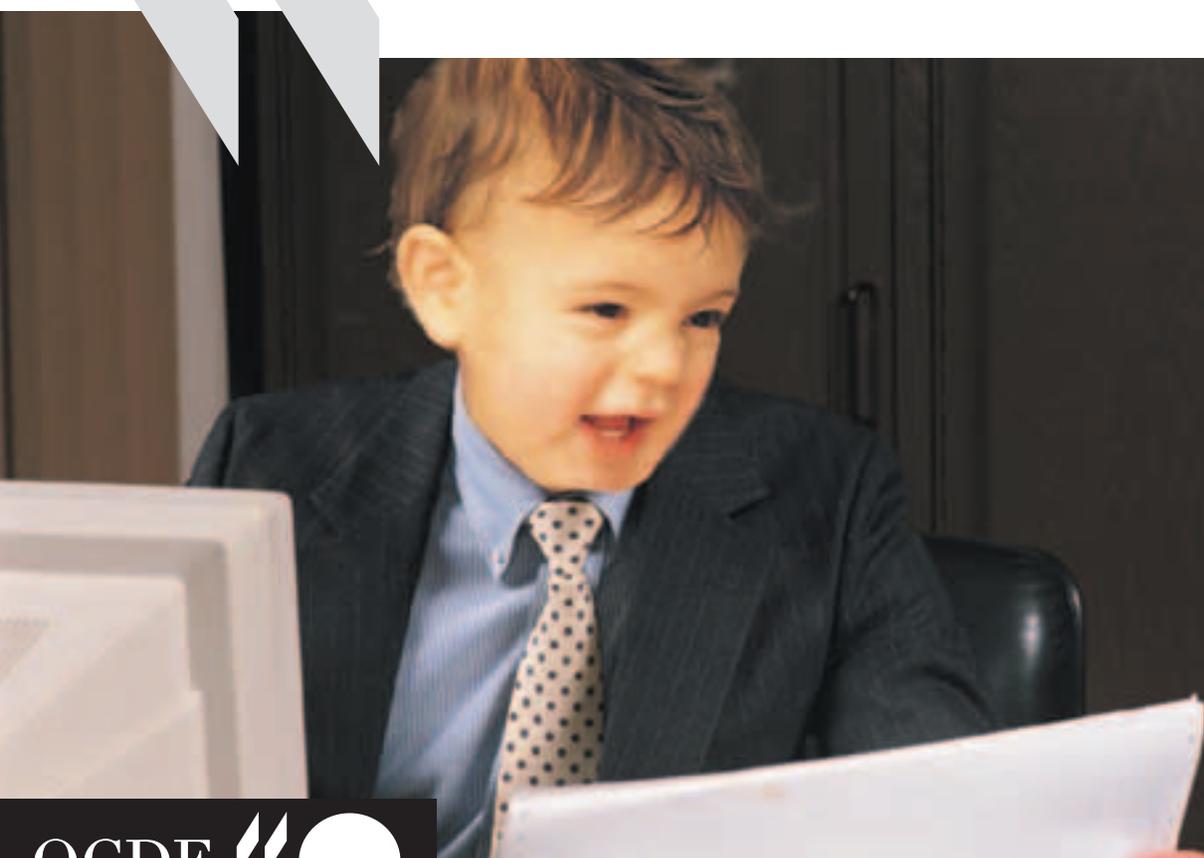


Bébés et employeurs

**COMMENT RÉCONCILIER
TRAVAIL ET VIE DE FAMILLE**



OCDE 

Volume 2
Autriche, Irlande et Japon

© 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.

Bébés et employeurs : comment réconcilier travail et vie de famille

Autriche, Irlande et Japon

Volume 2



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life

Austria, Ireland and Japan – Volume 2

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Avant-propos

Concilier au mieux vie professionnelle et vie familiale impliquent deux objectifs très importants aussi bien dans la vie des gens que pour nos sociétés : l'opportunité de participer pleinement au marché du travail, tout en générant des revenus mais aussi trouver un épanouissement dans l'activité sociale la plus importante de la vie moderne qu'est le travail, et dans le même temps apporter ce qu'il y a de meilleur à ses enfants, en leur offrant tout le soin et l'attention nécessaires. Ces aspirations ne doivent pas avoir à s'exclure mutuellement.

Malheureusement, et trop souvent, les parents ne parviennent pas à combiner à leur convenance vie professionnelle et obligations familiales. En conséquence, il se peut que les parents potentiels aient à modifier leur comportement familial et décident par exemple d'avoir des enfants plus tard, ou de ne pas avoir le nombre d'enfants souhaité, ou plus simplement de ne pas en avoir du tout. Par ailleurs, certains parents (souvent les mères) se retirent du marché du travail, de façon temporaire ou permanente. Il s'agit alors parfois pour ces parents de répondre au désir de s'occuper de leurs enfants à plein-temps, et ce quelles que soient les possibilités de carrière professionnelle qui leur sont offertes. Dans beaucoup d'autres cas cependant, cela se fait en dépit de leur volonté de travailler, ou de travailler davantage, et parce qu'ils ne peuvent faire autrement faute de temps, de possibilités d'accéder à des services de garde, ou en raison d'opportunités de carrière limitées pour retrouver leur emploi après s'être consacrés à leur famille. D'autres parents (souvent les pères) passent tellement de temps au travail qu'ils accordent peu d'attention à leurs enfants, ce qui pose des problèmes aussi bien pour la stabilité du couple que pour le développement des enfants. D'où la demande de meilleures politiques sociales destinées aux familles afin de concilier vie professionnelle et vie familiale en encourageant l'adéquation des ressources familiales au développement de l'enfant, pour aider les parents à choisir entre travail et famille, et pour promouvoir l'égalité entre les sexes dans les possibilités de carrière.

Ce deuxième volume sur la réconciliation entre travail et vie familiale analyse comment l'éventail de mesures existantes en Autriche, en Irlande et au Japon – mesures parmi lesquelles on peut citer les politiques de réforme des systèmes de fiscalité/prestations, les politiques de gestion des systèmes de garde des enfants, ainsi que les pratiques de travail et de l'entreprise – oriente le comportement des parents sur le marché du travail mais aussi de la société dans son ensemble. Cette étude est basée sur

des visites qui ont eu lieu dans les trois pays en septembre et octobre 2002. Elle a été discutée au sein du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE en mai 2003. Ce rapport a été préparé par Willem Adema (responsable du projet), Katherine Fawcner-Corbett et Christopher Prinz, assistés de Yosuke Jin, Maxime Ladaique et Valérie Nguyen, sous la supervision du chef de la Division des politiques sociales, Mark Pearson. Cette étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général 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

Chapitre 1

Principaux résultats et recommandations politiques

Ce chapitre présente les principaux résultats et les conclusions politiques de l'examen des mesures destinées à permettre une meilleure articulation du travail et de la vie de famille en Autriche, en Irlande et au Japon. Il énumère d'abord un certain nombre de réformes que chacun des trois pays pourrait envisager pour aider un plus grand nombre de parents à trouver l'équilibre qui leur convient entre travail et obligations familiales. Il fait ensuite un bilan de la situation concernant le marché du travail, montrant que les similitudes entre les pays du point de vue du taux global d'emploi des femmes en 2002 masquent de nettes différences dans les tendances sous-jacentes et masquent également la variabilité des situations en fonction de l'âge du plus jeune enfant. Dans ce chapitre, on montre comment les pratiques dans le milieu du travail, les politiques visant la garde des enfants et le système de prélèvements obligatoires/de prestations influent sur le comportement des parents qui essaient de trouver l'équilibre optimal entre travail et obligations familiales. Bien que l'axe de l'étude soit la situation au regard de l'emploi, on s'intéresse aussi à la problématique de la formation des familles et à son impact sur l'offre future de main-d'œuvre. Dans les trois pays, l'objectif des pouvoirs publics est de « donner le choix aux parents ». Mais, dans la pratique, les politiques mises en œuvre et les résultats qui en découlent diffèrent notablement d'un pays à l'autre.

1.1. Introduction

Élever des enfants et mener une carrière sont deux objectifs très importants dans la vie pour la plupart des gens. Il est fondamental pour la société d'aider les parents à réaliser ces deux objectifs : l'attention des parents joue un rôle déterminant dans le développement des enfants et l'emploi des parents contribue à la prospérité économique. C'est pourquoi aider les parents à concilier vie professionnelle et responsabilités familiales est un objectif majeur, à part entière, de l'action des pouvoirs publics.

Dans les trois pays couverts par cette étude (Autriche, Irlande et Japon), on a constaté des changements dans les aspirations des femmes et dans leur comportement vis-à-vis de l'activité et, dans le même temps, les taux de natalité ont sensiblement diminué. Pour certains parents et pour certaines personnes qui auraient souhaité avoir des enfants, avoir le nombre d'enfants souhaité et réaliser ses aspirations sur le marché du travail apparaissent comme deux objectifs qui s'excluent mutuellement. Par suite, l'offre actuelle de travail est inférieure à ce qu'elle pourrait être et le capital humain est sous-utilisé. Cette situation représente une utilisation non efficiente des ressources du marché du travail et si elle perdurait elle maintiendrait la croissance économique en deçà de son potentiel. En outre, la diminution du nombre des enfants a des conséquences manifestes pour l'avenir de la société.

Derrière cette réflexion d'ordre général concernant la croissance et l'évolution de la société, il y a des histoires beaucoup plus personnelles de vies non pleinement abouties. Les parents (potentiels) peuvent modifier leur comportement personnel en décidant de n'avoir des enfants que plus tard, ou de ne pas avoir autant d'enfants qu'ils l'auraient souhaité, ou même de ne pas avoir d'enfants du tout. L'autre solution pour les parents (le plus souvent, d'ailleurs, les mères) consiste à se retirer du marché du travail, ou bien temporairement ou bien de façon permanente. Parfois, cela correspond au souhait des parents de s'occuper à plein-temps de leurs enfants, quelles que soient leurs possibilités d'emploi par ailleurs. Mais, dans de nombreux autres cas, les parents auraient souhaité travailler, ou travailler davantage, mais ils en ont été empêchés par des contraintes de temps ou d'accès à des services ou par des difficultés pour reprendre leur carrière après la naissance de leurs enfants. D'autres parents (les pères, souvent) passent tant de temps au travail qu'ils ne voient guère leurs enfants, sans même parler de s'en

Encadré 1.1. **Recommandations politiques**

Autriche

- Les aides généreuses au revenu accordées aux familles qui ont un très jeune enfant et les droits en matière de congé parental font qu'en Autriche les familles qui optent pour que l'un des parents s'occupe à plein-temps d'un très jeune enfant bénéficient d'un soutien beaucoup plus important qu'en Irlande et au Japon (et, en vérité, que dans la plupart des autres pays de l'OCDE). Les pouvoirs publics devraient faire en sorte que les parents qui souhaitent travailler plus qu'un nombre limité d'heures aient accès au même type de soutien, ce qui implique un certain nombre de mesures :
 - i) Introduire un droit au travail à temps partiel pendant toute la durée du congé pendant lequel l'emploi est protégé ou jusqu'à l'âge où un système de garde d'enfants devient largement accessible.
 - ii) Instaurer une prestation de garde d'enfants à un taux majoré pour les parents qui reviennent au travail plus rapidement, par exemple après un congé parental d'un an. De même, la durée du paiement au profit du « second parent » pourrait être raccourcie et, parallèlement, le taux pourrait être majoré de manière à encourager la prise du congé parental par les pères.
 - iii) Revoir les règles concernant les gains/revenus autorisés de manière à éviter le phénomène de concentration à certains niveaux de revenu et, ainsi, ouvrir la gamme des choix possibles entre activité et garde des enfants pour les parents.
 - iv) Lier en partie le versement de la prestation de garde d'enfants au recours à un mode de garde formel.
- Dans tous les cas, il conviendrait de veiller à ce que les parents aient pleinement conscience du décalage entre la durée de versement de la prestation au titre de la garde d'enfants (30/36 mois) et la durée du congé parental assorti d'une mesure de protection de l'emploi (jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant), afin d'éviter que les parents ne reprennent pas leur activité lorsque la période du congé parental s'achève.
- On peut craindre que les provinces (à qui incombent les mesures à prendre pour la garde des enfants) ne voient dans l'introduction de la prestation de garde d'enfants une raison de réduire, ou de ne pas élargir, les possibilités de garde des enfants. Compte tenu des inquiétudes concernant les capacités, il conviendrait d'étendre l'aide au titre de la garde des enfants aux parents qui travaillent, quel que soit l'âge des enfants, en prenant des initiatives à différents niveaux d'administration. Pour améliorer l'efficacité chez les prestataires, on pourrait envisager d'axer les subventions au titre de la garde

Encadré 1.1. **Recommandations politiques** (suite)

des enfants sur les parents en subordonnant le versement de ces aides au recours à des structures agréées.

- Encourager les entreprises à participer au processus d'audit dans l'optique de la problématique travail-famille.

Irlande

- Instaurer un droit au travail à temps partiel pour les parents de très jeunes enfants.
- Faire en sorte que les clients de l'aide aux familles monoparentales comptent moins sur une aide de longue durée. Cela suppose une démarche globale en faveur de l'emploi : il faut intervenir plus activement dès le début du versement de la prestation, assurer une formation, apporter une aide au titre de la garde des enfants, et faire en sorte que le complément familial soit utilisé plus efficacement comme aide au retour à l'emploi pour les parents isolés. Si l'on introduit ainsi une stratégie globale, il conviendrait de mettre en place un système d'obligations mutuelles qui exige des parents isolés qu'ils recherchent activement du travail. On pourrait, par exemple, instaurer une obligation de recherche d'emploi à plein-temps à partir du moment où l'enfant le plus jeune a 6 ans et est scolarisé à plein-temps, et imposer une obligation d'activité à temps partiel (formation ou travail) à partir du moment où l'enfant a 4 ans (et qu'il peut être accueilli dans une classe maternelle).
- Encourager les employeurs et les syndicats à s'employer à rendre le milieu de travail davantage conciliable avec la vie de famille, ce qui signifierait, par exemple, engager des initiatives pour apporter un conseil adapté à chaque établissement sur ce plan et avoir une démarche à long terme avec des évaluations et des audits réguliers.
- Explorer les diverses possibilités d'utiliser les installations éducatives existantes pour mieux répondre aux besoins de garde des enfants en dehors des heures d'école.
- Favoriser le développement des enfants et veiller à ce que les services de garde soient de qualité justifie un effort d'investissement accru de la part des pouvoirs publics. Sans doute vaudrait-il mieux axer les financements publics sur les parents plutôt que sur les prestataires, de façon qu'ils aient plus de latitude pour choisir entre un travail et s'occuper de leurs enfants, et plus de latitude aussi pour choisir entre les différents prestataires et différents modes de garde ; et de façon à améliorer l'équité de l'aide publique à la garde des enfants et l'efficacité parmi les prestataires. Un critère de ressources pourrait être appliqué pour cibler les dépenses sur ceux qui en ont le plus besoin. Pour garantir la qualité des services, la prestation pourrait n'être versée que

Encadré 1.1. **Recommandations politiques** (suite)

lorsque les parents ont recours à une structure de garde agréée. Il conviendrait que la formule des assistantes maternelles, qui relève actuellement du secteur informel, fasse l'objet de contrôles de qualité de base, en contrepartie de quoi il pourrait y avoir des subventions publiques.

Japon

- Améliorer l'équité entre travailleurs réguliers et travailleurs non réguliers en étendant le champ de l'assurance santé et pension parmi les travailleurs non réguliers.
- Mettre en œuvre avec plus de détermination les dispositions qui garantissent l'équité entre hommes et femmes et l'égalité de rémunération à travail égal.
- Réduire les obstacles qui rendent difficile la réintégration des mères dans l'emploi en faisant jouer un plus grand rôle à l'évaluation des performances dans les décisions en matière de rémunération et d'emploi pour tous les travailleurs (réguliers et non réguliers).
- Le retour des mères sur le marché du travail se heurte aussi à un autre obstacle qui est l'application de limites d'âge pour les recrutements. Il y aurait lieu de changer les attitudes concernant, ainsi, l'application de limites d'âge.
- Les dispositions en matière d'assurance santé et pension ne doivent pas constituer un élément financier dissuasif fort qui décourage le conjoint de travailler. Il conviendrait d'essayer de réduire le biais financier qui joue contre l'activité du conjoint.
- Encourager les employeurs et les syndicats à réformer, dans le même esprit, les allocations servies par les employeurs au titre du conjoint.
- Encourager les employeurs et les syndicats à s'employer à rendre le milieu de travail davantage conciliable avec la vie de famille, en se concentrant, en particulier, sur les mesures visant le temps de travail susceptibles de faire qu'il soit plus facile pour les travailleurs de s'acquitter de leurs engagements familiaux. Parallèlement, les pouvoirs publics devraient encourager plus activement le recours à des « promoteurs » de cette problématique travail-famille dans les entreprises, de façon que les mesures prises soient bien adaptées à la situation de chaque établissement.
- On contribuerait à rendre les pratiques au travail plus aisément conciliables avec une vie de famille en encadrant véritablement le recours aux heures supplémentaires et en faisant appliquer des dispositions sur la flexibilité du temps de travail, comme le prévoit la loi sur la garde des enfants et le congé pour raison de famille.

