfants à charge. Accordée pour tout enfant de moins de 16 ans, ainsi que pour les enfants âgés de 16 à 18 ans, et étudiant encore à plein-temps.	Par enfant, taux supérieur pour le 3 ^e enfant et au-delà. Non soumise à des critères de revenus, et non imposable.
Revenu familial complémentaire	Familles actives à faibles revenus, et ayant des enfants à charge.	Soumis à des critères de ressources, accordé à des familles ayant des revenus salariaux d'environ 80 % du salaire moyen. Le seuil de ressources et le montant exacts sont fonction de la taille de la famille. La personne ou le couple en question doit travailler au moins 19 heures par semaine (au total). Non imposable.
Crédit d'impôt lié au chef de famille	Couples mariés à salaire unique, et avec des enfants à charge, ainsi que les couples où le second salaire est faible.	Par famille, le critère de revenu n'est appliqué qu'en cas de second salaire. N'est accordé qu'aux couples faisant une déclaration d'impôts conjointe (exception faite de ceux visant à se situer dans la tranche la plus courante, qui devient plus importante), et où l'un des deux conjoints reste à domicile afin de s'occuper des enfants (ou d'autres parents). Ce crédit d'impôt n'est pas imposable.
Allocation parent isolé	Accordée aux familles monoparentales (ou « parents isolés ») ayant des enfants à charge de moins de 18 ans, ou, jusqu'à l'âge de 22 ans s'ils étudient encore à plein-temps.	Taux individuel, qui augmente pour chaque nouvel enfant à charge. Soumise à des critères de ressources, et non imposable. Les salaires inférieurs ou égaux au tiers du salaire moyen ne font pas l'objet de l'enquête/critères de ressources.

Source : Autorités nationales.

Tableau A3. **Principaux systèmes d'allocations familiales (2002) (suite)**

	Catégorie bénéficiaire	Caractéristiques
Japon		
Allocation-naissance	Accordée à toutes les familles, lors de la naissance d'un enfant.	Somme forfaitaire, doublée pour des jumeaux. Non soumise à des critères de ressources, et non imposable.
Allocation-enfant	Toutes les familles ayant des enfants de moins de 6 ans (à l'exception des familles à hauts revenus).	Soumise à des critères de ressources ; effectivement versée à 85 % des familles ayant des enfants de moins de 6 ans. Non imposable.
		Par enfant ; taux supérieur pour le 3 ^e enfant et au-delà.
Allocation d'éducation des enfants	Mères célibataires ayant des enfants à charge de moins de 18 ans.	Soumise à des critères de ressources ; montant intégral pour les mères ayant un salaire représentant environ un tiers du salaire moyen. Le seuil et le montant exacts sont fonction de la taille de la famille. Non imposable.

Source : Autorités nationales.

principales différences en matière d'aide publique aux familles, entre les trois pays en question, sont les suivantes :

- Au Japon, la principale allocation (dite « allocation liée aux enfants ») n'est accordée qu'aux familles dont les enfants ont moins de 6 ans, alors qu'en Autriche, la plupart des allocations familiales (à l'exception – importante – de l'Allocation de garde des enfants) concernent également les familles ayant des enfants plus âgés ; enfin, en Irlande, toutes les familles avec enfants en bénéficient.
- En Autriche comme en Irlande, il existe aussi bien des allocations familiales à vocation universelle que des allocations soumises à des critères de ressources ; au Japon, au contraire, la plus grande partie de l'aide accordée aux familles est soumise à ce type de critères. En Autriche, la principale allocation soumise aux critères de ressources est l'Allocation de garde des enfants, destinée aux familles ayant des enfants en bas âge, et accordée uniquement aux couples où le salaire annuel de l'un des deux parents est inférieur à 14 600 EUR. En Irlande, le « Family Income Supplement » (Revenu familial complémentaire) est une allocation accordée dans le cadre de l'emploi et sous certaines conditions de ressources : elle concerne un nombre de familles relativement faible (11 570 bénéficiaires seulement en 2001) (DSCFA, 2002).
- Le traitement des familles monoparentales varie selon les pays : en Autriche, le gouvernement fédéral n'a pas prévu d'allocations spécifiques pour les parents uniques ; en Irlande, cette allocation existe ; enfin, au Japon, il existe une allocation en faveur des mères vivant seules.