Encadré 1.1. **Recommandations politiques** (suite)

- Les pouvoirs publics doivent assurer une offre suffisante de possibilités de garde d'enfants de qualité pour favoriser le bien-être des enfants. Cet objectif doit se réaliser dans le contexte d'une utilisation efficiente des ressources publiques et du respect de l'équité entre les parents. Il y aurait lieu d'étendre les mesures qui ont été prises récemment, davantage inspirées du marché, qui consistent, par exemple, à autoriser des prestataires commerciaux agréés à entrer sur le marché, ce qui donne de plus larges possibilités de choix aux parents, et à conseiller les centres non agréés afin qu'ils s'améliorent sur le plan de la qualité. L'une des possibilités, pour améliorer l'efficacité, serait d'axer les aides au titre de la garde des enfants sur les parents, l'attribution de ces aides étant subordonnée au recours à des structures agréées.

occuper, ce qui peut susciter des inquiétudes quant à la stabilité des couples et au développement des enfants.

L'articulation travail-famille subit l'impact des politiques menées dans des domaines très divers – fiscalité/prestations (chapitre 6), garde des enfants (chapitre 5) et emploi (chapitre 3). Ensemble, ces divers facteurs orientent les choix par rapport au marché du travail (chapitre 2), mais influent aussi sur la formation des familles, la parentalité et l'éclatement des familles (chapitre 4)¹. L'encadré 1.1 donne la liste des recommandations politiques pour chaque pays telle qu'elle est proposée dans ce rapport, le reste du chapitre résumant les principaux résultats.

1.2. L'articulation travail-famille : données essentielles

En 2001, c'est en Autriche que le taux d'emploi des femmes était le plus élevé (62.3 %). Mais les taux sont comparables dans les trois pays et proches de la moyenne pour la zone de l'OCDE, juste en dessous de 60 %. Cependant, les tendances sous-jacentes sont très différentes (chapitre 2). En Autriche, le taux d'emploi des femmes a augmenté rapidement, passant de 50 à 60 % sur la période 1985-1994 mais, depuis, la progression est moindre. Au Japon, le taux d'emploi des femmes a augmenté graduellement sur la période 1980-2002. En Irlande, le comportement des femmes vis-à-vis du marché du travail s'est radicalement modifié du fait, fondamentalement, de l'expansion rapide du secteur des services et de la forte croissance de l'économie irlandaise durant la deuxième moitié des années 90. Le taux d'emploi des femmes, en Irlande, a augmenté de 15 points de pourcentage depuis 1994, et le taux d'emploi des femmes âgées de 25 à 29 ans (proche de 80 %) est aujourd'hui plus élevé que

celui enregistré dans les deux autres pays, et il est le double du taux d'emploi des femmes aux mêmes âges, en Irlande, vingt ans auparavant. Le taux d'emploi des femmes mères d'enfants de moins de 3 ans est d'environ 70 % en Autriche, mais 32 % seulement sont effectivement au travail (les autres étant en congé parental), contre 25 % au Japon et 45 % en Irlande. Cependant, en dépit du dynamisme de l'économie, les taux d'emploi des parents isolés, en Irlande, sont à peine supérieurs à la moitié de ce qu'ils sont en Autriche et au Japon où plus de 80 % des parents isolés travaillent.

Les longues journées de travail sont une caractéristique des pratiques au travail dans les trois pays (chapitre 3). En Autriche et en Irlande, un tiers environ des hommes travaillent plus de 43 heures par semaine, et 11 % et 14 % respectivement travaillent 60 heures ou plus. C'est plus que dans la plupart des autres pays européens, mais c'est peu au regard de ce qu'on peut observer au Japon : dans ce pays, trois hommes sur cinq travaillent plus de 43 heures par semaine, deux sur cinq au moins 49 heures par semaine, et un sur cinq plus de 60 heures par semaine. Comme, en outre, les temps de trajet sont longs et que les travailleurs japonais dînent fréquemment ensemble, les hommes au Japon dont la femme ne travaille pas ne consacrent en moyenne que 13 minutes par jour aux tâches ménagères et aux soins à la famille. En Autriche, par contre, les hommes y consacrent à peu près 2 heures et ½ par jour. Au Japon plus que partout ailleurs, la tradition des longues journées de travail fait que les mères accomplissent la majeure partie du travail domestique non rémunéré.

La maternité est un déterminant clé du comportement des femmes par rapport au marché du travail, alors que la paternité n'a guère d'incidence sur le comportement des hommes au regard de l'emploi. C'est le plus souvent justifié en termes strictement financiers, dans la mesure où c'est moins dommageable pour le revenu de la famille lorsque c'est le conjoint qui gagne le moins (généralement la mère) qui réduit sa durée de travail. Mais, en partie du fait de cette situation et en dépit d'une large égalité entre les sexes en ce qui concerne le niveau d'instruction, les femmes sont beaucoup plus exposées au risque de se retrouver prises au piège d'emplois qui n'offrent pas de perspectives d'évolution. L'écart entre les sexes est plus marqué du point de vue de la qualité de l'emploi que du point de vue du taux d'emploi, et c'est particulièrement vrai au Japon en raison de l'existence du marché dual du travail. En proportion, l'emploi non régulier est beaucoup plus développé au Japon (où il concerne 27 % des travailleurs) que dans les deux autres pays (où il concerne environ 6 % des travailleurs).

L'évolution des familles est un motif de préoccupation dans les trois pays étudiés (chapitre 4). Les mariages sont moins nombreux que dans le passé et les taux de divorce augmentent. La naissance des enfants est différée – si même elle n'est pas repoussée indéfiniment – jusqu'à ce que les parents aient davantage

avancé dans leurs études ou que l'un des deux membres du couple ait une carrière bien établie. Bien qu'en baisse rapide au cours des 20 dernières années, le taux de fécondité en Irlande reste assez proche du seuil de remplacement. Tel n'est pas le cas en Autriche et au Japon où le taux de fécondité total (environ 1.3 enfant par femme) est faible depuis déjà un certain temps. Ce problème commence lentement d'apparaître dans le débat public en Autriche, le plus souvent dans le contexte de la réforme des pensions, tandis qu'au Japon l'inquiétude à propos du faible taux de natalité est générale.

1.3. Orientation globale des politiques publiques

Dans les trois pays étudiés, l'objectif déclaré des politiques² destinées à permettre de concilier plus aisément vie professionnelle et vie familiale est de placer les parents dans une situation où ils ont une réelle marge de manœuvre pour prendre leurs décisions concernant le travail et la garde des enfants. Le travail est effectivement rémunérateur pour ceux qui font le choix de l'emploi dans ces trois pays car les prélèvements obligatoires qui pèsent sur le travail y sont faibles au regard de ce qu'ils sont dans la plupart des pays de l'OCDE. Cependant, l'importance des dépenses sociales publiques en faveur des familles qui ont des enfants est très variable : en 2001, c'est en Autriche qu'elles étaient le plus élevées, à 3.3 % du PIB contre 2.1 % en Irlande et 0.9 % au Japon. La conception des politiques nationales est également variable, de même, par conséquent, que la probabilité que les parents choisissent une solution plutôt qu'une autre.

En prévoyant un long congé parental et des aides publiques généreuses pour toutes les familles qui ont un jeune enfant, le système autrichien apporte aux familles dans lesquelles l'un des deux parents choisit de se consacrer à plein-temps à la garde d'un très jeune enfant un soutien nettement supérieur à celui qu'elles reçoivent en Irlande ou au Japon. Il existe un large consensus, dans la société autrichienne, pour estimer qu'il est important d'aider les mères de très jeunes enfants à s'occuper à plein-temps de leurs enfants. Lorsque les enfants grandissent, le système de prélèvements obligatoires/prestations soutient les couples dans lesquels il y a deux apporteurs de revenu, et les « Kindergärten » sont largement accessibles. Cela contribue à ce que le taux d'emploi des mères d'enfants âgés à 6 à 16 ans soit élevé, atteignant près de 75 %, bien que les horaires d'ouverture des Kindergärten et les horaires scolaires de façon générale ne facilitent pas l'occupation d'un emploi à plein-temps. La politique à l'égard des parents isolés est de les réorienter immédiatement vers l'activité à l'expiration du congé parental, ce qui contribue au taux d'emploi élevé dans ce groupe de la population. Cependant, il y a des insuffisances dans les performances du marché du travail. Environ une femme sur quatre seulement retourne auprès de son ancien employeur à l'expiration de son congé parental, et une sur quatre retourne au travail mais en changeant d'employeur pour

pouvoir travailler à temps partiel ou réduire sa durée de travail, occupant alors des emplois qualifiés de « marginaux ».

En Irlande, les politiques s'inscrivent dans un contexte en mutation rapide, le comportement des femmes vis-à-vis de l'activité étant très différent selon la tranche d'âge. Les responsables politiques sont soucieux d'assurer l'équité entre les mères quel que soit leur statut au regard de l'emploi, et ils mettent par ailleurs à profit les gains économiques très importants engrangés au cours des dix dernières années pour abaisser les taux d'imposition et faire que le travail soit plus rémunérateur pour tous. Le modèle de politique sociale à l'égard des couples qui ont de jeunes enfants se caractérise par l'absence d'intervention directe des pouvoirs publics pendant une assez longue période : le congé de maternité, rémunéré, et le congé parental, non rémunéré, permettent aux mères de s'occuper de leur enfant pendant, en gros, les six mois qui suivent la naissance. Ensuite, l'enseignement préscolaire ne devient largement accessible qu'à partir de 4 ou 5 ans. Les aides au titre de la garde des enfants pour les enfants ayant entre 6 mois et 4 ans sont minimes. Le nombre des mères qui travaillent a néanmoins rapidement augmenté. L'un des grands défis pour les politiques publiques en Irlande est d'améliorer l'autonomie des parents isolés. Le modèle de politique sociale irlandais accorde des prestations à long terme (jusqu'à ce que les enfants aient 18 ou 22 ans au maximum) aux familles monoparentales, sans obligation d'être disponible pour un emploi ou de rechercher un emploi. Cela contribue apparemment pour beaucoup au taux d'emploi relativement faible observé parmi les parents isolés.

Au Japon, la politique sociale à l'égard de l'emploi des femmes est d'envergure. La réforme qui a été introduite en 1991 et qui a peu à peu été étendue depuis instaure un congé parental d'un an, payé sur l'assurance emploi au taux de 30 % des gains antérieurs, ainsi qu'un versement complémentaire représentant 10 % des gains antérieurs, sous réserve que la personne travaille sans interruption pendant six mois après son retour de congé parental. Une fois de retour au travail, les parents de jeunes enfants ont souvent la possibilité de réduire leurs horaires de travail jusqu'à ce que les enfants aient 3 ans, et il existe des services publics de garde d'enfants et d'accueil préscolaire pour les enfants plus âgés. Cependant, dans la pratique, les possibilités qu'offre le modèle ne sont pas pleinement exploitées : de nombreuses femmes continuent de se retirer de la vie active au moment d'avoir des enfants. En outre, le système de prestations décourage le conjoint à charge de gagner plus de 1.3 million de yens par an (soit environ 31 % du salaire moyen d'un ouvrier) car, au-delà de ce seuil, le conjoint doit généralement acquitter des cotisations santé et retraite. A cela s'ajoute le fait que la moitié environ des employeurs qui versent une allocation au titre du conjoint cessent de verser cette allocation lorsque le « conjoint à charge » gagne plus de 1.03 million de yens par an (soit environ 24 % du salaire moyen d'un ouvrier) ou 1.3 million de yens par an. De plus, les problèmes de garde des

enfants, surtout dans la zone métropolitaine de Tokyo, ajoutent aux difficultés à concilier travail et vie de famille. Cependant, le principal obstacle à une intégration plus large des mères sur le marché du travail réside dans les pratiques qui prévalent dans le milieu de travail, trop souvent défavorables aux femmes qui se trouvent prisonnières d'emplois à faible niveau de rémunération. Même si on cherche, par des mesures sociales, à aider les mères qui travaillent, il est probable que ces mesures n'auront guère d'effet sans changement radical sur le marché du travail.

1.4. Réduire les éléments, liés au marché du travail, qui font obstacle à l'emploi des parents

1.4.1. Équité entre hommes et femmes au regard de l'emploi

L'écart d'emploi entre hommes et femmes est plus faible en Autriche (15 %) qu'en Irlande (22 %) et au Japon (23 %). En revanche, l'écart de salaire entre les sexes est comparativement limité en Irlande (19 %) et marqué au Japon (35 %), alors qu'il se situe entre 20 % et 30 % en Autriche. Les emplois de haut niveau et emplois managériaux sont à près de 30 % occupés par des femmes en Autriche et en Irlande, contre 9 % au Japon.

Les perspectives d'évolution professionnelle des femmes, en Autriche, souffrent de ce que, souvent, les femmes restent pendant longtemps en dehors du marché du travail après avoir eu un enfant. Beaucoup de femmes prennent la durée totale du congé parental, jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant. Une fois expiré le congé parental, près de la moitié des mères ne retournent pas au travail, se retirant souvent temporairement de la vie active, jusqu'à ce que l'enfant soit plus âgé. Parmi celles qui retournent effectivement au travail, 40 % environ s'orientent vers un emploi qualifié de « marginal » qui ne leur procure que des gains limités. Le service public de l'emploi met en œuvre un programme d'aide au retour à l'emploi spécifiquement destiné à aider les personnes qui ont de longues périodes d'interruption d'activité à revenir sur le marché du travail (chapitre 6).

En Irlande, à la fois les droits à congé et les congés effectivement pris étant plus courts qu'en Autriche, un plus grand nombre de femmes mères de jeunes enfants travaillent. Par rapport à l'Autriche et au Japon, l'augmentation du taux d'emploi des femmes en Irlande n'est intervenue que récemment, de sorte qu'assez peu de femmes irlandaises ont eu le temps de progresser dans la hiérarchie des emplois. Néanmoins, il y a déjà des signes qui témoignent de l'existence d'un « plafond de verre » pour les femmes, résultant à la fois de facteurs structurels et institutionnels et d'attitudes qui les handicapent dans leur progression de carrière.

Les inégalités entre hommes et femmes au regard de l'emploi sont toutefois particulièrement marquées au Japon, dans l'emploi régulier et aussi du fait des profondes différences dans les conditions de travail entre emplois réguliers et emplois non réguliers (atypiques ou occasionnels). Plus de 85 % des hommes au travail ont un contrat « régulier », alors que la proportion n'est que d'environ 55 % pour les femmes. Le schéma de carrière est déterminé dès le début de la vie active. Environ la moitié des entreprises de plus de 5 000 salariés ont adopté un système qui s'articule autour de deux filières : les effectifs réguliers sont affectés soit à la filière rapide (« *sougou-shoku* »), et on les prépare alors à exercer des fonctions d'encadrement, ce qui implique généralement pour eux de longues journées de travail et l'obligation d'accepter un transfert à la demande de l'employeur, soit à une filière qui les destine à occuper des emplois plus routiniers (« *ippan-shoku* »). Or, 3,5 % des effectifs de la filière rapide sont des femmes alors que, dans un peu plus de la moitié des entreprises, seuls les hommes sont orientés vers cette filière.

Les effectifs réguliers ont droit à des formations dans l'entreprise et à des prestations servies par l'employeur, telles qu'allocations de foyer et allocations pour personne à charge, et leur rémunération, essentiellement fondée sur l'ancienneté, est très liée aux qualifications, à l'âge et à la durée d'occupation de l'emploi – c'est une logique de loyauté envers l'entreprise. En contrepartie, les travailleurs réguliers acceptent la flexibilité de leurs conditions de travail et marquent leur attachement vis-à-vis de leur employeur et de leur emploi en effectuant de longues journées de travail, en acceptant de faire des heures supplémentaires non rémunérées et en ne prenant pas tous les congés auxquels ils auraient droit. Tout cela fait qu'il n'est guère possible de jouer plus qu'un rôle mineur dans les soins aux enfants.

Plus de 70 % des travailleurs non réguliers (lesquels, souvent, travaillent moins de 35 heures par semaine) étant des femmes, les préoccupations à propos de l'équité entre les deux catégories de travailleurs se recourent avec la problématique de l'équité entre hommes et femmes. Les travailleurs non réguliers sont souvent payés à l'heure, et leur salaire est souvent lié au salaire minimum fixé au niveau des préfectures. Les écarts de salaire sont criants : en moyenne, une femme occupant un emploi non régulier gagne 33 % de moins que son homologue occupant un emploi régulier. Or, dans 60 % des entreprises qui font appel à des travailleurs non réguliers, au moins une partie de ces travailleurs ont des responsabilités au travail comparables à celles des travailleurs réguliers et, dans 23 % de ces entreprises, il y a de nombreux travailleurs non réguliers qui exercent des fonctions analogues à celles qu'exercent les effectifs réguliers. Dans près de 50 % des entreprises employant des travailleurs non réguliers, au moins certains de ces travailleurs travaillent dans l'entreprise depuis plus de dix ans et, dans 15 % de ces entreprises, tel est le cas pour un nombre appréciable de travailleurs non réguliers. De même,

dans 20 % des entreprises employant à la fois des effectifs réguliers et des effectifs non réguliers, au moins une partie des effectifs non réguliers effectuent les mêmes horaires de travail que les effectifs réguliers, effectuent des heures supplémentaires et font l'objet de transferts au sein de l'entreprise et, dans 10 % de ces entreprises, de nombreux travailleurs non réguliers se trouvent dans cette situation. Par conséquent, un nombre appréciable de travailleurs non réguliers ont des responsabilités au travail comparables à celles des travailleurs réguliers. Les mères qui reviennent sur le marché du travail qui prennent du temps pour s'occuper de leurs enfants se retrouvent souvent dans l'emploi non régulier. Une fois qu'on est dans l'emploi non régulier, il est très difficile d'accéder à l'emploi régulier. Il y a, pour certaines professions de l'emploi régulier, des limites d'âge à l'entrée. C'est ainsi, par exemple, que pour devenir un travailleur du secteur public des services d'accueil des enfants, il faut, dans certaines municipalités (la limite d'âge varie selon les municipalités) avoir moins de 28 ans, sinon l'emploi dans ce secteur ne peut se faire que dans des conditions d'emploi non régulier.

Dans les deux autres pays considérés, les différences au niveau des contrats d'emploi sont moins frappantes, mais il y a néanmoins, naturellement, des employeurs qui pensent que les femmes sont moins prêtes à s'engager dans leur emploi que les hommes. Ils sont, par conséquent, moins enclins à leur assurer une progression professionnelle. Cela crée, dans une certaine mesure, un cercle vicieux : les femmes n'étant guère incitées à poursuivre une carrière si elles ont le sentiment que les possibilités d'avancement seront plus limitées pour elles que pour les hommes, elles sont davantage susceptibles de se retirer du marché du travail et de n'y revenir – si même elles y reviennent – que pour occuper des emplois de faible niveau par rapport à leur potentiel.

Les employeurs n'utilisent donc pas de façon efficiente le potentiel en main-d'œuvre et, surtout au Japon, se créent eux-mêmes un handicap en laissant de côté les mères et les femmes de façon plus générale, lesquelles, pourtant, ont souvent un haut niveau d'instruction. Il faudra du temps pour modifier les pratiques au travail, mais on ferait déjà un pas en avant, au Japon, en renforçant le lien entre le profil d'emploi et la performance et en réduisant le rôle des augmentations de salaire à l'ancienneté et d'une progression de carrière fondée sur une classification rigide des emplois. Il y a des signes qui montrent que l'attitude des employeurs comme des salariés est en train de changer en ce qui concerne l'idée d'un emploi à long terme auprès du même employeur, et l'on observe un affaiblissement de l'importance de l'ancienneté dans la rémunération. Toutefois, jusqu'à présent, employeurs et syndicats ne sont pas parvenus à s'entendre sur des mesures de réforme destinées à améliorer les conditions d'emploi des travailleurs non réguliers qui effectuent les mêmes tâches que les salariés réguliers (chapitre 3).

1.4.2. Flexibilité des horaires de travail

Dans la mesure où il laisse plus de temps pour s'occuper des enfants, l'emploi à temps partiel apparaît souvent comme une formule intéressante pour les parents, qui leur permet de s'occuper de leurs enfants tout en maintenant leur attachement au marché du travail, surtout lorsque les enfants sont très jeunes. En Irlande et, à un moindre degré, en Autriche, l'expansion du secteur des services a facilité le développement de l'emploi à temps partiel, rémunéré, depuis les années 90, au prorata du temps par rapport à un emploi à plein-temps. Au Japon, la récente récession a contribué au développement de l'emploi à temps partiel (non régulier) car c'est une forme d'emploi relativement bon marché (chapitre 3). Toutes les formes d'emploi à temps partiel ne se valent donc pas et l'intérêt de cette forme d'emploi pour aider à concilier travail et vie de famille suppose, notamment, qu'elle ne devienne pas un piège pour de nombreux travailleurs (principalement des femmes) qui risquent de se trouver cantonnés dans des emplois faiblement rémunérés et sans perspectives.

Le système autrichien protège l'emploi des travailleurs parents d'un jeune enfant jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant (et apporte aussi des aides monétaires généreuses aux familles dans cette situation – voir plus loin). Cependant, à l'issue de cette période, près de la moitié des mères ne reprennent pas d'activité et, parmi celles qui recommencent à travailler, 50 % changent d'employeur, souvent parce qu'elles n'ont pas pu obtenir d'être autorisées à travailler à temps partiel auprès de leur employeur initial. Le système des congés autorise le travail à temps partiel (et permet, depuis 2002, de travailler à plein-temps pendant 13 semaines), mais la formule n'est guère utilisée car les employeurs sont souvent réticents à l'idée de faire de l'emploi à temps partiel une forme d'emploi régulier. Par conséquent, de nombreuses mères se retirent temporairement du marché du travail ou s'orientent vers un emploi dit « marginal » (à savoir, en Autriche, un emploi qui, en 2002, leur assurait une rémunération d'environ 284 USD par mois, soit presque 15 % du salaire moyen)³. Le taux élevé des retraits (temporaires) de l'activité reflète assurément, jusqu'à un certain point, les préférences des parents. Cependant, d'autres parents ont du mal à trouver l'équilibre optimal pour eux entre travail et soins aux enfants, les possibilités de travailler à temps partiel à titre régulier étant relativement limitées. L'introduction d'un droit au travail à temps partiel, comme l'envisagent actuellement les autorités autrichiennes (Österreichische Bundesregierung, 2003) élargirait les possibilités de choix pour les parents, renforcerait l'attachement au travail durant le congé (voir plus haut) et accroîtrait l'offre de travail future (voir plus loin).

Au Japon, la loi sur le congé au titre de la garde des enfants et pour raison familiale prévoit un congé d'un an. Les employeurs sont tenus d'aider

les travailleurs parents d'enfants de moins de 3 ans à concilier travail et responsabilités familiales et, souvent, dans cet esprit, ils acceptent une réduction de la durée du travail (la loi encourage les employeurs à appliquer ce type de mesure jusqu'à ce que l'enfant ait 6 ans). Bien que la loi ne spécifie pas le nombre d'heures de travail sur lequel peut porter la réduction (elle émet des recommandations), la plupart des employeurs qui ont effectivement introduit une mesure de réduction des horaires de travail autorisent une réduction de une à quatre heures par jour. Depuis 2001, des mesures ont également été introduites qui visent à encourager les femmes à rester dans l'emploi régulier en faisant bénéficier celles qui retournent effectivement au travail après leur congé d'un versement complémentaire (le congé est rémunéré à hauteur de 30 % de la rémunération antérieure mais, pour les personnes qui reprennent leur travail durant leur congé ou à l'issue de leur congé, le versement complémentaire, financé sur l'assurance emploi, porte le versement global à 40 % des gains antérieurs). La loi japonaise sur le congé n'a pour l'heure que des effets limités sur les comportements (certaines de ses dispositions ne sont applicables qu'aux effectifs réguliers) : aujourd'hui encore, 70 % des mères se retirent de la vie active au moment d'avoir un enfant, et la plupart d'entre elles n'utilisent pas le congé parental. Néanmoins, le modèle est intéressant car il peut contribuer à dissuader les mères de se retirer du monde du travail à l'issue de leur congé et aussi amener les employeurs à s'habituer à avoir affaire à une main-d'œuvre à temps partiel dans leurs effectifs réguliers.

En Irlande, la brièveté du congé parental contribue à ce que de nombreuses mères de jeunes enfants soient en activité. Durant le boom économique de la fin des années 90, les mères n'avaient guère de difficultés à choisir leurs horaires de travail. Mais la demande de main-d'œuvre s'affaiblissant, on peut craindre que les parents soient moins libres de choisir la durée de travail qui leur conviendrait et s'adaptent plutôt du côté de la famille.

1.4.3. Amener le monde du travail à mieux prendre en compte les exigences de la vie de famille

Les mesures destinées à faciliter l'articulation entre le travail et la vie de famille sont essentiellement liées au facteur temps (travail à temps partiel ; flexibilité des horaires sur la journée, la semaine ou le mois ; télétravail ; horaires de travail adaptés aux horaires scolaires), mais peuvent aussi concerner des aides pour la garde des enfants et des services de conseil aux familles et, en Autriche, il a été pris des mesures pour faciliter la réintégration après une période de congé parental prolongé. Les employeurs ont de bonnes raisons de prendre ce type de mesures : elles sont un élément de motivation et améliorent la productivité de l'effectif ; elles augmentent la flexibilité de la main-d'œuvre, ce qui permet de faire face aux pointes d'activité ; et elles permettent d'attirer et de conserver un personnel qualifié.

Surtout en Autriche et au Japon, où tant de femmes ne retournent pas auprès de leur employeur initial après avoir eu un enfant, il est surprenant que les mesures pour une meilleure articulation entre la vie de famille et la vie professionnelle ne soient pas *plus* courantes. Cela peut sans doute s'expliquer en partie par le fait que l'argument en faveur de ce type de mesures joue surtout s'agissant de travailleurs (hautement qualifiés) qu'il est coûteux pour l'employeur de remplacer, ce qui limite donc le groupe cible potentiel. Par ailleurs, on n'a apparemment pas pris vraiment conscience des avantages que de telles mesures peuvent présenter pour les entreprises et, à supposer que cette prise de conscience existe, le personnel dirigeant (le plus souvent masculin) n'est pas suffisamment déterminé à introduire ce genre de mesures, d'autant que pour les syndicats (également dominés par les hommes) ce n'est pas une priorité. Ce manque de détermination freine la généralisation des mesures favorables à la vie de famille dans le milieu du travail : les travailleurs ne profitent de ce genre de mesures que lorsqu'ils ont le sentiment que cela ne leur nuira pas au travail.

Partout, ce sont principalement les femmes qui utilisent les mesures destinées à faciliter l'articulation entre vie professionnelle et vie de famille, ainsi que le montre la proportion de pères qui prennent un congé parental : 5 % en Irlande, 2 % en Autriche et pas plus de 0.4 % au Japon. La raison la plus souvent avancée par les pères pour ne pas profiter du congé parental est l'atmosphère au travail : la vision traditionnelle du rôle de chacun est apparemment difficile à modifier.

Les pouvoirs publics sont réticents à intervenir directement dans les processus de la négociation professionnelle et, quand même ils interviendraient, les directives venant de la puissance publique ne modifient pas aisément la culture du milieu de travail. Cependant, il y a certaines mesures qui renforcent la vision stéréotypée des rôles sur le marché du travail, et c'est quelque chose qu'il convient de changer, par exemple par une réforme du système des prélèvements obligatoires/prestations (voir plus loin). En général, c'est par des mesures d'encouragement que les pouvoirs publics s'efforcent de modifier les comportements au travail, en montrant l'intérêt de mesures propres à faciliter la vie des familles ou en essayant de sensibiliser au problème par d'autres moyens. Par exemple, dans le cadre du programme Social Partnership Programme for Prosperity and Fairness, les autorités irlandaises ont institué une commission qui est chargée de sensibiliser à cette problématique et d'encourager une plus large application des mesures destinées à faciliter la vie des familles. Au Japon, les autorités ont fixé des objectifs concernant la prise du congé parental (80 % pour les femmes, 10 % pour les hommes) afin de favoriser un changement dans les attitudes (dans l'administration, chez les employeurs et dans les syndicats), ce qui devrait entraîner un plus large recours à ce type de mesures au travail.

Les initiatives publiques pourraient toutefois aller un peu plus loin et dépasser la notion d'encouragement pour s'ouvrir à des missions de conseil, concrètes et adaptées, pour améliorer les comportements favorables aux familles sur les lieux de travail. L'Autriche comme le Japon ont adopté une approche qui tient compte des besoins des entreprises : on peut citer, pour l'Autriche, l'audit travail-famille et, pour le Japon, la loi de 2001 sur le congé au titre de la garde d'enfants et des soins à la famille qui encourage les entreprises à désigner un responsable de la problématique travail-famille pour superviser la mise en œuvre de pratiques flexibles au travail. L'intérêt de ces initiatives est qu'elles explorent les options les mieux adaptées à chaque établissement et qu'elles impliquent un retour d'information et une évaluation ultérieurement, ce qui crée un engagement à long terme vis-à-vis du processus. Jusqu'à présent, le nombre d'entreprises associées à ces initiatives est relativement limité (chapitre 3), mais tant l'initiative Audit en Autriche, que l'initiative Désignation d'un responsable, au Japon, mériteraient une plus large application. Étant donné l'appel en faveur de mesures plus concrètes qui a été lancé récemment dans le cadre du programme évoqué plus haut, Social Partnership Programme, l'Irlande pourrait envisager ce type d'initiative.

1.5. Systèmes de prélèvements obligatoires/prestations et choix entre travail et garde des enfants

La faiblesse de la pression fiscale, dans les trois pays étudiés, permet que le travail y soit véritablement rémunérateur pour la plupart des individus, et le taux d'imposition effectif auquel est soumis le second apporteur de revenu dans un ménage étant bas, l'incitation financière à travailler est forte (chapitre 6). Dans les trois pays, toutefois, il y a des éléments dans les dispositifs existants qui encouragent les mères à s'occuper de leurs enfants à plein-temps plutôt que d'occuper un emploi régulier. En Irlande, il existe un crédit d'impôt pour celui qui reste au domicile, mais son impact sur l'incitation à travailler est limité. Les systèmes de prestations qui existent en Autriche et au Japon ont un plus fort impact sur le choix entre activité et garde des enfants.

Les mécanismes incitatifs inscrits dans le système de prélèvements obligatoires/prestations autrichien, qui peuvent pousser à s'occuper de ses enfants à plein-temps, varient selon l'âge des enfants. Par rapport à la situation qui prévaut en Irlande et au Japon, le système autrichien est particulièrement favorable aux ménages bi-actifs dont les enfants ont plus de 3 ans. En revanche, pour les familles qui ont un très jeune enfant, le système autrichien est nettement plus favorable que celui qui prévaut en Irlande et au Japon pour les familles qui choisissent que l'un des parents s'occupe à plein-temps de l'enfant. Les familles dans lesquelles il y a un seul apporteur de revenu qui ont un très jeune enfant bénéficient de transferts monétaires qui représentent

non moins de 38.1 % du salaire d'un ouvrier moyen, en Autriche, alors que le soutien à ce type de famille est nettement moindre en Irlande (11.1 % du salaire de l'ouvrier moyen) et au Japon (2.8 % du salaire de l'ouvrier moyen) (chapitre 6).

Une réforme introduite récemment en Autriche a dissocié le droit à la protection de l'emploi et le paiement au titre du congé parental. Depuis 2002, la prestation garde d'enfants (qui a remplacé un paiement au titre du congé parental et qui concerne presque toutes les familles) est servie au taux de 410 USD par mois (en plus d'autres versements au titre des enfants qui représentent 147 USD par mois) pendant une période allant jusqu'à 30 ou 36 mois. En accord avec l'objectif proclamé, l'augmentation du montant versé, l'allongement de la durée de versement et l'extension du champ d'application de la mesure ont assurément contribué à élargir les possibilités de choix pour les parents : la situation financière des familles se trouvant améliorée, celles-ci sont davantage susceptibles de choisir que l'un des parents s'occupe à plein-temps des enfants. La réforme a aussi modifié la position *relative*, au plan des revenus, des parents qui choisissent de travailler. L'accroissement net de revenu, pour la famille, lié à l'activité du deuxième parent est très inférieur à ce qu'il serait si la prestation garde d'enfants n'existait pas, et cela augmente aussi la probabilité que le ménage choisisse que l'un des parents s'occupe à plein-temps des enfants.

Cependant, interpréter les effets de cette prestation sur le comportement des salariés est complexe, car il y a interaction avec la législation sur le congé parental. En plus de certaines complexités techniques liées au fait que les seuils de gains/revenu sont différents dans les deux systèmes (chapitre 5), le problème essentiel tient au fait que la durée du versement aux familles ayant un très jeune enfant a été portée à au moins 30 mois, ce qui excède la durée du congé parental. On peut craindre que les parents ne profitent de ce soutien financier accru pendant tout le temps où ils peuvent en bénéficier sans prêter attention aux conséquences qu'implique la perte de la protection sur le plan de l'emploi.

Des réformes introduites récemment au Japon impliquent l'abandon d'un abattement fiscal dégressif au titre des personnes à charge au profit de prestations monétaires pour les enfants de moins de 6 ans (auparavant pour les enfants de moins de 3 ans), et 85 % environ des familles ayant des enfants dans cette tranche d'âge peuvent en bénéficier. Cela étant, le montant du versement est faible (40 USD par mois pour le premier et le deuxième enfant) au regard de ce qui se pratique en Autriche et en Irlande. Au Japon, le système de l'impôt sur le revenu prévoit un abattement au titre du conjoint, mais le système est conçu de telle façon qu'un apport de revenu de la part du conjoint se traduit toujours par un accroissement du revenu net du ménage. Le bénéfice de l'assurance santé et pension et des prestations servies par les employeurs

au titre du conjoint, qui ont un effet net supérieur, n'est pas toujours retiré aux mêmes niveaux de revenu, et le système est tel qu'un apport de revenu de la part du conjoint ne se traduit pas toujours par un accroissement du revenu net du ménage (chapitre 6). Sur un plan financier, cela incite clairement le conjoint à charge à limiter son apport de revenu. Étant donné les préoccupations concernant l'application du système de pension des salariés au conjoint à charge, une réforme des cotisations de pension pour le conjoint est envisagée pour 2004 qui, avec la réforme des abattements fiscaux sur le revenu, devrait réduire le biais qui joue en faveur du statut de conjoint à charge.