Tableau A4. **Tableau comparatif des taux d'allocations familiales (2002)**

Caractéristiques précises		Taux annuels			Critères de revenus (annuels)
		Monnaie nationale	Dollars	En pourcentage du salaire moyen ^a	
Autriche					
Allocation de garde	De la naissance à l'âge de 30 à 36 mois par famille.	€ 5 303	4 989	21.8	N'est accordé que si l'un des deux parents a un salaire inférieur à 14 600 EUR ; les familles dépassant ce niveau de revenus n'y ont pas droit. Ce complément est accordé aux personnes gagnant moins de 3 997 EUR, et, dans le cas de couples, si l'un des deux parents gagne moins de 7 200 EUR, avec 3 600 EUR par enfant. Le prêt doit être remboursé dès que le salaire dépasse 10 175 EUR (parents isolés) ou 25 440 EUR (couples).
	Prêt complémentaire aux familles à faibles revenus	€ 2 212	2 081	9.1	
Crédit d'impôt lié aux enfants	Par enfant	€ 611	575	2.5	Non soumis à un critère de revenus.
Allocations familiales	Par enfant :				Non soumises à des critères de revenus
	De 0 à 9 ans	€ 1 265	1 190	5.3	
	De 10 à 18 ans	€ 1 483	1 395	6.2	
	De 19 à 26 ans	€ 1 745	1 641	7.3	
	Suppléments (par enfant)				
	2 ^e enfant	€ 154	144	0.6	
3 ^e enfant et au-delà	€ 306	288	1.3		
	Gravement handicapé	€ 1 572	1 479	6.6	
Crédit d'impôt accordé en cas de salaire unique et aux familles monoparentales	Par famille	€ 364	342	1.5	S'il s'agit d'un couple, le second salaire (imposable) doit être inférieur à 4 400 EUR.

Tableau A4. **Tableau comparatif des taux d'allocations familiales (2002) (suite)**

Caractéristiques précises		Taux annuels			Critères de revenus (annuels)
		Monnaie nationale	Dollars	En pourcentage du salaire moyen ^a	
Irlande					
Allocation-enfant	Par enfant de moins de 16 ans, ou jusqu'à 18 ans s'ils étudient à plein-temps.				Non soumises à des critères de revenus.
	1 ^{er} et 2 ^e enfant	€ 1 411	1 328	5.6	
	3 ^e enfant et au-delà	€ 1 770	1 665	7.0	
Complément familial	Un par famille	60 % de la différence entre le revenu familial net et le seuil limite			Soumis à des critères de revenus. Le seuil est fixé en fonction de la taille de la famille : 18 824 EUR pour un enfant, 20 176 EUR pour deux enfants, 21 476 EUR pour trois enfants.
Crédit d'impôt pour le chef de famille	Un par famille	€ 770	724	3.0	Montant intégral si le revenu imposable du chef de famille est inférieur à 5 080 EUR. Montant partiel pour ceux dont le revenu se situe entre 5 080 EUR et 6 620 EUR.
Allocation parent isolé	Taux individuel (pour les personnes de moins de 66 ans).	€ 6 178	5 811	24.4	Soumise à des critères de revenus. Les salaires inférieurs à 7 618 EUR ne sont pas pris en compte, par la suite déduction de 50 %, et montant réduit payable jusqu'à des revenus de 15 236 EUR.
	Par enfant à charge (de moins de 18 ans, de 18 à 22 ans ou étudiant à plein-temps)	€ 1 004	944	4.0	
Japon					
Allocation-naissance	Pour chaque naissance	¥ 300 000	2 392	7.1	Non soumise à des critères de revenus
Allocation-enfant	Par enfant de 0 à 6 ans :				Soumise à des critères de revenus. Le seuil est fixé en fonction de la taille de la famille, du fait que les parents ont un emploi ou non, et selon le niveau de salaire.
	1 ^{er} et 2 ^e enfant	¥ 60 000	478	1.4	
	3 ^e enfant et au-delà	¥ 120 000	957	2.8	
Allocation d'éducation des enfants	Pour les enfants de 0 à 18 ans :				Soumise à des critères de revenus. Montant intégral en cas de salaire inférieur à 1.3 million de JPY, et montant réduit en cas de salaires situés entre 1.3 million et 3.65 millions de JPY.
	Un enfant	¥ 508 440	4 055	12.0 %	
	Deux enfants	¥ 568 440	4 533	13.4 %	
	Supplément pour un 3 ^e enfant et au-delà	¥ 36 000	287	0.8 %	