En général, au Japon et en Autriche, le système de prélèvements obligatoires/prestations et le service public de l'emploi interviennent activement pour promouvoir l'emploi des parents isolés. Cependant, au Japon, 50 % environ des parents isolés occupant des emplois non réguliers faiblement rémunérés, le taux de pauvreté y est relativement élevé. En Irlande, le système de prélèvements obligatoires/prestations permet aux parents isolés de bénéficier de prestations pendant longtemps, et les autorités publiques se contentent de mener une politique d'information résolue. Cette stratégie n'a pas amené un niveau d'emploi satisfaisant parmi les parents isolés : par rapport à ce qu'on peut observer en Autriche et au Japon, le taux d'emploi des parents isolés est faible en Irlande, et cela en dépit de près de dix années d'une croissance de l'emploi sans précédent. Le système d'aide aux familles monoparentales demande à être revu de manière à encourager un retour rapide sur le marché du travail. Le système existant de non-prise en compte d'un certain montant de gains contribue largement à encourager les parents isolés à compléter les revenus qu'ils perçoivent sous forme de prestations par des gains limités plus qu'il ne les aide à réintégrer l'emploi régulier. Le système du complément familial (prestation liée à l'exercice d'un emploi pour toutes les familles qui ont des enfants) pourrait être mieux exploité comme moyen d'inciter les parents isolés à travailler (notamment parce qu'il faut travailler au moins 19 heures pour en bénéficier). Il faut toutefois s'assurer que le dispositif soit bien connu et que toutes les familles qui peuvent en bénéficier en bénéficient effectivement.

Limiter les attentes des nouveaux clients de l'aide aux familles monoparentales concernant la perception de prestations pendant longtemps et mener une politique plus vigoureuse d'accompagnement de ces familles dans leur recherche d'emploi sont des mesures nécessaires pour amener un plus grand nombre de parents isolés à travailler en Irlande. Les parents isolés ayant la possibilité de prendre de longs congés durant lesquels ils vivent des prestations, certains enfants vivent dans la pauvreté, dans une famille où on ne travaille pas, et parfois même dans des situations d'exclusion sociale. Ce n'est dans l'intérêt de personne que d'accepter que les gens vivent passivement grâce aux prestations pendant de nombreuses années. Il y a lieu d'intervenir

plus tôt et plus activement auprès des clients parents de très jeunes enfants pour les amener à travailler, notamment en les aidant pour la garde des enfants, tandis que, pour la clientèle déjà ancienne, des mesures d'ensemble de remise à niveau des qualifications seront sans doute indispensables. Pour que cela soit véritablement efficace, il faudrait exiger des parents isolés qu'ils tirent avantage des possibilités qui leur sont offertes et de l'effort que la société consent dans leur direction en leur fournissant des ressources accrues. Il faudrait concevoir un système d'obligations mutuelles et le faire respecter.

1.6. Améliorer l'accès à des modes de garde des enfants de qualité et d'un coût abordable

L'incidence de l'accueil structuré des enfants de moins de 3 ans est faible : 18 % au Japon et 12-13 % dans les deux autres pays. Cependant, en ce qui concerne les enfants de 3 à 6 ans, 85-90 % d'entre eux sont concernés, d'une manière ou d'une autre, par un mode de garde structuré ou l'accueil dans un établissement éducatif. Les dépenses publiques afférentes à la garde des enfants jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire représentent environ 0.3-0.4 % du PIB dans les trois pays. L'effort, en Irlande, se concentre essentiellement sur les 4-5 ans, tandis qu'en Autriche et au Japon – où les autorités locales jouent un rôle de premier plan dans la fourniture de services de garde d'enfants – des aides soumises à condition de ressources sont accordées aux parents qui font appel à un mode de garde des enfants dès leur plus jeune âge. Ces dernières années, des préoccupations concernant les capacités, essentiellement motivées par des considérations d'emploi plus que par des considérations de développement des enfants, ont amené à augmenter les investissements dans les services publics de garde des enfants dans les trois pays : il y a eu « le milliard pour les Kindergärten », en Autriche ; les investissements affectés dans le cadre du plan de développement national, en Irlande ; et des financements additionnels pour deux plans spécifiques, « Angel Plans », au Japon. Ces initiatives ont permis de limiter les listes d'attente, mais on continue d'être préoccupé par les problèmes de capacité, surtout dans les centres urbains, et les mères qui travaillent ont souvent recours à des modes de garde informels. Au Japon, l'augmentation des dépenses publiques a rapidement amélioré l'accès à des services de garde des enfants après l'école, ce qui a souvent été facilité par l'utilisation des installations scolaires existantes. Les établissements éducatifs sont également de plus en plus souvent utilisés en Autriche, et cela a aidé à résoudre le problème de la garde des enfants après l'école, mais tel n'est pas le cas en Irlande où le manque de services à cet égard perdure.

Assurer une offre suffisante de services de garde d'enfants de qualité pour favoriser le développement et le bien-être des enfants est un objectif majeur des politiques gouvernementales dans ce domaine, dans les trois pays considérés. En dépit d'un net accroissement des capacités structurées de

garde des enfants depuis le milieu des années 90, surtout en Autriche et au Japon, une demande non satisfaite subsiste partout, surtout pour les enfants de moins de 3 ans. Cela dénote sans doute un changement continu dans les préférences des parents et dans leurs choix en termes d'activité et de garde des enfants. Depuis 2000, les autorités japonaises ont adopté à l'égard de la problématique de la garde des enfants une nouvelle approche inspirée par le marché, en permettant que des prestataires commerciaux agréés puissent recevoir les mêmes subventions que des prestataires publics ou à but non lucratif. Néanmoins, le développement de l'offre de services agréés n'a pas été suffisamment rapide pour empêcher l'émergence d'un marché des services de garde d'enfants faiblement réglementé et dépourvu d'agrément. S'il est vrai que la proportion d'enfants accueillis ainsi dans des centres non agréés reste faible, néanmoins le problème est urgent car les tarifs payés par les parents sont élevés et la qualité de ces centres est jugée variable. De nombreuses autorités municipales, au Japon, ont commencé à réagir en accordant des subventions aux prestataires commerciaux non agréés qui respectent des normes minimales, ce qui permet aux autorités publiques d'avoir une certaine influence sur la qualité des services proposés.

En Autriche, les prestataires commerciaux ont toujours été présents sur le marché mais l'essentiel des services fournis par des intervenants non publics l'est par des organisations à but non lucratif bien établies qui bénéficient largement des mêmes subventions que les prestataires publics. Le système a certes permis d'assurer une grande qualité de service partout dans le pays, mais, comme au Japon, il soulève des interrogations du point de vue de l'efficacité. En particulier, les prestataires, dans les deux pays, ne sont guère incités à maintenir les coûts à un bas niveau et, ce qui est peut-être plus important encore, ne sont guère incités à être attentifs aux préférences des parents concernant, par exemple, le type de services fournis, les horaires d'ouverture, etc. L'une des possibilités pour améliorer l'efficacité du secteur de la garde des enfants consisterait à centrer les subventions sur les parents et non pas sur les prestataires, les aides n'étant accordées aux parents que s'ils ont recours à des structures agréées.

Dans bien des cas, les parents préfèrent faire appel aux amis et à la famille pour garder les enfants. En Irlande, les parents sont d'autant plus incités à se tourner vers cette solution que les services des assistantes maternelles rémunérées (mères qui s'occupent de leurs propres enfants et qui peuvent garder en outre, pendant la journée, jusqu'à trois autres enfants) sont coûteux : cela coûte environ 550 USD par enfant et par mois, ce qui est deux fois plus coûteux que dans les deux autres pays. Par conséquent, un second apporteur de revenu qui gagne les deux tiers du salaire moyen, dans une famille constituée d'un couple avec deux jeunes enfants, ne tire aucun avantage net de son travail une fois déduits les frais de garde des enfants.

L'accueil informel des enfants est assuré par les femmes âgées des cohortes dans lesquelles le taux d'emploi des femmes est relativement bas. Or, cette source de services se tarira peu à peu avec l'arrivée des cohortes plus jeunes, davantage présentes dans l'emploi. En outre, les autorités s'inquiètent de la qualité de la garde des enfants ainsi assurée de façon informelle. Le souci du développement des enfants et de la qualité des services de garde justifie un effort d'investissement public supplémentaire dans ce secteur. Si l'on augmente les ressources publiques consacrées à la garde des enfants, il est tout à fait normal de veiller à ce que les services rémunérés fournis actuellement dans le secteur informel soient soumis à des contrôles de qualité de base en contrepartie des aides publiques.

En Autriche et en Irlande, les pouvoirs publics ont accru la générosité des prestations au titre des enfants (et de nouvelles revalorisations sont prévues pour 2004 et 2005 en Irlande) qui ne sont aucunement liées à l'utilisation de modes de garde formels. Le principe qui sous-tend cette politique est que des aides supplémentaires aux parents élargissent leurs possibilités de choix. Cependant, comme cela a été signalé plus haut, augmenter les transferts monétaires au profit des familles donne certes une plus grande latitude aux parents dans la mesure où cela améliore leur situation financière, mais cela fait aussi qu'il est financièrement plus intéressant pour le second apporteur de revenu au sein du couple de choisir de rester au domicile. Pour contrer cet effet, et aussi promouvoir l'objectif consistant à développer l'offre de travail de la part des femmes et à améliorer l'équité entre hommes et femmes (Österreichische Bundesregierung, 2003), on pourrait notamment lier le versement des prestations au titre de la garde des enfants et/ou de futures revalorisations de ces versements à l'utilisation de structures de garde, du moins partiellement. Cela faciliterait le choix des parents entre activité et garde des enfants et, à condition que les capacités soient suffisantes, cela favoriserait aussi le choix entre les différents prestataires et les différents types de services, tout en améliorant l'équité entre parents sur le plan du soutien public à la garde des enfants. Un tel dispositif ne favorise aucun type de prestataires par rapport à un autre et améliore l'efficacité parmi les prestataires.

Un tel dispositif peut être soumis à condition de revenu et prévoir un versement de base pour tous les utilisateurs de services de garde d'enfants (pendant 20 heures, par exemple), mais pourrait aussi prévoir un versement plus important (pour un nombre d'heures plus élevé) pour les parents qui travaillent. Le taux de l'aide pourrait être lié au type de service auquel les parents ont recours (à plein-temps ou à temps partiel, après l'école, dans une structure d'accueil ou à la maison), et le taux de l'aide pourrait être maximum lorsque les enfants sont accueillis dans des structures agréées. Cela inciterait les prestataires à obtenir l'agrément et à respecter un certain niveau de

qualité, et cela permettrait aux autorités nationales d'exercer un contrôle de la qualité. La prestation qui existe en Australie au titre de la garde des enfants présente toutes ces caractéristiques (OCDE, 2002f).

Les évolutions démographiques mettront à mal les systèmes de garde d'enfants car la population d'âge actif commencera bientôt de diminuer, en Autriche et plus encore au Japon (voir plus loin). La nécessité de mobiliser une offre additionnelle de main-d'œuvre parmi les femmes se fera donc plus pressante encore à l'avenir. Dans cette optique, on pourrait notamment développer les possibilités d'emploi à temps partiel pour les mères, mais il est peu probable qu'on parvienne à augmenter notablement le taux d'emploi des femmes sans développer les capacités d'accueil des enfants.

1.7. Formation des familles : préparer l'avenir

Cette deuxième série d'examen des politiques destinées à aider à concilier travail et vie de famille réunit deux pays – l'Autriche et le Japon – où le taux de fécondité est très faible et un pays – l'Irlande – où il était en diminution rapide jusque récemment. En Autriche et au Japon, on s'inquiète de plus en plus de l'impact négatif de la faiblesse de la fécondité, et l'on s'interroge sur le rôle que les politiques publiques pourraient jouer pour contrer cette tendance. Malheureusement, les éléments d'analyse scientifique fiables concernant les déterminants des comportements sur le plan de la fécondité sont à la fois limités et difficiles à interpréter : limités en ce sens que les analyses disponibles se bornent généralement à mettre en regard l'évolution de la fécondité et les changements dans les politiques publiques, sans établir l'existence d'un lien causal entre les deux ; et difficiles à interpréter en ce sens que l'évolution de la fécondité répond à de multiples facteurs différents difficiles à contrôler et/ou à identifier séparément.

Il semble, toutefois, que la relation entre emploi et fécondité est en train de changer. Alors qu'il existait une forte relation causale négative entre emploi et fécondité dans les années 60 et 70, la relation s'est affaiblie dans les années 80 et 90, au point de devenir non significative dans certains pays. On peut dire à tout le moins que, dans la plupart des pays de l'OCDE, avoir des enfants et mener une activité professionnelle semblent des objectifs moins inconciliables aujourd'hui qu'il y a quelques décennies.

C'est au Japon qu'il est le plus expressément indiqué que les politiques publiques visent à favoriser un environnement qui permettra aux parents d'avoir autant d'enfants qu'ils le souhaitent et où il est clairement admis que ce ne sont pas quelques initiatives ponctuelles en faveur des naissances qui permettront d'inverser la tendance actuelle mais qu'il faut pour cela mettre en œuvre une politique globale. Cependant, alors que le souci de la fécondité et du bien-être des enfants occupe une place centrale dans le débat sur la politique

sociale au Japon, les affectations budgétaires destinées à soutenir ces initiatives restent modestes. Le nouveau train de mesures pour la génération à venir (chapitre 4), qui s'appuie sur des stratégies antérieures, marque un pas en avant en ce sens qu'il est désormais admis qu'on ne peut espérer modifier les tendances en matière de fécondité que si l'attitude des hommes et la culture du milieu de travail changent. Les projections démographiques font clairement apparaître que la population japonaise et la population autrichienne se modifieront radicalement au cours, en gros, des vingt prochaines années si de tels changements ne se produisent pas. En l'absence de tels changements, les femmes continueront d'avoir le sentiment qu'elles doivent faire un choix : avoir une vie professionnelle ou avoir une famille. Certaines diffèrent ou reportent la naissance d'un enfant le temps de poursuivre leurs objectifs sur un plan professionnel. Cela se traduit par des taux de natalité si faibles que le coût économique pour les sociétés futures sera fort lourd.

En Autriche comme au Japon, les responsables publics, ainsi que les syndicats et les employeurs, comprennent qu'il faut faire quelque chose compte tenu des inquiétudes quant à l'offre de travail future. Mais, dans la pratique, rien n'a encore changé. En Autriche, le système actuel, qui permet aux mères de s'occuper de leurs enfants tant qu'ils sont très jeunes, suscite une satisfaction assez générale, même si l'on est de plus en plus conscient que le coût en termes d'offre de main-d'œuvre inutilisée ne fera que s'alourdir à l'avenir. Au Japon, il semble très difficile de faire évoluer les pratiques au travail. Pourtant, le Japon aura besoin des mères qui retournent au travail pour continuer de faire tourner la machine économique à l'avenir. Il faudra que le marché du travail évolue sur le plan des horaires, des emplois, des salaires et des carrières, pour que les mères soient incitées à revenir vers l'emploi. Faire que les femmes aient moins le sentiment de devoir choisir soit l'un soit l'autre, le travail ou la maternité, semble devoir être la stratégie la plus prometteuse pour améliorer les taux de natalité.

Notes

1. On trouvera des informations plus détaillées sur les programmes sociaux dans l'annexe.
2. Les politiques pour une meilleure articulation de la vie professionnelle et de la vie de famille recouvrent toutes les mesures qui augmentent les ressources de la famille (en argent, en services et en temps) et qui renforcent l'attachement des parents à l'activité.
3. Tout au long de ce chapitre, on entend par « salaire moyen » le salaire annuel d'un ouvrier moyen. Il s'agit, dans chaque pays, du salaire brut moyen d'un travailleur adulte employé à plein-temps dans le secteur manufacturier. En 2002, le salaire moyen s'établissait à 25 543 USD en Autriche, 23 829 USD en Irlande et 33 926 USD au Japon. Voir aussi l'annexe de ce rapport.

Chapitre 2

Familles et travail : données sur le marché du travail

Ce chapitre est consacré à un examen des structures de l'emploi parental en Autriche, en Irlande et au Japon. Alors que la présence d'enfants au foyer n'a guère d'incidence sur le comportement des pères sur le marché du travail, elle a une influence notable sur la structure d'emploi des mères. Il convient de noter toutefois que les situations varient selon les pays. La croissance économique a entraîné une augmentation continue de l'emploi des femmes en Autriche où trois mères sur quatre, lorsque leur plus jeune enfant est scolarisé, sont en activité. En Irlande, le boom économique de la dernière partie des années 90 – on a parfois parlé à propos de l'Irlande du « tigre celtique » – a facilité un changement rapide dans le comportement des femmes sur le marché du travail : le taux d'emploi des femmes qui approchent de la trentaine y est aujourd'hui plus élevé que dans les deux autres pays, et il est le double de celui des femmes irlandaises, au même âge, 20 ans plus tôt. Le ralentissement économique au Japon contribue à expliquer le développement d'une main-d'œuvre flexible relativement bon marché (qui prend souvent la forme de l'emploi à temps partiel pour les femmes) au détriment de l'emploi régulier. Dans ce chapitre, outre un examen général des tendances en matière d'emploi et de la façon dont les situations au regard de l'emploi varient selon l'âge et le nombre des enfants, on examine la question de l'équité entre hommes et femmes, on passe en revue les différents systèmes publics d'aide aux familles ayant des enfants et, enfin, on aborde la question du taux de pauvreté.

Ce chapitre présente les schémas de l'emploi féminin et de l'emploi maternel et leur évolution récente dans les trois pays étudiés. Les conditions du marché du travail sont étroitement liées à l'évolution macroéconomique, laquelle a facilité le changement rapide de comportement des femmes sur le marché du travail en Irlande, tandis qu'au Japon le ralentissement économique explique pour partie la croissance dans ce pays d'une main-d'œuvre flexible et relativement bon marché (composée bien souvent de femmes travaillant à temps partiel) au détriment de l'emploi régulier. La politique sociale est pertinente car il est important pour les parents de connaître le montant de l'aide (financière ou sous la forme de services) dont ils bénéficient pour élever leurs enfants. Cette aide est directement liée au nombre d'heures que les parents souhaitent consacrer à un emploi rémunéré.

La première section résume le contexte macroéconomique et la politique sociale des trois pays. Par la suite, ce chapitre décrit les données sur le marché du travail et les différences de comportement des hommes et des femmes vis-à-vis de l'emploi ; il examine ensuite la courbe de l'emploi des mères et des familles ; enfin, il étudie brièvement les taux de pauvreté.

2.1. Le contexte macroéconomique

L'Autriche et l'Irlande ont respectivement une population de 8.1 et 3.8 millions d'habitants et la taille de l'économie autrichienne est environ deux fois supérieure à celle de l'économie irlandaise (tableau 2.1). Avec ses 126.9 millions d'habitants, le Japon se classe loin devant et la taille de son économie est quatorze fois supérieure à celle de l'économie autrichienne. Dans les trois pays, le PIB par tête est supérieur à la moyenne de l'OCDE, tandis qu'au Japon le coût de la vie est bien supérieur à la moyenne. Ces dernières années, ces trois pays ont connu des évolutions économiques assez différentes (OCDE, 2002). Le Japon a enregistré une croissance annuelle moyenne de son PIB de 0.6 % en valeur réelle, entre 1995 et 2001, ce qui est le chiffre le plus bas de tous les pays de l'OCDE, tandis que l'Autriche enregistrait un taux de croissance modeste de 2.5 %, tout juste inférieur à la moyenne de l'OCDE. En revanche, l'Irlande a connu un formidable boom économique dans la deuxième moitié des années 90, avec un taux de croissance annuel de 9.3 %, inégalé dans la zone OCDE. Le ralentissement de l'économie mondiale a affecté les trois pays et les projections du taux de croissance du PIB pour 2003 se situent autour de 1 % au Japon et en Autriche et juste au-dessus de 3 % en Irlande (OCDE, 2003).

Tableau 2.1. Une économie irlandaise en plein boom tandis qu'au Japon la croissance s'est arrêtée

Principaux indicateurs économiques, 2001

PIB	PIB par tête	Niveaux de prix comparés du PIB	Rémunération par salarié dans les secteurs d'activité			Prix à la consommation	Dépenses publiques	Recettes fiscales générales
			PIB (réel)					
Aux prix et PPA courantes		OCDE = 100	Taux de croissance annuel moyen, pourcentage			Pourcentage du PIB		
Milliards de USD	USD		1996-2001	2000-2001				
Autriche	232.8	28 626	90	2.5	4.0	1.6	49.6	49.5
Irlande	115.8	30 052	98	9.3	7.9	3.2	30.6	32.0
Japon	3 359.6	26 410	136	0.6	-0.1	0.1	36.9	29.8
OCDE	924.3 ^a	24 152 ^a	100	3.3	3.4	3.9	41.7 ^b	41.6 ^b

PIB : Produit intérieur brut.

PPA : Parités de pouvoir d'achat.

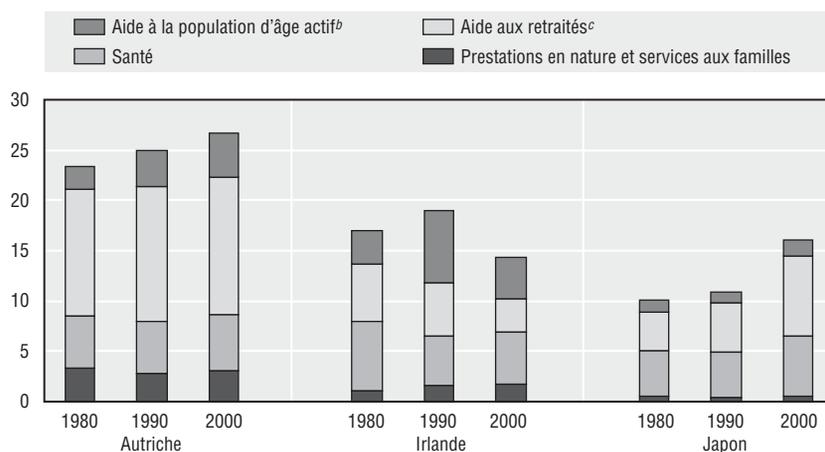
a) Moyenne non pondérée de 30 pays de l'OCDE.

b) Moyenne non pondérée de 27 pays de l'OCDE (sauf Hongrie, Mexique et Suisse).

Source : OCDE (2002) et OCDE (2002a).

Graphique 2.1. Aide aux retraités en Autriche et au Japon

Dépenses sociales publiques par domaine de la politique sociale, 1980, 1990 et 2000^a, en pourcentage du PIB



a) Les dépenses pour 2000 sont des estimations.

b) Incapacité, accident professionnel, maladie, chômage, programmes en faveur de l'emploi, logement et autres.

c) Allocations vieillesse et de survie, et services aux personnes âgées et handicapées.

Source : OCDE (2001a).

C'est en Autriche que les dépenses publiques sont les plus élevées (la moitié du PIB) ; elles sont compensées par des recettes également élevées mais le ralentissement de la croissance a entraîné un déficit public d'environ 1½ % du PIB en 2002. C'est en Irlande que ces dépenses sont les plus faibles (un peu moins d'un tiers du PIB) ; les recettes y sont légèrement supérieures et lorsque l'économie irlandaise était porteuse dans la deuxième moitié des années 90, la dette brute publique a chuté dans des proportions spectaculaires (OCDE, 2001). Mais, après plusieurs années d'excédent, le ralentissement de l'économie a contribué à un déficit public d'environ 1 % du PIB en 2002. Au Japon, les dépenses sont tout juste supérieures à un tiers du PIB, mais elles sont supérieures aux recettes de 7 points de pourcentage. De fait, après plus d'une décennie de croissance faible et de déficits budgétaires élevés, la dette brute publique du Japon a représenté en 2001 environ 130 % du PIB (soit plus de deux fois la dette des deux autres pays) et elle devrait continuer à augmenter (OCDE, 2002b).

A 27 % du PIB, les dépenses sociales publiques de l'Autriche sont bien supérieures à la moyenne de l'OCDE et supérieures de plus de 10 points de pourcentage à celles des deux autres pays¹. Dans les années 90, l'évolution des ratios dépenses sociales/ PIB a convergé en Irlande et au Japon. En Autriche et au Japon, le vieillissement de la population a entraîné une progression des dépenses sociales et dans ces deux pays l'aide financière aux retraités représente 50 % des dépenses sociales publiques (graphique 2.1).

Les pays diffèrent par l'échelle et la structure de leurs dépenses publiques au titre de la famille (voir l'annexe à la fin de l'ouvrage). L'Autriche est l'un des pays de l'OCDE qui dépense le plus au titre de ses politiques familiales (environ 3.3 % de son PIB en 2001, et ce pourcentage devrait passer à 3.5 % lorsque la mise en place de la nouvelle prestation pour enfants 2004/2005 pour frais de garde sera achevée (chapitre 5). A 2.8 % du PIB en 2001, le montant dépensé par l'Irlande au titre de la famille est autour de la moyenne de l'OCDE du fait d'une augmentation importante des taux de paiement de la prestation pour enfants (en 2001) et des sommes considérables dépensées au titre du programme d'allocations aux parents isolés (environ 0.6 % du PIB). Au Japon, le rôle joué par l'État (via les transferts publics) dans l'aide aux familles avec enfants est bien moindre, les prestations familiales ne représentant qu'environ 0.9 % du PIB. En Autriche et en Irlande, les prestations familiales sont universelles tandis qu'au Japon elles sont sous conditions de ressources et cessent lorsque les enfants atteignent l'âge de 6 ans, ce qui explique pour une large part les disparités de dépenses publiques au titre de la famille d'un pays à l'autre. En outre, plus de 75 % des employeurs japonais versent à leurs salariés des allocations pour conjoint et/ou enfant à charge (annexe à la fin de l'ouvrage), et certaines entreprises autrichiennes versent également des montants au titre des enfants (BMUJF, 1999a), mais ce n'est pas le cas en Irlande.

2.2. Principales données sur le marché du travail

Réflétant la diversité des évolutions économiques (tableau 2.1), les expériences du marché du travail dans les trois pays étudiés sont très différentes (tableau 2.2). Dans les années 90, les taux du chômage sont restés relativement stables en Autriche, et tandis que les taux d'emploi masculins ont quelque peu baissé, le taux d'emploi féminin à quant à lui augmenté de 7 points de pourcentage. La participation en main-d'œuvre et les taux d'emploi pour le Japon ne sont pas très différents en 2001 sauf qu'au Japon le taux d'emploi masculin à plein-temps et de participation en main-d'œuvre sont environ supérieurs de 5 points de pourcentage à ceux de l'Autriche et à la moyenne de l'OCDE. La tendance profonde au Japon est toutefois très différente et le chômage atteint des niveaux record que l'on n'avait pas connus depuis l'immédiat après-guerre et qui devraient continuer à augmenter (OCDE, 2002). La progression rapide du chômage des jeunes, qui est passé de 3.7 % en 1990 à 9.3 % en 2002 pour la tranche d'âge 20-24 ans, est particulièrement préoccupante (MCA, 1990 ; MPMHAPT, 2002). Au contraire, l'économie irlandaise a connu un boom dans les années 90 et le taux de chômage a chuté de 10 points durant cette

Tableau 2.2. **La « tigresse » celtique**
Principaux indicateurs du marché du travail

	Autriche			Irlande			Japon			OCDE	
	1984	1990	2001	1983	1990	2001	1980	1990	2001	1990	2001
Taux d'activité (pourcentage de la population d'âge actif 15-64 ans)											
Hommes et femmes	..	67.7	70.7	60.7	60.1	67.5	68.2	70.1	72.6	69.4	69.8
Hommes	..	80.1	79.0	84.0	77.5	79.0	84.3	83.0	85.0	82.7	80.5
Femmes	..	55.4	62.3	36.9	42.6	56.0	52.5	57.1	60.1	56.4	59.3
Taux d'emploi (pourcentage de la population d'âge actif 15-64 ans)											
Hommes et femmes	63.5	65.5	67.8	51.9	52.1	65.0	66.8	68.6	68.8	65.1	65.3
Hommes	78.2	77.7	75.9	70.8	67.5	76.0	82.6	81.3	80.5	78.0	75.6
Femmes	49.4	53.3	59.8	32.7	36.6	54.0	51.4	55.8	57.0	52.4	55.2
Femmes 25-54 ans	56.8	61.7	74.3	30.3	39.3	64.1	55.5	62.9	64.1	61.3	64.1
Femmes 30-34 ans	..	..	76.0	29.4	45.7	68.8	47.1	50.4	55.1	..	..
Taux de chômage (pourcentage de la population active 15-64 ans)											
Hommes et femmes	..	3.2	3.7	14.4	13.3	3.7	2.0	2.2	5.2	6.0	6.4
Hommes	..	3.0	3.5	15.7	13.0	3.9	2.0	2.1	5.4	5.4	6.1
Femmes	..	3.5	3.8	11.3	14.0	3.5	2.1	2.3	5.1	6.9	6.8
Chômage de longue durée (pourcentage du chômage total) ^{a)}											
Hommes et femmes	..	..	23.4	36.7	66.0	55.3	16.5	19.1	26.6	30.8	31.1
Hommes	..	..	23.8	42.3	71.1	59.5	16.7	26.2	32.1	31.0	31.5
Femmes	..	..	23.0	25.6	56.8	47.5	16.3	8.8	18.3	29.9	30.2

.. Données non disponibles.

a) Chômage de longue durée : 12 mois et plus. Irlande : 1999 au lieu de 2001.

Source : OCDE (2002c) et OCDE (2002d).

période. Comme les taux d'emploi des femmes ont augmenté de près de 20 points de pourcentage dans les années 90 (tandis que les taux d'emploi des hommes progressaient d'environ 10 points), l'Irlande peut à juste titre être qualifiée de « tigresse celtique ». Néanmoins, en Irlande comme au Japon, les taux d'emploi des hommes ont été, en 2001, supérieurs d'environ 20 points de pourcentage aux taux d'emploi des femmes, avec un écart d'activité entre hommes et femmes de 15 % en Autriche. Récemment, le ralentissement de l'économie mondiale a entraîné une décélération de la croissance en Autriche et en Irlande, et aggravé les performances relativement médiocres des années 90 en matière d'emploi au Japon.

Depuis le début des années 80, les taux d'emploi des femmes sont supérieurs à 50 % en Autriche et au Japon (tableau 2.2). En Autriche, l'activité des femmes a fortement augmenté entre 1985 et 1994 (OCDE, 2002d), et si les taux de croissance ont diminué par la suite, le taux d'emploi des femmes était de 59.8 % en 2001, ce qui est proche de l'objectif communautaire fixé à Lisbonne en 2000 de taux d'emploi des femmes de 60 % à l'horizon 2010. Au Japon, après une certaine augmentation dans les années 80, le taux d'emploi des femmes a oscillé autour de son niveau actuel de 57 % dans les années 90, Parmi la classe d'âge la plus susceptible d'avoir de jeunes enfants (30-34 ans) le taux d'emploi des femmes est passé à 76 % en Autriche et à 55 % au Japon (cette différence s'explique en partie par le recours au congé parental, voir ci-dessous).

En Irlande, le taux d'emploi des femmes a augmenté de façon modeste dans les années 80, alors qu'il a été spectaculaire dans les années 90 (près de 20 points de pourcentage), s'établissant à 56 % en 2001 (et quoiqu'importante, l'augmentation du taux d'emploi des irlandaises plus âgées a été limitée (OCDE, 2002d). Cette progression a été en grande partie facilitée par la prospérité économique mais les attitudes à l'égard du travail ont également changé ; le changement est particulièrement évident chez les jeunes femmes. Le taux d'emploi selon l'âge a plus que doublé pour les femmes ayant à peine plus de 30 ans, passant de 29.1 % en 1983 à 68.9 % en 2001, et pour les femmes d'un peu moins de 30 ans il est désormais de 77.7 %, ce qui est supérieur au taux autrichien (OCDE, 2002d).

2.2.1. Emploi à temps partiel et emploi non régulier

La croissance de l'emploi s'est concentrée dans le secteur des services (qui emploie un grand nombre de femmes) dans les trois pays étudiés mais plus particulièrement en Irlande où la proportion de femmes travaillant dans les services a augmenté de près de 4 points de pourcentage entre 1995 et 2001. La nature de ces emplois facilite le travail à temps partiel ; il ne faut donc pas s'étonner que la croissance du secteur des services dans la deuxième moitié des années 90 ait contribué à une augmentation des taux d'emploi à temps partiel dans les trois pays, en particulier en Irlande et au Japon (tableau 2.3).

Tableau 2.3. **La dualité du marché du travail japonais**
Structure de l'emploi

	Autriche			Irlande			Japon		
	1990	1995	2001	1990	1995	2001	1990	1995	2001
Part, en pourcentage, des services^a dans l'emploi civil									
Hommes et femmes	55.2	60.3	63.2	56.1	59.9	63.8	58.7	60.7	64.6
Hommes	..	..	..	..	48.2	50.2	55.0	55.5	58.1
Femmes	..	53.2	54.3	..	50.1	53.7	44.3	45.6	47.0
Part, en pourcentage, de l'emploi à temps partiel (moins de 30 heures)^b dans l'emploi total (15 ans et plus)									
Hommes et femmes	6.0	11.1	12.4	9.8	14.4	18.4	..	..	17.1
Hommes	0.7	3.1	2.7	4.2	6.5	7.1	..	..	8.0
Femmes	15.6	21.6	24.8	20.5	26.6	33.0	..	..	30.2
Part des femmes dans l'emploi à temps partiel	93.0	84.2	88.0	71.8	72.4	78.3	..	..	72.4
Part, en pourcentage, de l'emploi à temps partiel (moins de 35 heures)^c dans l'emploi total (15 ans et plus)									
Hommes et femmes	..	..	..	..	..	..	19.2	20.1	24.9
Hommes	..	..	..	..	..	..	9.5	10.0	13.7
Femmes	..	..	..	..	..	..	33.4	34.9	41.0
Part des femmes dans l'emploi à temps partiel							70.5	70.2	67.5
Part de l'emploi atypique^d dans l'emploi total									
Hommes et femmes	..	4.4	6.0	..	..	6.0	18.8	19.3	25.7
Hommes	..	..	..	..	..	4.5	8.0	8.1	12.7
Femmes	..	..	..	..	..	7.8	36.6	37.4	45.0

.. Données non disponibles.

a) La CITI (Classification internationale type par industrie) Rev. 3 des Nations Unies pour l'Autriche et l'Irlande, la CITI Rev. 2 pour le Japon.

b) L'emploi à temps partiel fait référence aux personnes travaillant moins de 30 heures par semaine dans le cadre de leur travail principal

c) L'emploi à temps partiel fait référence aux personnes travaillant moins de 35 heures par semaine.

d) L'emploi marginal en Autriche regroupe les travailleurs gagnant moins de 284 USD par mois en 2002 – ce chiffre inclut de nombreux travailleurs qui ont un autre emploi et des personnes recevant des prestations sociales – si l'on inclut que les personnes avec seulement un emploi marginal, le taux est de 1.8 % en 1995 et 2.7 en 2000 ; l'emploi occasionnel en Irlande en 2000 se limite aux personnes travaillant entre 15 et 30 heures par semaine, sur la base de l'étude *Living in Ireland* ; les travailleurs non réguliers au Japon.