a) Les allocations en question (intégrales ou partielles) sont indiquées en pourcentage du salaire moyen brut.
 Source : Autorités fédérales (Autriche), DSCFA, 2001 (Irlande), NIPSSR (2002) et chiffres établis par le Secrétariat de l'OCDE.

Tableau A5. **Allocations familiales patronales au Japon**

	Allocations familiales (1999)	Allocations liées à l'épouse (1997)
Pourcentage d'entreprises versant ces allocations	77.3 %	49.9 %
Montant annuel moyen (et pourcentage du salaire moyen)	225 000 JPY (5 %)	126 000 JPY (3 %)
Caractéristiques	Cette somme recouvre les allocations pour deux enfants à charge, et celles liées aux épouses. En 1997, 76.6 % des entreprises versant des allocations familiales y ont ajouté une somme liée à la situation de l'épouse.	Ces allocations sont accordées principalement aux familles où l'épouse a un salaire assez bas. 76.4 % des entreprises accordant cette allocation ne l'accordent que si le salaire de l'épouse est inférieur à 1 030 000 JPY, et 15.4 % des entreprises accordant ce type d'allocations ne les accordent que si le salaire de l'épouse est inférieur à 1 300 000 JPY.

Source : MOL (1997a, 1999).

Au Japon, le financement des allocations-enfants est réparti entre les autorités nationales, les pouvoirs locaux et les employeurs. La part de chacun est fonction de l'âge des enfants des familles concernées (plus ou moins de trois ans), et varie également pour les non-salariés, les salariés du secteur privé et les fonctionnaires. Outre le fait qu'ils prennent en charge une partie de ces allocations-enfants, certains employeurs japonais versent également des indemnités aux salariés ayant des personnes à charge – comme cela est indiqué dans le détail dans le tableau A5. Un peu plus de 75 % des entreprises japonaises accordent des allocations familiales, et 50 % d'entre elles accordent des indemnités en faveur des épouses (et principalement si ces dernières ont des revenus limités). A noter qu'en règle générale, ces allocations sont versées au chef de famille ou au salarié principal du couple (MHLW, 2002).

Allocations de chômage et d'aide sociale

Le tableau A6 présente les principaux systèmes d'aide financière aux familles non actives, dans chacun des trois pays en question. Dans les trois pays, les indemnités de chômage sont accordées aux personnes ayant cotisé. En Autriche et au Japon, le taux de ces allocations est lié au dernier salaire (et plafonné), et il n'y a pas de supplément en cas d'enfants à charge ; en Irlande, au contraire, les allocations-chômage ont un taux de base, qui peut être augmenté en cas d'enfants à charge. C'est au Japon que la durée des allocations-chômage est la plus courte, tandis qu'en Autriche et au Japon, les indemnités de longue durée sont, à un certain moment, soumises à un contrôle de ressources, et, à la suite de celui-ci, peuvent continuer à être

Tableau A6. **Allocations de chômage et d'aide sociale aux personnes en âge de travailler et ayant des enfants**