Source : Services : OCDE (2003a) ; Temps partiel : OCDE (2002c) et OCDE (2002d) ; Emploi atypique : Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger (plusieurs années) ; O'Connell (2002) ; MPMHAPT (2001).

Plus de 70 % des travailleurs japonais (et plus de 85 % des travailleurs de sexe masculin) sont des employés « réguliers » ayant avec leur employeur une relation de travail durable. Au contraire, la morosité de la croissance économique a contribué à une croissance des emplois « atypiques », « occasionnels » ou « non réguliers » qui sont traités très différemment ; et il s'agit pour l'essentiel de femmes (par comparaison la part des femmes occupant un emploi « non régulier » est ainsi de 45 % tandis que celui des hommes est de 13 %) : entre 1986 et 2001, les trois quarts de la croissance de l'emploi féminin au Japon a concerné l'emploi non régulier (Fujiki et al., 2001). Au Japon, les travailleurs non réguliers

travaillent bien souvent à temps partiel (ils sont souvent encouragés à le faire par le régime fiscal – chapitre 6), sont nettement moins payés et ne bénéficient guère, voire pas, des opportunités de formation et de promotion dont bénéficient les travailleurs réguliers (chapitre 3).

Le travail atypique est beaucoup moins courant dans les deux autres pays. En Irlande, environ 6 % des employés sont des travailleurs « occasionnels », c'est-à-dire ayant moins de 13 semaines d'activité continue (sous réserve qu'il ne s'agisse pas d'un emploi régulier ou saisonnier) ou ayant un contrat de travail occasionnel². En Autriche, l'emploi « marginal » concerne ainsi 6 % des travailleurs et ceux dont les revenus sont tout juste supérieurs à 284 USD par mois en 2002³, ce qui permet aux étudiants, aux bénéficiaires de prestations et aux femmes au foyer d'apporter au ménage un complément de revenu (chapitre 3).

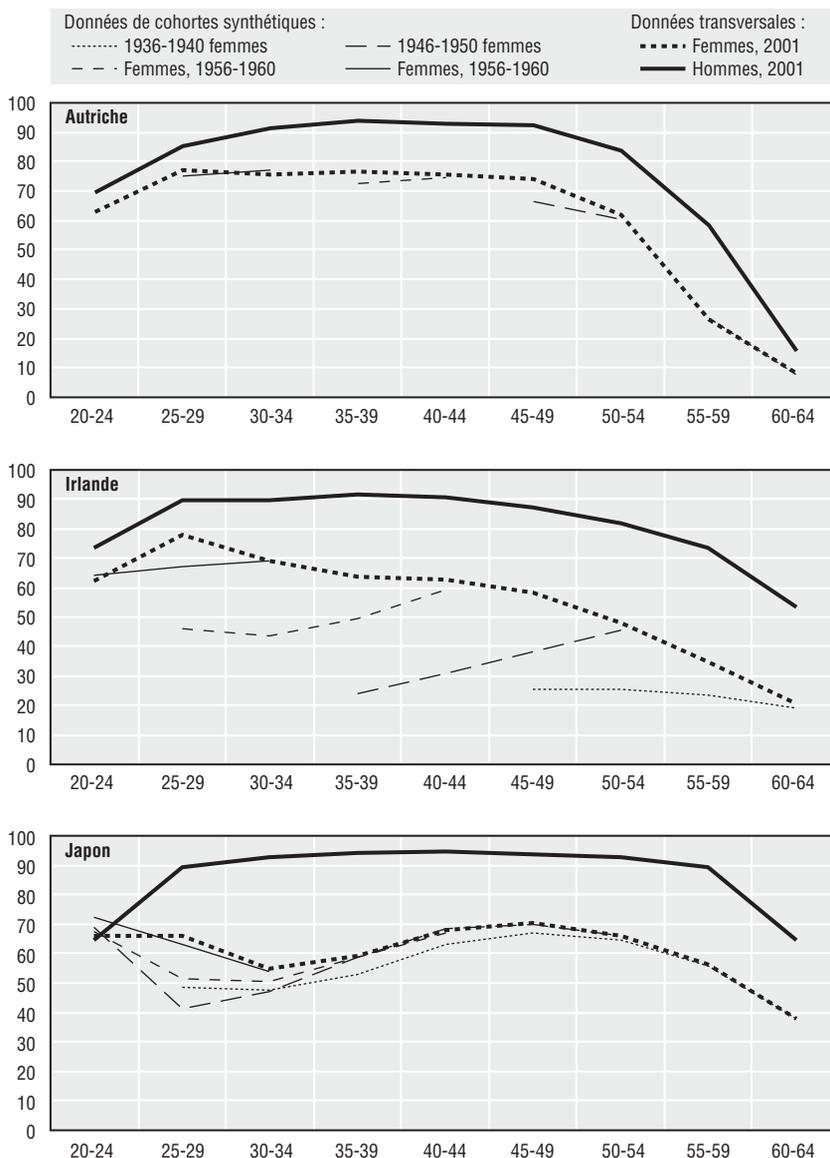
2.2.2. Comportement de la population active féminine au cours de la vie

Le comportement des hommes sur le marché du travail n'est en grande partie pas affecté par la situation de famille. Le graphique 2.2 montre que les taux de travail des hommes sont constants tout au long des années d'éducation des enfants. Bien que différent en termes de niveau de l'emploi masculin, l'emploi féminin en Autriche présente un schéma plutôt similaire tout au long de la vie : hormis un léger déclin à l'approche de la trentaine (l'âge moyen de naissance du premier enfant est de 29 ans, chapitre 4), les taux d'emplois des femmes demeurent constants jusqu'à l'âge de 50 ans⁴. Cela tient aussi à la durée prolongée du congé parental en Autriche, durée pendant laquelle les personnes qui prennent ce congé (habituellement les femmes) sont largement comptabilisées comme étant « en activité ». Les données transversales pour l'Irlande montrent que l'emploi féminin atteint un pic aux alentours de 27 ans (âge moyen de naissance du premier enfant) et qu'il diminue ensuite. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, les cohortes successives de femmes irlandaises sont beaucoup plus susceptibles de travailler que celles qui les ont précédées, et ce à tous les âges ; il est donc difficile de prévoir quel sera le profil d'âge tout au long de la vie des cohortes plus jeunes.

L'emploi des femmes japonaises suit un schéma en M avec des taux d'emplois qui culminent entre 20 et 30 ans puis à nouveau à l'approche de la cinquantaine, bien qu'avec l'accroissement de l'activité des femmes plus jeunes (30-34 ans), la « chute » des taux d'emplois soit devenue moins prononcée pour les cohortes successives. Néanmoins, une forte tendance des femmes à quitter le marché du travail dès la naissance d'un enfant et à le réintégrer lorsque les enfants sont plus âgés, subsiste : environ 70 % des femmes mariées arrêtent de travailler à la naissance de leur premier enfant (NIPSSR, 2000).

Graphique 2.2. Les femmes japonaises quittent souvent leur emploi à la naissance du premier enfant

Comparaisons des taux d'emploi¹ entre cohortes, par âge (pourcentages)



- a) Le graphique présente des données transversales par âge et par sexe pour l'année 2001 ainsi que des données de cohortes « synthétiques » pour des femmes appartenant à une sélection de cohortes d'âge.

Source : OCDE (2002c).

2.2.3. Écarts de salaires entre hommes et femmes

Au même titre qu'il existe entre hommes et femmes des différences de taux d'emplois considérables, il existe des différences de revenus également considérables. Des différences de méthodologie et de données rendent impossible toute comparaison directe des résultats mais les éléments disponibles donnent à penser que c'est en Irlande que cet écart est le plus faible ; dans ce pays, les salaires horaires moyens des femmes travaillant à plein-temps sont inférieurs de 19 % à ceux des hommes (OCDE, 2002c)⁵. Pour l'Autriche, les estimations de l'écart de salaire varient entre 20 % (OCDE, 2002c) et 30 % (BMWA, 2002), la dernière étude reposant sur un échantillon beaucoup plus important avec des informations tirées des fichiers de la sécurité sociale pour tous les travailleurs (excluant les employés marginaux). Pour les deux pays, on observe un net déclin de l'écart de salaires entre hommes et femmes par rapport aux années 70 mais néanmoins l'écart de salaires entre hommes et femmes a légèrement augmenté dans les années 90 en Autriche⁶.

Les caractéristiques du travail féminin permettent d'expliquer les différences de rémunération entre hommes et femmes qui augmentent à des niveaux de revenus supérieurs. En dépit de niveaux d'instruction similaires (encadré 2.1), les hommes et les femmes tendent à avoir des antécédents d'activité différents : l'emploi féminin reste concentré sur quelques métiers et la discrimination hommes/femmes est plus élevée parmi les parents que parmi les travailleurs sans enfant (OCDE, 2002c) ; l'emploi féminin a aussi tendance à se concentrer davantage dans les secteurs mal rémunérés et les femmes ont souvent une durée de service relativement limitée, en particulier au Japon (Barrett et al., 2000 pour l'Irlande ; MHLW, 2001 pour le Japon). La situation en Irlande est en train de changer : les jeunes (hommes et femmes confondus) s'intègrent plus sur le marché du travail que les cohortes précédentes, tandis qu'en Autriche il y a relativement peu d'écart entre les cohortes (OCDE, 2002c).

Pour l'Irlande en 1997, Barrett et al. (2000) ont constaté que 53 % des écarts de salaires s'expliquent par des attributs observables tels que l'âge et l'instruction et que 18 % s'expliquent par le temps passé en dehors de la population active (par exemple pour élever les enfants). Rien n'indique très clairement que la ségrégation professionnelle soit un facteur important, alors que le fait de travailler à temps partiel semble avoir un certain impact. Ainsi donc, 29 % des écarts de salaires ne peuvent s'expliquer directement par des caractéristiques observables. Les auteurs estiment toutefois que le salaire moyen des femmes ne serait supérieur que d'environ 5 % si leurs caractéristiques étaient rémunérées de la même façon que celles des hommes.

Pour l'Autriche, BMWA (2000)⁷ a constaté que 20 % des écarts de rémunérations sont liés à des caractéristiques existant lors de l'entrée sur le marché du travail (telles que des différences de niveau d'instruction, voir

Encadré 2.1. Niveau d'instruction et emploi

Des trois pays étudiés, c'est le Japon qui a le niveau d'instruction le plus élevé – 83 % de la population en âge de travailler a au minimum achevé un enseignement secondaire contre 76 % et 58 % respectivement pour l'Autriche et l'Irlande (voir tableau ci-dessous, panel A). En Irlande et au Japon, les niveaux d'instruction des hommes et des femmes ne sont pas très différents alors qu'en Autriche le niveau d'instruction des hommes est notoirement plus élevé que celui des femmes : près d'une femme sur trois n'a pas achevé un enseignement secondaire contre un homme sur six. Le tableau 2.1 masque le changement de nature au fil des ans dans la disparité de niveau d'instruction entre hommes et femmes en Autriche et au Japon. Dans ces deux pays, pour la tranche d'âge 55-64 ans, les hommes avaient des niveaux d'instruction sensiblement supérieurs à ceux des femmes et tandis qu'en Autriche les hommes de la classe d'âge 25-34 ans ont encore un niveau d'instruction légèrement supérieur à celui des femmes, au Japon le niveau d'instruction des jeunes femmes dépasse celui des hommes. Fait remarquable parmi les pays de l'OCDE, dans toutes les classes d'âge, les japonaises sont plus susceptibles que les hommes d'avoir au minimum achevé l'enseignement secondaire (OCDE, 2002e).

Tableau 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

Répartition de la population et des taux d'emploi par niveau d'instruction et par sexe pour la classe d'âge 25-64 ans, en 2001

	Les deux sexes			Hommes			Femmes		
	Infér. à enseignement secondaire 2 ^e cycle	Enseignement secondaire 2 ^e cycle	Enseignement tertiaire	Infér. à enseignement secondaire 2 ^e cycle	Enseignement secondaire 2 ^e cycle	Enseignement tertiaire	Infér. à enseignement secondaire 2 ^e cycle	Enseignement secondaire 2 ^e cycle	Enseignement tertiaire
A. Répartition de la population par niveau d'instruction									
Autriche ^a	24.3	61.8	13.9	18.1	65.3	16.6	30.5	58.3	11.2
Irlande	42.4	22.0	35.6	44.6	20.2	35.3	40.2	24.0	35.9
Japon	16.9	49.3	33.8	17.2	46.6	36.2	16.5	51.9	31.5
OCDE	36.1	41.0	22.9	33.8	42.6	23.6	38.0	39.8	22.2
B. Taux d'emploi									
Autriche	53.6	74.6	86.5	65.3	81.9	89.3	46.7	66.4	82.2
Irlande	57.6	75.3	84.9	75.0	90.8	92.8	38.4	62.3	77.0
Japon	67.6	74.3	80.4	81.2	90.6	94.5	53.5	61.4	64.4
OCDE	57.3	75.0	84.6	70.3	84.2	89.6	46.0	65.4	78.7

a) 2000 pour l'Autriche.

Source : OCDE (2002c) et OCDE (2002e).

Encadré 2.1. Niveau d'instruction et emploi (suite)

Dans les trois pays et pour les deux sexes, le taux d'emploi augmente avec le niveau d'instruction mais les taux effectifs et la variance entre niveaux d'instruction diffère d'un pays à l'autre (voir tableau, panel B). C'est en Irlande que le taux d'emploi des femmes peu instruites est le plus faible mais l'emploi augmente fortement avec le niveau d'instruction. En Autriche, on observe un accroissement analogue de l'emploi féminin lorsque le niveau d'instruction augmente et en Autriche comme en Irlande c'est pour les travailleurs ayant achevé un enseignement tertiaire que l'écart d'emploi entre hommes et femmes est le plus faible. La situation est très différente au Japon où l'augmentation du taux d'emploi des femmes lorsque le niveau d'instruction s'accroît n'est que relativement faible et où les femmes ayant achevé un enseignement tertiaire sont bien moins susceptibles de travailler que leurs homologues autrichiennes et irlandaises. Fait remarquable, au Japon 95 % des hommes ayant achevé un enseignement tertiaire travaillent contre à peine 65 % des femmes ayant un niveau d'instruction analogue. Le fait qu'un si grand nombre de femmes ayant un bon niveau d'études ne travaille pas reflète un formidable gâchis d'investissement en capital humain.

encadré 2.1, la profession et le secteur choisis, etc.), tandis que 30 % sont dus à un congé parental prolongé (qui peut être pris jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant) pendant lequel le capital humain risque de se déprécier tandis que l'absence de la vie active réduit les perspectives de carrière et de gains futurs (par exemple Edin et Gustavsson, 2001 ; et Datta Gupta et Smith, 2002)⁸. Les 50 % restants sont liés à une progression de carrière limitée par rapport à celle des hommes mais on ne voit pas très clairement quelle peut être la raison de cet état de fait et dans quelle mesure il peut être directement lié à des facteurs observables. Une publication de l'OCDE (2002c) a constaté qu'en Autriche 23 % des disparités de rémunération horaire ajustée entre hommes et femmes ne peuvent s'expliquer par des variables observables.

Les écarts de salaires entre hommes et femmes sont considérables au Japon où une femme travaillant normalement à plein-temps gagne en moyenne 35 % de moins que son homologue masculin. En outre, les travailleurs non réguliers (dont 70 % sont des femmes, MPMPHAT, 2001) gagnent considérablement moins que des travailleurs réguliers (chapitre 3), bien que les écarts entre hommes et femmes dans ce groupe de travailleurs soient moindres : la rémunération horaire moyenne des femmes travaillant à temps partiel, qui travaillent en général moins d'heures que leurs homologues masculins réguliers (encadré 3.4), est égale à 86 % de celle des hommes (MHLW, 2001). Le fait que les femmes ne travaillent pas aussi longtemps que les hommes, ce qui reflète une typologie de

travail différente (voir ci-dessous) et que bien souvent elles quittent la vie active lorsqu'elles ont un enfant est probablement un élément important d'explication des écarts de salaires car le fait de ne plus travailler est pénalisé dans un système de rémunération largement fondé sur l'âge et la continuité de l'emploi (chapitre 3). Kawaguchi (2001, 2002) en conclut que la différence de rémunération est due pour beaucoup au fait que les femmes ont bien souvent un emploi inférieur à leurs capacités (la section suivante décrit les défis auxquels les femmes sont confrontées dans leur évolution professionnelle) et qu'elles tendent à quitter la vie active ou à prendre un travail non régulier lorsqu'elles se marient ou lorsqu'elles ont un enfant, et par conséquent ont une période d'activité plus courte (et donc des gains moindres, voir chapitre 3) que les hommes

2.2.3.1. Progression de carrière des femmes

Dans les trois pays, en dépit de niveaux d'éducation similaires (encadré 2.1), les femmes ont beaucoup moins de chances d'occuper des postes de niveau managérial que leur collègues masculins. C'est en Autriche et en Irlande que les femmes occupent en plus grande proportion des positions managériales, avec 30 % contre 9 % au Japon. Toutefois, même en Autriche et en Irlande, les femmes tendent à être concentrées sur des positions managériales de niveau junior, et restent sous-représentées à des positions de niveau senior. Ceci peut en partie s'expliquer par le fait qu'en Irlande le comportement des femmes sur le marché du travail a changé récemment et que les femmes n'ont par conséquent pas eu le temps de grimper l'échelle managériale. D'un autre côté, il y a les preuves de l'existence en Irlande « d'un plafond de verre » causé par une série de facteurs structurels, institutionnels et d'attitude (IBEC, 2002). L'attitude des femmes prenant un congé parental, qu'elles retournent ou non ensuite sur le marché du travail, associée à des recrutements spécifiques et aux pratiques du lieu de travail, aide à expliquer les différences de progression dans la carrière professionnelle des femmes au Japon⁹.