Système en vigueur	Prise en compte des enfants pour le calcul du taux	Taux de remplacement net ² (%)	
		Couple	Famille monoparentale
Autriche			
Les allocations-chômage sont fonction des derniers salaires (et plafonnées) et sont accordées pendant 20 à 25 semaines, en fonction de la carrière professionnelle et de l'âge de la personne. Cette période peut être prolongée pour des participants à des programmes d'emploi spécifiques.	Les allocations sont augmentées en cas d'enfants à charge.	71	70
Une aide est accordée, pour une durée indéterminée, aux personnes en fin de droits. Elle est de 92 % des allocations-chômage perçues précédemment, ou de 95 % de ces allocations pour les catégories les plus démunies.	L'aide est augmentée en cas d'enfants à charge.	67	66
Une aide sociale soumise à des critères de revenus est également accordée au niveau des régions (États fédérés), les droits et les taux variant d'une région à l'autre. Conformément aux droits de la famille, les parents des personnes dans le besoin ont également l'obligation d'apporter un soutien financier.	Complément prévu en cas d'enfants à charge. Certaines régions accordent également d'autres compléments, notamment lors de la toute première scolarisation des enfants.	72	63
Irlande			
Les allocations-chômage sont payées au taux de base pendant 15 mois aux personnes ayant préalablement cotisé. Les allocations sont moins élevées si le salaire hebdomadaire perçu par la personne en question lorsqu'elle était encore en activité était inférieur à certains seuils. Les familles monoparentales touchent des allocations équivalent à 50 % du taux individuel (dans la mesure où elles perçoivent également, en principe, l'allocation parent isolé).	Les allocations sont augmentées en cas d'enfants à charge (mais les familles monoparentales n'ont pas droit à ce complément).	54	54
Une aide soumise à des critères de revenus est accordée, pour une durée indéterminée, aux chômeurs n'ayant pas droit aux allocations ou en fin de droits, et recherchant véritablement un emploi. Le taux de cette aide est semblable à celui des allocations-chômage classiques.	Les allocations sont augmentées en cas d'enfants à charge.		
Une allocation de protection sociale, soumise à des critères de ressources, est accordée aux personnes ne bénéficiant pas d'autres avantages sociaux. De plus, il existe également une aide au logement et un soutien financier permettant de s'acquitter des intérêts d'un éventuel prêt hypothécaire. Mais les chômeurs en bénéficient rarement.	Cette allocation est augmentée en cas d'enfants à charge. De plus, une allocation de rentrée scolaire (destinée à l'achat de vêtements et de chaussures) est également accordée aux familles ayant des enfants de 2 à 17 ans (et elle est prolongée pour les enfants de 18 à 22 ans étudiant encore à plein temps).	72	59

Tableau A6. **Allocations de chômage et d'aide sociale aux personnes en âge de travailler et ayant des enfants** (suite)

Système en vigueur	Prise en compte des enfants pour le calcul du taux	Taux de remplacement net ^a (%)	
Japon			
Les allocations-chômage sont accordées pour une période de 90 à 300 jours, la durée exacte étant fonction de la durée de l'emploi, de l'âge du bénéficiaire et du fait que la cessation d'emploi a été volontaire ou involontaire. Le montant des allocations est fonction du salaire journalier de la personne pendant les 6 mois précédents (et ces sommes sont plafonnées). Une caractéristique originale du système japonais est la prime au retour à l'emploi, accordée à toute personnes ayant retrouvé un emploi stable au cours d'une période inférieure à un tiers de la période normale de paiement des allocations-chômage.	Aucun complément en cas d'enfants à charge.	57 %	59 %
Une aide publique, soumise à des critères de ressources, est accordée aux personnes considérées comme vivant au-dessous du seuil de subsistance minimum. Le taux de cette aide est fonction du revenu mensuel de la personne en question et de ses dépenses minimales pour vivre (en fonction de la région également). Par ailleurs, le Droit civil oblige les proches parents et les membres de la famille en général à aider leurs parents dans le besoin. L'aide publique en question est soumise à des critères de ressources très stricts.	Pour cette aide, on prend en compte la taille de la famille.	67	54

a) Le taux de remplacement net est le différentiel entre le revenu net du chômage et le revenu net du travail (compte tenu des impôts et taxes, et du montant des avantages sociaux). Les chiffres en question concernent des familles de deux enfants (4 et 6 ans), ayant gagné l'équivalent du salaire moyen dans le cadre de l'emploi.