En Autriche et au Japon, les femmes ayant de jeunes enfants tendent à s'arrêter de travailler (même si elles restent officiellement actives) plus longtemps que les cohortes plus jeunes de travailleuses irlandaises (section 2.3). Cela peut fort bien contribuer à l'avenir à une progression de carrière plus nette des irlandaises exerçant une profession libérale, ce qui est le cas aux États-Unis comme le montre une comparaison entre les États-Unis et le Danemark (Datta Gupta *et al.*, 2002). De fait, les données internationales laissent à penser que si la possibilité de prendre un congé parental accroît la probabilité d'un emploi continu chez le même employeur, un congé de plus longue durée tend à réduire la probabilité d'un retour chez l'ancien employeur (par exemple Ronsen, 1999 concernant la Finlande, la Norvège et la Suède). La longue durée du congé parental en Autriche risque donc de limiter les possibilités de progression de carrière : environ 50 % seulement des personnes prenant un congé

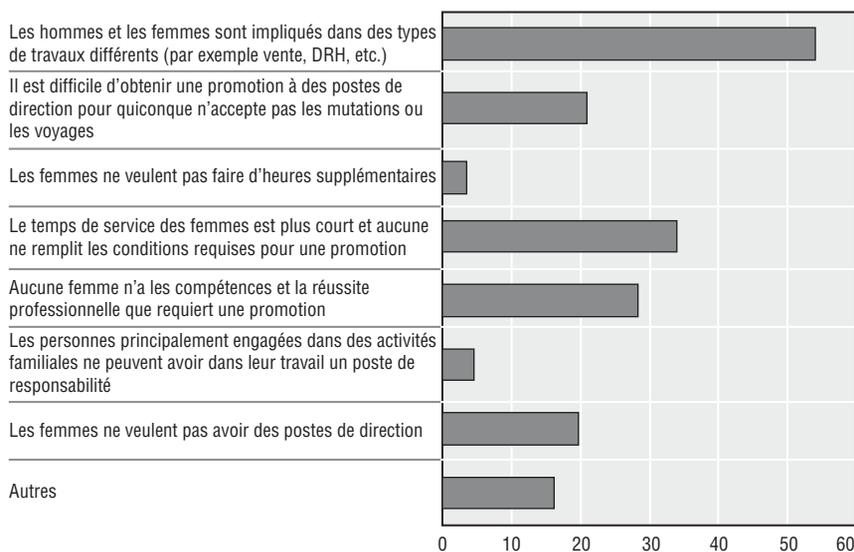
parental retournent au travail immédiatement à la fin du congé et environ la moitié d'entre elles restent chez leur employeur « d'origine » (ÖSTAT, 1992 ; Gisser et al., 1995 ; Lehner et Prammer-Waldhör, 2002).

La loi japonaise de 1986 sur l'égalité des chances encourageait les entreprises à offrir une égalité de chances entre hommes et femmes, au niveau de l'embauche, de l'affectation des postes, et de la promotion. Mais les entreprises pouvaient continuer à publier des annonces pour des postes à pourvoir par des femmes uniquement ; en particulier, les grosses entreprises ont adopté un système qui établit une ségrégation entre diplômés de sexe masculin et féminin et leur assure des possibilités d'emploi différentes à l'intérieur de l'entreprise. Seules 7.1 % des entreprises ont adopté un « système de plan de carrière » (MOL, 2000) ; toutefois, ceci s'avère pertinent pour un nombre conséquent d'employés diplômés puisque les grandes entreprises ont largement recours à ce type de systèmes. Plus de la moitié des grandes entreprises (de plus de 5 000 salariés) et 40 % des entreprises employant entre 1 000 et 5 000 salariés suivent un « système de plan de carrière » qui affecte les diplômés dans l'une des deux grandes filières : la filière « *sougou-shoku* » de promotion rapide dans laquelle des employés réguliers, qui reçoivent une formation, peuvent être mutés et sont formés au management, tandis que les travailleurs de la filière « *ippan-shoku* » accomplissent des tâches routinières et ne peuvent être mutés ou promus à des postes de direction¹⁰. Dans une certaine mesure, ce triage des travailleurs reflète des préférences et des choix individuels. Néanmoins, 3.5 % seulement des « *sougou-shoku* » sont des femmes (JIWE, 2000) et pour 53 % des entreprises seuls les hommes sont dans cette filière, tandis que pour 61 % des entreprises uniquement les femmes sont recrutées dans la filière « *ippan-shoku* » (MOL, 2000). Le gouvernement s'est opposé à cette pratique des entreprises par sa révision de la loi sur l'égalité des chances en 1999 : les entreprises ont désormais interdiction de ne recruter que des femmes pour des emplois particuliers.

L'entrée dans la vie professionnelle et les premières années de celle-ci sont donc déterminantes pour l'orientation future de la carrière et au Japon parmi la population des travailleurs réguliers, 57 % de la disparité de promotion entre hommes et femmes survient dans les dix premières années de l'emploi (MHLW, 2001a). Cela reflète à la fois le système des filières de carrière et la ségrégation sectorielle – le graphique 2.3 montre que plus de 50 % des employeurs relie la promotion moindre des femmes au fait que les hommes et les femmes effectuent des travaux différents. Le graphique 2.3 montre également l'importance déterminante pour la promotion de la continuité de l'emploi et de la disposition à voyager, à changer de postes ou de travail au fil des ans. Bien qu'en nombre plus limité certains indices montrent également que certains employeurs pensent que les femmes et les mères sont incapables de diriger (graphique 2.3). Par conséquent, en dépit d'un niveau d'instruction élevé (encadré 2.1), les femmes

Graphique 2.3. Pourquoi les femmes ayant un emploi régulier doivent-elles se battre pour obtenir une promotion au Japon

Pourcentage d'entreprises ayant répondu « oui » aux questions de l'enquête



a) Le graphique montre le pourcentage d'entreprises ayant répondu « oui » à chacune des questions ; les réponses ne s'excluent pas mutuellement, le total n'atteint pas 100%.

Source : MHLW (2001a).

japonaises qui travaillent ont rarement les mêmes possibilités de carrière que leurs homologues masculins et cela contribue à leur retrait (temporaire) de la vie active. Le NIPSSR (2000) montre que les femmes mariées ayant un niveau d'instruction plus élevé sont plus susceptibles de quitter leur travail lorsqu'elles ont un enfant que les femmes ayant un niveau d'instruction moindre : 27 % seulement des femmes diplômées de l'université continuent de travailler contre 44 % des femmes diplômées de l'enseignement secondaire de premier cycle.

2.3. Emploi des mères

Les profils d'emploi féminin selon l'âge sont étroitement liés aux schémas de l'emploi maternel qui varient en fonction du nombre et de l'âge des enfants. Au Japon, les mères quittent généralement le marché du travail, et jusqu'à une époque récente, il en était de même en Irlande. Et tandis que les taux d'emploi des mères ayant des enfants de 6 à 16 ans sont très élevés et proches des 75 % en Autriche, ils ne sont en aucune façon aussi élevés que pour les hommes. Ce sont les mères plus souvent que les pères qui compromettent leur carrière pour concilier responsabilités professionnelles et responsabilités familiales. On observe toutefois qu'en Irlande un nombre important de pères adaptent leurs schémas de travail : 27 % des Irlandais ont modifié leur comportement

en termes de temps de travail lorsqu'ils sont devenus pères mais pour les femmes, le pourcentage est beaucoup plus élevé puisqu'il est de 62 % (TCD, 2002). Non seulement les taux d'activité des mères sont faibles comparés à ceux des pères mais bien souvent les mères qui travaillent ont des emplois différents en termes d'horaires et de secteurs. Les attitudes dominantes et les politiques mises en place pour les mères qui travaillent, la culture du marché du travail et la culture du milieu de travail sont autant de facteurs qui expliquent la situation des mères sur le marché du travail.

2.3.1. Le cadre d'action à l'égard des mères qui travaillent

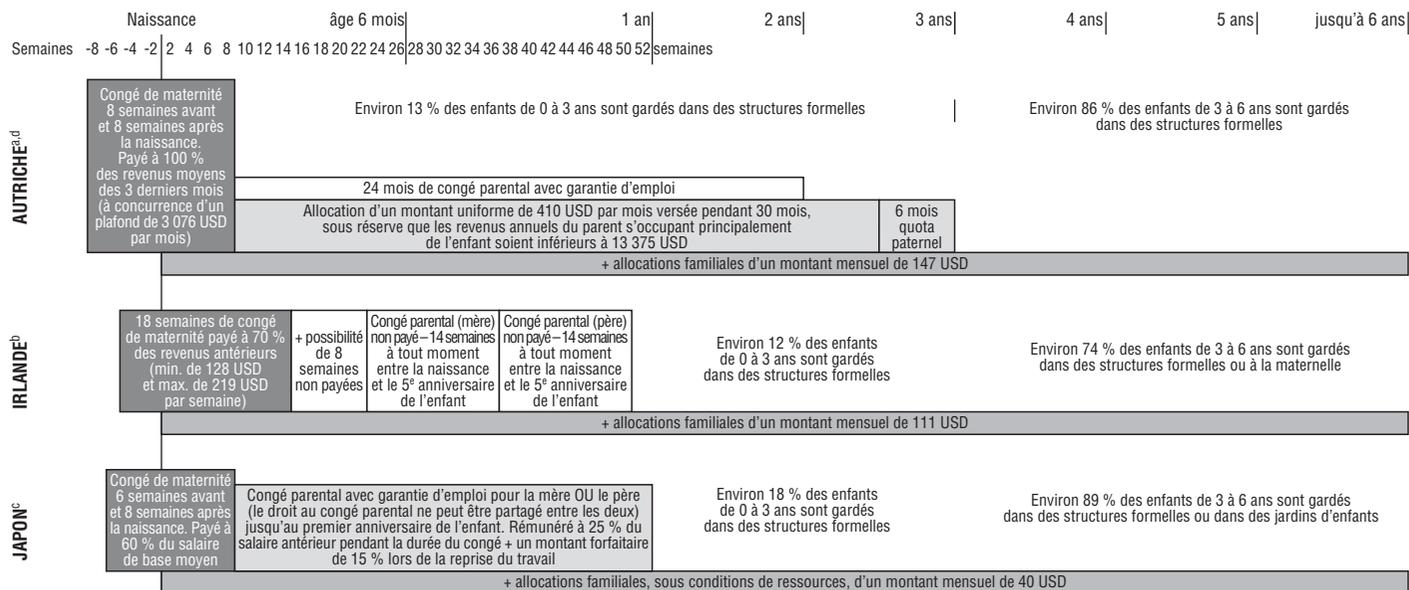
Dans les trois pays étudiés, la position de principe est de « donner le choix aux parents » dans la prise de décisions concernant leurs responsabilités professionnelles et familiales. A cet égard, les possibilités de congé, l'existence d'un soutien financier aux familles avec enfants et les systèmes de garde de qualité pèsent sur les décisions en matière d'emploi des mères (et, beaucoup moins souvent, des pères). Les possibilités de congé diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre (pour des détails sur les accords nationaux en matière de congés, voir annexe à la fin de l'ouvrage) tandis que les taux des gardes d'enfants *formels* sont plus semblables (chapitre 5). C'est en Autriche que l'aide publique globale pendant les premières années est la plus complète ; le Japon arrive derrière ; en Irlande, cette aide est plus limitée (graphique 2.4).

Dans les trois pays, la participation à la garde d'enfants *formelle* est faible pour les enfants de 0 à 3 ans mais elle est beaucoup plus élevée pour les enfants de 3 à 6 ans (qui est l'âge de la scolarité obligatoire dans les trois pays), s'établissant à plus de 80 %. Dans les trois pays, mais plus particulièrement en Irlande, un grand nombre de parents de très jeunes enfants ont recours à des solutions informelles pour tenter de concilier leurs obligations professionnelles et leurs besoins de garde (chapitre 5).

Le modèle autrichien offre l'aide publique la plus complète pendant les premières années avec 16 semaines de congé de maternité (comprenant le paiement du congé maternité) suivi d'une possibilité de congé sans solde avec garantie d'emploi jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant. Une prestation pour garde d'enfants de 410 USD par mois est également versée aux familles pendant les 30 à 36 mois suivant la naissance (sous conditions de l'étude des ressources). En outre, un montant d'allocations familiales de 147 USD par mois est prévu pour le premier enfant (de 12 USD pour le deuxième enfant et de 24 USD pour le troisième enfant et les enfants supplémentaires). Les parents ayant recours à une structure *formelle* de garde d'enfants bénéficient d'une aide importante suivant un barème qui est fonction des revenus (voir chapitre 5). Compte tenu de la durée des congés et de l'aide financière, 13 % seulement des enfants de 0 à 3 ans sont dans des structures d'accueil *formelles*. Ce chiffre grimpe à 86 % pour les enfants de 3 à 6 ans, pour lesquels un système d'accueil en jardin

Graphique 2.4. **Importance de l'aide publique aux parents de jeunes enfants en Autriche**

Modèles d'actions : principale prestation pour enfants, congés et aide à la garde formelle des enfants dans les premières années



- a) Autriche : en 2002, les dépenses publiques au titre du congé représentent 0.6 % du PIB ; celles au titre de la garde (y compris les jardins d'enfants) 0.4 % du PIB.
 b) Irlande : en 2002, les dépenses publiques au titre du congé représentent 0.1 % du PIB ; celles au titre de la garde (y compris les jardins d'enfants) 0.3 % du PIB.
 c) Japon : en 2002, les dépenses publiques au titre du congé représentent 0.1 % du PIB ; celles au titre de la garde (y compris les jardins d'enfants) 0.3 % du PIB.
 d) Indemnités de garde, sous conditions de ressources en Autriche et au Japon.

Source : Informations fournies par les autorités nationales.

d'enfants est proposé aux parents moyennant un coût limité. Compte tenu de la générosité de ces paiements, du taux de couverture de la population, de la durée du droit au congé parental et de la prestation pour garde d'enfants, la version autrichienne du « choix donné aux parents » implique un soutien plus significatif aux familles qui choisissent de prendre un parent à plein-temps pour s'occuper d'un jeune enfant, qu'il ne l'est pour l'Irlande, le Japon et la plupart des pays de l'OCDE (chapitre 6). Il existe en Autriche un consensus sur l'importance du soutien aux mères dans la garde à plein-temps de jeunes enfants. Cependant, quand les enfants deviennent plus âgés, les systèmes de taxe/prestation et de garde formelle encouragent les mères à reprendre un travail, et comme il est expliqué ci-dessous, explique d'une certaine manière que le travail des mères varie beaucoup en fonction de l'âge de leurs enfants.

Jusqu'à une époque relativement récente, la politique irlandaise a reflété la répartition traditionnelle des rôles entre hommes et femmes ; jusqu'en 1973, les femmes mariées avaient interdiction de travailler dans la fonction publique et jusqu'aux années 80 certaines dispositions financières du régime fiscal étaient fortement dissuasives pour le deuxième apporteur de revenus. L'Article 41.2.2 de la Constitution, qui stipule que « L'État s'efforcera de faire en sorte que les mères ne soient pas contraintes par la nécessité économique de prendre un travail et, ce faisant, de négliger, leurs obligations familiales » soutient toujours un point de vue traditionnel. Il est possible de prendre 18 semaines de congé de maternité (incluant le paiement du congé maternité), à quoi s'ajoute 8 semaines de congé maternité supplémentaires non payées, mais aussi la possibilité pour la mère et pour le père de prendre chacun 14 semaines de congé sans solde mais avec garantie d'emploi. Fait peut-être surprenant étant donné le nombre limité des accords de congé et des mères qui travaillent, la participation aux frais de garde *formelle* d'enfants est faible (12 % pour les enfants de 0 à 3 ans) ; les solutions en matière de garde d'enfants sont souvent trouvées dans le secteur informel. Le montant des prestations familiales est de 111 USD par mois (pour le premier et le deuxième enfant) et de 139 USD (pour le troisième enfant et les suivants), mais ceux qui utilisent un système de garde ne bénéficient d'aucune aide financière spécifique. A partir de 4 ans, les enfants irlandais peuvent aller à la maternelle, ce que font environ 50 % des enfants de 4 ans et pratiquement tous les enfants de 5 ans.

Au Japon, les mères peuvent prendre 14 semaines de congé de maternité (incluant le paiement du congé maternité) et il est possible de prendre un congé parental payé avec garantie d'emploi jusqu'au premier anniversaire de l'enfant. La conception de l'avantage en matière de congé parental est novatrice en ce sens qu'il incite financièrement les parents à reprendre le travail : en effet, durant leur congé, les parents perçoivent 30 % de leur ancien salaire au titre de la garantie de ressources et sous réserve de reprendre leur travail, et sous réserve qu'ils aient travaillé de manière continue durant les 6 mois suivant

leur retour de congé, ils perçoivent en plus un montant forfaitaire équivalent à 10 % de leur ancien salaire (annuel), et ce pour chaque mois de congé pris. Mais seules les personnes couvertes par une assurance-emploi, et non tous les employés non réguliers, bénéficient de ces mesures (chapitre 5). De retour au travail, les parents ayant de jeunes enfants peuvent réduire leur temps de travail jusqu'à ce que leur enfant atteigne l'âge de 3 ans (chapitre 3). La prestation pour enfants sous condition de ressources est de 40 USD par mois et, comme en Autriche, l'aide financière aux familles par le biais d'une prestation de garde d'enfants modulée en fonction des ressources, est considérable. Néanmoins, puisque de nombreuses mères cessent de travailler lorsqu'elles ont un enfant, le besoin de garde d'enfants non parental peut apparaître relativement bas. La participation aux frais de garde *formelle* est plus importante que dans les deux autres pays (notamment parce que le recours à la garde formelle est moins habituelle) : elle est de 18 % pour les enfants de 0 à 3 ans et de 89 % pour les enfants de 3 à 6 ans (le jardin d'enfants est généralement ouvert aux enfants à compter de l'âge de 3 ans).