Source : OCDE (2003e), NIPSSR (2002) et autorités nationales.

versées, pour une durée indéterminée. Au Japon, les pouvoirs publics accordent une indemnité forfaitaire de retour à l'emploi à toute personne retrouvant un emploi dans un délai égal à moins d'un tiers de la période de chômage à laquelle elle avait droit (cf. tableau A6) ; et, en Irlande, les bénéficiaires d'indemnités de chômage retrouvant un emploi peuvent avoir droit à des allocations de retour à la vie active pendant les trois ou quatre premières années de ce processus (cf. encadré 6.3).

Dans les trois pays, une aide sociale est accordée, sous critères de ressources, à tous ceux n'ayant pas droit à d'autres types d'avantages sociaux. Cependant, en Autriche et au Japon, la loi oblige les autres membres de la famille en question à aider leurs parents démunis avant d'envisager un processus d'aide publique. Une aide au logement est possible en Irlande et au Japon ; en Autriche, ce type d'assistance relève des régions, et peut, soit faire

partie de l'aide sociale en général, soit consister dans un fonds indépendant d'aide au logement, en faveur des personnes à faibles revenus.

Les taux de remplacement nets (c'est-à-dire le ratio entre le revenu net du chômage et le revenu net du travail) varient également dans chaque pays – selon qu'il s'agit de familles monoparentales ou de couples, et selon que les personnes concernées perçoivent des indemnités de chômage ou une aide sociale de type plus général. Les taux de remplacement nets concernant les chômeurs indemnisés sont le cas le plus courant – notamment en Autriche et au Japon, car, dans ces deux pays, seul un petit nombre de familles sont aidées financièrement dans le cadre de l'assistance sociale (et, de plus, les bénéficiaires de ce type d'aide sociale sont rarement considérées comme des personnes prêtes à reprendre un emploi). Ce taux de remplacement net étant de 71 % en Autriche, de 54 % en Irlande et de 57 % au Japon, il apparaît que c'est en Autriche que l'incitation immédiate, sur un plan financier, à retrouver du travail est la plus faible.

L'aide sociale permet de garantir que les ressources des familles ne tombent pas en dessous d'un seuil minimum. L'aide accordée aux couples avec enfants (y compris les allocations familiales proprement dites) est, par rapport à la norme du salaire moyen du secteur industriel, très similaire dans les trois pays en question – bien qu'elle varie dans la forme : à noter, à cet égard, que c'est l'Autriche qui accorde le plus d'importance aux frais liés aux enfants (cf. tableau A7). Une analyse comparative indique globalement dans quelle mesure, ici ou là, les allocations accordées tiennent compte de ces dépenses spécifiquement liées aux enfants, en faisant ressortir la valeur relative des revenus supplémentaires apportés aux ménages bénéficiant de l'aide sociale.

Tableau A7. Part des avantages sociaux dans le salaire moyen et valeur relative du revenu supplémentaire par enfant

Type de famille ^a	Autriche ^b		Irlande		Japon ^c	
	% du salaire moyen	Valeur du revenu supplémentaire	% du salaire moyen	Valeur du revenu supplémentaire	% du salaire moyen	Valeur du revenu supplémentaire
Personne seule	19	–	24	–	24	–
Famille monoparentale avec 1 enfant	34	0.79	62	1.55	46	0.94
Famille monoparentale avec 2 enfants	48	0.75	75	0.55	60	0.57
Famille monoparentale avec 3 enfants	63	0.78	90	0.60	74	0.59
Couple	28	0.48	41	0.66	38	0.60
Couple avec 1 enfant	43	0.79	50	0.38	47	0.38
Couple avec 2 enfants	57	0.75	59	0.38	59	0.50
Couple avec 3 enfants	72	0.78	70	0.44	71	0.50

Note : La référence pour le calcul de la valeur relative du revenu supplémentaire par enfant est le montant de l'aide sociale accordée aux personnes seules. Par « aide sociale », on entend le soutien financier accordé lorsque la personne n'a aucun autre revenu (à l'exclusion de l'aide au logement). Les chiffres établis incluent les autres types d'aide aux familles.

- a) Les taux indiqués concernent des familles ayant un enfant de 4 ans (familles ayant un enfant), deux enfants de 4 et 6 ans (familles de deux enfants), ou trois enfants, de 4, 6 et 8 ans (familles de trois enfants).
- b) Les taux sont ceux de l'aide sociale accordée à Vienne.
- c) Les taux sont ceux de l'aide sociale de l'échelon 1-1, concernant Osaka et Tokyo, pour des adultes âgés de 20 à 40 ans. En ce qui concerne le « parent isolé », il s'agit en principe d'une femme, qui, par conséquent, a également droit à l'allocation d'éducation des enfants (cf. tableaux A2 et A3).

Source : Chiffres établis par le Secrétariat de l'OCDE.

Table des matières

<i>Chapter</i> 1. Principaux résultats et recommandations politiques	11
1.1. Introduction	12
1.2. L'articulation travail-famille : données essentielles	16
1.3. Orientation globale des politiques publiques.....	18
1.4. Réduire les éléments, liés au marché du travail, qui font obstacle à l'emploi des parents.....	20
1.5. Systèmes de prélèvements obligatoires/prestations et choix entre travail et garde des enfants	26
1.6. Améliorer l'accès à des modes de garde des enfants de qualité et d'un coût abordable	29
1.7. Formation des familles : préparer l'avenir	32
Notes.....	33
<i>Chapter</i> 2. Familles et travail : données sur le marché du travail	35
2.1. Le contexte macroéconomique	36
2.2. Principales données sur le marché du travail.....	39
2.3. Emploi des mères	49
2.4. Schémas d'emploi familiaux	59
2.5. Pauvreté	64
2.6. Conclusions	66
Annexe du chapitre 2	68
Notes.....	71
<i>Chapter</i> 3. Équilibrer la durée du temps de travail avec la garde des enfants	75
3.1. Principaux aspects institutionnels	77
3.2. Horaires de travail normaux.....	81
3.3. La dichotomie entre employés réguliers et travailleurs non réguliers au Japon.....	91
3.4. Les mesures favorables à la famille prises par l'employeur	97
3.5. Conclusions	104
Annexe du chapitre 3	108
Notes.....	109

Chapter 4. La formation de la famille : le fait de travailler davantage entraîne-t-il une baisse de la natalité ?	113
4.1. L'évolution de la fécondité et de la famille.....	115
4.2. Emploi et fécondité	128
4.3. Réponses politiques aux transformations de la famille et à l'évolution de la fécondité	130
4.4. Conclusions	137
Notes	138
Chapter 5. Familles et garde des enfants : qui va s'occuper des enfants ?	141
5.1. Objectifs des politiques de garde des enfants.....	142
5.2. Les modèles de congé parental et leur utilisation.....	143
5.3. Principaux indicateurs de la garde des enfants	150
5.4. Problèmes posés aux politiques publiques dans ce domaine.....	162
5.5. Conclusions	182
Annexe du chapitre 5	187
Notes	189
Chapter 6. Politiques fiscale et sociale : les choix parentaux en termes d'activité professionnelle ou familiale	195
6.1. Bref survol des systèmes fiscaux et sociaux	197
6.2. Implications des systèmes fiscaux et d'aide sociale	204
6.3. Promotion de l'emploi auprès de parents inactifs	219
6.4. Conclusions	233
Annexe du chapitre 6	237
Notes	241
Références	245
Annexe générale de la publication	259
Liste des encadrés	
1.1. Recommandations politiques	13
2.1. Niveau d'instruction et emploi	45
3.1. Négociations collectives et élaboration de la politique sociale et du travail.....	78
3.2. La rémunération à l'ancienneté au Japon	84
3.3. L'emploi marginal en Autriche	90
3.4. Le concept d'emploi à temps partiel au Japon.....	92
3.5. Les initiatives publiques qui encouragent les employeurs à être plus respectueux de la vie de famille.....	98
4.1. Le concept de famille.....	114

4.2.	La mesure des taux de fécondité	120
4.3.	Le coût de l'éducation et du logement affecte-t-il le taux de natalité ?	126
4.4.	Vue d'ensemble sur les théories concernant les comportements vis-à-vis de la fécondité	131
5.1.	Réforme des allocations de garde des enfants et du congé parental en Autriche.....	145
5.2.	Financement et responsabilités de la garde des enfants	153
5.3.	Garde et développement de l'enfant.....	159
5.4.	Favoriser l'efficacité, l'équité, la liberté de choix des parents et la qualité en subventionnant les utilisateurs.....	173
5.5.	La recherche de la qualité : l'exemple de la Stratégie nationale de l'Irlande pour la garde des enfants	178
6.1.	Le Fonds de Péréquation des Charges familiales en Autriche (FPCF) et les prestations d'aide familiale	199
6.2.	La réforme fiscale en Irlande.....	203
6.3.	Incitations financières à retrouver un emploi en Irlande.....	222
6.4.	La pension alimentaire minimum des parents uniques.....	227

Liste des tableaux

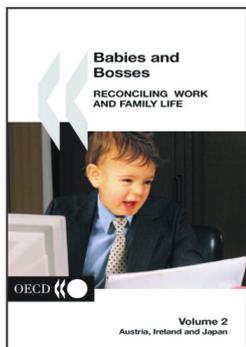
2.1.	Une économie irlandaise en plein boom tandis qu'au Japon la croissance s'est arrêtée.....	37
2.2.	La « tigresse » celtique.....	39
2.3.	La dualité du marché du travail japonais.....	41
Encadré 2.1.	En Irlande et au Japon, les femmes sont au moins aussi instruites que les hommes mais elles sont moins susceptibles d'avoir un emploi rémunéré	45
2.4.	Les mères irlandaises de très jeunes enfants sont plus susceptibles de travailler mais, lorsque les enfants grandissent, ce sont les mères autrichiennes qui travaillent le plus.....	55
2.5.	La famille traditionnelle avec un apporteur principal de revenu reste le modèle dominant	61
2.6.	Contrairement à ce que l'on observe en Irlande, les parents isolés travaillent généralement en Autriche et au Japon.....	63
2.7.	Les familles monoparentales sont exposées au risque de pauvreté	65
2A.1.	Plus d'enfants implique un taux d'emploi rémunéré moindre souvent sur la base d'un temps partiel.....	68
2A.2.	Emploi par ménage avec enfants, Autriche, Irlande, Japon	69
3.1.	Remplacement des employés réguliers par des travailleurs atypiques au Japon	93
3A.1.	Mesures favorables à la famille dans les entreprises autrichiennes..	108
3A.2.	Modes d'organisation flexibles du travail en Irlande, 2002	108

3A.3. Mesures prises par les entreprises japonaises en faveur des employés ayant de jeunes enfants, 1999.....	109
4.1. Les migrations affectent la structure démographique en Autriche et en Irlande.....	116
4.2. Dans quel type de famille vivent les enfants ?.....	117
5.1. Utilisation fréquente et de longue durée du congé parental en Autriche	151
5.2. Coût élevé pour les dépenses publiques par enfant inscrit dans une garderie en Autriche et au Japon.....	152
5.3. Les différents marchés pour la garde des enfants	155
5.4. La plupart des enfants de plus de 3 ans, mais un petit nombre de moins de 3 ans sont inscrits dans un dispositif d'éducation et d'accueil.....	160
5.5. En Irlande, les mères qui travaillent utilisent un mode informel de garde.....	161
5.6. Une forte pénurie de capacités d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans et de plus de 6 ans.....	164
5.7. D'importantes subventions en Autriche et au Japon.....	170
5.8. Un coût de garde des enfants faible pour les parents ayant un revenu moyen au Japon et un coût élevé en Irlande	171
5.9. Les plus grandes différences de réglementation portent sur la garde périscolaire des enfants	179
5.10. Des exigences limitées pour la qualification du personnel en Irlande	181
5.11. Un double marché du travail des personnels des gardes d'enfants, en particulier au Japon.....	182
6.1. Dans les trois pays, la charge nette globale envers les couples est très faible	206
6.2. En Autriche, le système fiscal favorise les familles à deux apporteurs de revenus	209
6.3. Le coût de la garde des enfants réduit sensiblement les avantages financiers que le couple peut tirer d'un second salaire	212
6.4. En Irlande, moins de 50 % des parents isolés exercent un emploi	225
6A.1. Avantages financiers pour un second salarié gagnant un tiers ou deux tiers du salaire moyen.....	238
<i>Annexe générale de la publication</i>	
A1. Différences dans les dépenses publiques pour la famille.....	260
A2. Principales caractéristiques des systèmes de congés liés au fait d'avoir des enfants (2002).....	261
A3. Principaux systèmes d'allocations familiales (2002).....	263
A4. Tableau comparatif des taux d'allocations familiales (2002)	265
A5. Allocations familiales patronales au Japon.....	267

A6.	Allocations de chômage et d'aide sociale aux personnes en âge de travailler et ayant des enfants	268
A7.	Part des avantages sociaux dans le salaire moyen et valeur relative du revenu supplémentaire par enfant	271

Liste des graphiques

2.1.	Aide aux retraités en Autriche et au Japon	37
2.2.	Les femmes japonaises quittent souvent leur emploi à la naissance du premier enfant.....	43
2.3.	Pourquoi les femmes ayant un emploi régulier doivent-elles se battre pour obtenir une promotion au Japon.....	49
2.4.	Importance de l'aide publique aux parents de jeunes enfants en Autriche	51
2.5.	Un accroissement de l'emploi féminin peut empêcher une forte diminution de la population active.....	60
2.6.	Les femmes tendent à tirer de leur travail des revenus inférieurs à ceux qu'en tire leur partenaire masculin.....	62
3.1.	Les hommes et les femmes travaillent davantage au Japon qu'en Autriche et en Irlande	82
3.2.	Le travail à temps partiel est de plus en plus « féminin ».....	89
4.1.	Moins de mariages, qui ont plus de chances de s'achever par un divorce.....	119
4.2.	Déclin des taux de fécondité dans tous les pays.....	121
4.3.	Taux de fécondité : ce sont les Irlandaises de plus de 30 ans qui font la différence	122
4.4.	Les jeunes se marient et ont des enfants plus tard	123
4.5.	Le travail est-il compatible avec le fait d'avoir un enfant ?	129
5A.1.	Financement de la garde des enfants en Autriche	187
5A.2.	Financement de la garde des enfants en Irlande	188
5A.3.	Financement de la garde des enfants au Japon.....	189
6.1.	Au Japon, les épouses sont encouragées à limiter leurs revenus salariaux.....	216
6.2.	Le salaire en tant que complément des avantages sociaux	231
6A.1.	Japon : les abattements de l'impôt sur le revenu concernant les épouses dépendantes.....	240



Extrait de :

Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life (Volume 2)

Austria, Ireland and Japan

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264104204-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2003), « Familles et garde des enfants : Qui va s'occuper des enfants ? », dans *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life (Volume 2) : Austria, Ireland and Japan*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264104211-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.