2.3.2. Attitudes à l'égard des mères ayant un emploi rémunéré

Les attitudes culturelles influent sur les rôles respectifs des hommes et des femmes, même s'il est difficile d'isoler ou d'estimer leur impact. Le Programme international d'études sociales de 1994/95 comportait une étude de l'évolution des rôles respectifs des hommes et des femmes dans la famille (ZA, 1997) qui donne une indication des attitudes nationales et montre la persistance, quoique à des degrés divers dans chaque pays, des valeurs traditionnelles quant au rôle des mères dans les soins aux enfants.

Le sentiment que l'homme et la femme doivent contribuer aux revenus du ménage est beaucoup plus fort en Autriche et en Irlande (les trois-quarts environ des personnes interrogées) qu'au Japon (un peu plus de la moitié). Toutefois, le sentiment que les mères doivent travailler varie avec l'âge des enfants. En Autriche et au Japon, un peu plus de 60 % des personnes interrogées (contre près de la moitié en Irlande) considèrent que les femmes ayant des enfants d'âge pré-scolaire ne doivent pas travailler en dehors de la maison. Lorsque le plus jeune enfant entre à l'école, environ un quart des personnes interrogées dans les trois pays pensent que la mère doit rester à la maison. Lorsque l'enfant n'est pas en âge d'être scolarisé, 3 % des Autrichiens, 11 % des Japonais et 12 % des Irlandais pensent que les mères doivent travailler à plein-temps ; lorsque le plus jeune entre à l'école la proportion passe respectivement à 9 %, 17 % et 26 %.

Les résultats de l'étude donnent à penser que dans les trois pays on considère que les femmes doivent rester à la maison pour s'occuper des jeunes enfants et que celles ayant des enfants d'âge scolaire ne doivent pas travailler à plein-temps. Toutefois, il est difficile d'interpréter ce résultat

lorsque les circonstances contribuent également à façonner les attitudes. Antecol (2000) s'efforce de surmonter la difficulté en étudiant le comportement à l'égard de l'emploi des immigrants de première génération aux États-Unis. Elle constate que lorsqu'on neutralise les variables exogènes, les écarts d'emplois entre hommes et femmes sont exactement les mêmes pour les Autrichiens et les Irlandais (24.9 %) en dépit de différences entre les pays d'origine. Mais au Japon cet écart est plus important (39.7 %) ce qui reflète probablement la force des préférences culturelles fondamentales.

A l'évidence, le point de vue traditionnel sur le travail des mères n'est pas aussi répandu qu'autrefois au Japon. Ainsi, la proportion des « femmes au foyer » déclarant qu'elles aimeraient dans l'avenir commencer à travailler est passée de 47 % en 1989 à 66 % en 1997. Mais, dans le même temps, une proportion croissante de femmes, qui est passée sur la même période de 42 % à 56 %, considère qu'il ne leur est pas facile de travailler (Social Policy Bureau, 1999). De fait, le caractère inhospitalier du marché du travail pour les mères peut expliquer que cette préférence grandissante pour le travail se traduise par une progression très limitée des taux d'emploi effectifs.

2.3.3. *Évolution de l'emploi maternel*

En Autriche, environ 70 % des mères d'enfants de 0 à 16 ans ont un emploi contre un peu plus de 50 % en Irlande et au Japon. Les mères irlandaises sont plus susceptibles de travailler à plein-temps qu'à temps partiel alors que c'est l'inverse au Japon, et en Autriche depuis 2001. Mais avoir un emploi et travailler sont deux choses distinctes. La longueur du congé parental en Autriche (jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 2 ans), que la plupart des mères prennent fréquemment dans son intégralité, et au Japon (un an avec une durée moyenne d'environ 8 mois incluant le congé de maternité, voir ci-dessous) implique que les taux d'emplois féminins pour les mères de très jeunes enfants (0 à 3 ans) surestiment la proportion des mères ayant en fait un emploi. Cet effet est limité au Japon, mais important en Autriche, où 55 % des mères d'enfants de moins de 3 ans ont un emploi mais ne travaillent pas. C'est en Irlande que la proportion de mères de très jeunes enfants qui travaillent est la plus forte (environ 45 %).

Lorsque l'on considère le schéma d'emploi des mères quand les enfants grandissent, une vision très différente émerge. Le tableau 2.4 montre que l'emploi maternel et les taux d'emploi des femmes qui ont des enfants âgés de 3 à 6 ans sont élevés en Autriche (66 %¹¹), et similaire au Japon et en Irlande (autour de 50 %). Dès que leurs enfants ont atteint l'âge d'aller à l'école, ce pourcentage est encore plus élevé puisque 74 % des mères autrichiennes travaillent ; on trouve des niveaux comparables au Japon avec un taux d'emploi maternel de 68 % pour les femmes qui ont des enfants de 6 à 19 ans. Il apparaît donc que les mères retournent travailler sur la base d'un temps

Tableau 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**

Taux d'emploi des femmes et des mères par âge du plus jeune enfant (%)

	Femmes				Mères dont le plus jeune enfant a :													
					De 0 à 16 ans ^a				Moins de 3 ans				Entre 3 et moins de 6 ans			Entre 6 et 16 ans ^a		
	Total, dont :	Plein-temps	Temps partiel	(Congé de maternité/parental) ^b	Total, dont :	Plein-temps	Temps partiel	(Congé de maternité/parental) ^b	Total, dont :	Plein-temps	Temps partiel	(Congé de maternité/parental) ^b	Total, dont :	Plein-temps	Temps partiel	Total, dont :	Plein-temps	Temps partiel
Autriche^c																		
1980	50.0	40.7	8.2	1.1	44.1	29.7	11.7	2.6	39.1	17.4	7.6	14.2	40.7	30.0	10.7	46.4	33.2	13.2
1985	53.8	44.5	8.0	1.2	48.8	34.6	11.1	3.0	43.5	26.2	5.5	11.8	46.4	34.6	11.8	51.9	38.4	13.5
1990	57.8	45.2	10.9	1.7	54.2	34.4	15.3	4.4	51.2	25.5	8.9	16.8	50.2	33.9	16.3	57.0	39.0	18.0
1995	63.2	42.0	16.4	4.9	67.9	31.0	24.1	12.8	75.3	17.6	9.2	48.7	57.3	31.8	25.4	68.0	37.2	30.7
2000	63.8	41.3	19.0	3.5	70.4	30.5	30.2	9.8	69.6	13.4	15.4	40.9	66.0	29.6	36.6	72.3	38.0	34.2
2001	64.8	41.0	20.3	3.4	71.9	30.4	32.2	9.4	71.9	14.7	17.2	40.0	65.6	28.2	37.4	74.1	37.5	36.6
Irlande																		
1986	32.0	..	..	0.3	18.2	..	..	0.8	20.7	..	..	2.3	15.6	..	..	17.7	..	..
1991	36.4	..	..	0.4	28.5	..	..	1.1	33.5	..	..	3.7	27.3	..	..	25.9	..	..
1996	41.1	29.9	10.8	0.4	38.9	21.9	15.9	1.0	43.8	26.2	13.7	3.9	39.2	22.8	16.4	36.8	19.2	16.8
2000	53.3	36.5	16.3	0.5	49.8	27.3	21.4	1.1	52.5	28.9	19.5	4.1	51.8	30.5	21.3	41.8	17.8	24.1
2001	54.0	36.6	16.7	0.7	50.7	26.4	22.5	1.7	50.1	23.9	19.9	6.4	50.9	28.4	22.5	50.6	24.9	25.7
2002	55.2	37.7	16.7	0.8	51.7	27.7	22.2	1.9	51.1	25.6	18.8	6.6	52.3	30.9	21.3	51.1	22.0	29.1
Japon^d																		
1980	50.7	36.1	14.5	0.1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
1986	52.1	36.1	15.9	0.1	50.8	31.8	18.7	0.3	30.1	20.3	8.6	1.2	45.8	27.0	18.8	62.2	38.4	23.5
1991	54.0	35.4	18.5	0.1	54.3	29.6	24.4	0.4	29.6	16.8	11.3	1.4	50.3	23.7	26.5	66.9	36.8	29.6

Tableau 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** (suite)

Taux d'emploi des femmes et des mères par âge du plus jeune enfant (%)

	Femmes				Mères dont le plus jeune enfant a :														
					De 0 à 16 ans ^a				Moins de 3 ans				Entre 3 et moins de 6 ans			Entre 6 et 16 ans ^a			
	Total, dont :	Plein- temps	Temps partiel	(Congé de maternité/ parental) ^b	Total, dont :	Plein- temps	Temps partiel	(Congé de maternité/ parental) ^b	Total, dont :	Plein- temps	Temps partiel	(Congé de maternité/ parental) ^b	Total, dont :	Plein- temps	Temps partiel	Total, dont :	Plein- temps	Temps partiel	
1995	55.3	35.8	19.3	0.2	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
1999	56.2	33.7	22.3	0.2	52.1	21.7	29.5	1.0	29.4	10.1	16.2	3.1	47.8	19.4	28.4	67.4	29.0	37.4	
2000	57.0	34.8	22.0	0.2	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
2001	55.7	32.6	22.8	0.2	52.4	22.2	29.2	1.0	28.5	9.9	15.4	3.2	47.5	21.3	26.2	68.1	29.7	38.1	

.. Données non disponibles. Ruptures dans les séries en Autriche en 1994 et en Irlande en 1997.

a) Au lieu de 16 ans : jusqu'à 14 ans en Irlande à partir de 2000 ; au Japon, jusqu'à 15 ans jusqu'en 1990, jusqu'à 19 ans à partir de 1995.

b) On suppose ici que toutes les mères en congé de maternité/congé parental ont un travail à plein-temps.

c) Il est difficile de refléter l'évolution de l'emploi en Autriche avant et après 1995 car, depuis 1993, tous les travailleurs travaillant plus d'une heure par semaine sont comptabilisés alors qu'auparavant les chiffres ne prenaient en compte que les personnes travaillant environ plus de 13 heures par semaine. Les personnes travaillant moins de 12 heures par semaine ne sont considérées comme travaillant à temps partiel que depuis 1994.

d) Japon : mères dont le plus jeune enfant a respectivement entre 0 et 17 ans, moins de 3 ans et entre 3 et moins de 6 ans. La proportion travail à temps partiel/travail à plein-temps (moins de 35 heures/35 heures et plus par semaine) pour les salariés est appliquée à toutes les mères qui travaillent.

Source : Informations fournies par les autorités nationales ; les données relatives aux mères japonaises ont été fournies par MPMHAPT (2001).

partiel lorsque les enfants entrent au jardin d'enfants en Autriche, de même au Japon lorsque les enfants entrent en école élémentaire. Les mères autrichiennes dont les enfants sont en âge d'aller à l'école sont plus susceptibles de retravailler à plein-temps. Le taux d'emploi des mères en Irlande ne varie guère en fonction de l'âge des enfants, ce qui est corollaire aux changements de schémas de participation des travailleurs dans les cohortes (comme décrit dans la section 2.2.2), et qui est aussi reflété par le nombre d'heures travaillées. Les mères de jeunes enfants en Irlande sont plus susceptibles de travailler à plein-temps que les mères dont les enfants sont en âge d'aller à l'école. En raison du changement de comportement des jeunes femmes irlandaises sur le marché du travail, on peut s'attendre à ce que les taux d'emploi des mères ayant des enfants plus âgés augmentent dans les années à venir.

Ces résultats reflètent des tendances nationales très différentes sur les vingt dernières années. Les données sur l'emploi maternel en Autriche pour les mères de très jeunes enfants sont fortement influencées par la réforme du congé parental, car la proportion des femmes ayant un emploi qui sont en congé parental varie lorsque la durée du congé et du paiement du congé changent. Ainsi, en 1990, l'extension du congé parental (et du paiement qui est associé) de un à deux ans a réduit la proportion des mères de très jeunes enfants qui travaillaient. Cette proportion a augmenté lorsque le paiement du congé (et non la durée du congé) a été ramenée à 18 mois en 1996, mais il est probable qu'elle diminuera à nouveau après la réforme 2002 lorsque le paiement du congé parental sera rallongé à 30 mois (avec une durée de congé parental inchangé de deux ans, voir chapitre 5). Bien qu'une évaluation globale de cette réforme ne soit possible qu'au minimum trois ans après son application, de premières preuves montrent que pour les « cas de transition » (c'est-à-dire les mères qui ont étendu leur droit au congé parental sous l'ancienne réglementation et qui ont suivi les règles de transition dues à la législation sur l'« allocation de garde d'enfants »), le pourcentage des mères retournant sur le marché du travail avant que leur enfant n'atteigne l'âge de 27 mois est tombé de 54 % durant l'été 2000 à 35 % à l'automne 2002 (Lutz, 2003). Dans tous les cas, il faut souligner que le retrait du monde du travail est souvent temporaire, comme l'indique le retour au travail des mères autrichiennes lorsque les enfants entrent au jardin d'enfants, et ce à plein-temps pour près de la moitié d'entre elles lorsque les enfants ont entre 6 et 16 ans.

La baisse de fréquentation des Japonaises sur le marché du travail après la naissance d'un enfant illustre encore une fois (voir le tableau 2.4) que les mères japonaises reprennent souvent le travail lorsque les enfants grandissent et en particulier lorsqu'ils entrent à l'école élémentaire. Cependant, en dépit du fait que les attitudes et les politiques soient devenues plus favorables aux mères qui travaillent, le taux d'emploi global des mères japonaises est demeuré constant (sans prendre en compte l'âge du plus jeune enfant). Cette stabilité

globale masque une légère baisse de la proportion de mères travaillant à plein-temps, compensée par une proportion croissante de mères travaillant à temps partiel ce qui, comme indiqué ci-dessus, est lié à un recours plus important aux travailleurs non réguliers (le plus souvent des femmes) qui coûtent relativement bon marché (chapitre 3).

Les taux d'emplois parmi les mères irlandaises ont progressé plus vite encore que parmi les autres femmes et bien qu'il soit impossible d'indiquer avec précision l'ampleur exacte du phénomène du fait d'une rupture de série, la proportion des mères ayant un emploi a au moins doublé sur les 15 dernières années. Cet accroissement spectaculaire du taux d'activité n'a pas été déclenché par des changements au niveau du cadre de la politique sociale. Comme au Danemark, en Australie et aux Pays-Bas (OCDE, 2002f), une augmentation substantielle de la capacité formelle de garde d'enfants n'a pas précédé l'expansion de l'offre de travail féminin en Irlande (ou en Autriche et au Japon). Il apparaît donc que l'accroissement rapide de l'offre de travail maternel en Irlande a été facilitée par le secteur informel qui se subdivise en deux types : les gardes rémunérées (qui ne sont pas bon marché, voir chapitre 5) et le réseau social, traditionnellement fort en Irlande, des parents et amis. Par conséquent, l'émergence de la « tigresse celtique » s'est faite dans une certaine mesure sur le dos des femmes plus âgées (les sœurs travaillant de plus en plus) qui sont des mères de famille à plein-temps. Mais du fait du nombre croissant de femmes qui travaillent l'offre de garde informelle diminue de sorte qu'à l'avenir les femmes irlandaises qui travaillent dépendront beaucoup plus de l'offre formelle de garde.

Sur la base des structures de coûts et des difficultés pratiques que pose l'organisation de l'accueil (y compris après l'école) pour plusieurs enfants, on pourrait s'attendre à constater une baisse à la fois des taux d'emplois et des horaires de travail lorsque le nombre d'enfants augmente. Il existe une relation clairement négative entre le taux d'emploi et le nombre d'enfants en Autriche et en Irlande (tableau 2A.1 de l'annexe à ce chapitre). En outre, les femmes ayant plus d'enfants sont plus susceptibles de travailler à temps partiel en Irlande mais il n'existe pas de schéma aussi net en Autriche. Pour le Japon, on ne dispose d'aucune donnée sur les horaires de travail et le nombre d'enfants mais le taux d'emploi des mères reste d'une remarquable stabilité quel que soit le nombre d'enfants. Étant donné le temps que les hommes passent à leur travail (chapitre 3), il est difficile d'imaginer qu'une femme ayant plus de trois enfants puisse avoir un emploi rémunéré sinon pour un nombre limité d'heures.

2.3.4. Nécessité d'avoir dans le futur un plus grand nombre de mères qui travaillent

En Autriche et au Japon, la taille de la population et en particulier la taille de la population d'âge actif devrait, selon les projections, diminuer jusqu'en 2050 en raison de faibles taux de fécondité (chapitre 4). La population japonaise diminuera d'environ 20 % et la population autrichienne de 6 % et la population d'âge actif diminuera respectivement de plus de 35 % et de 20 %¹². Ces changements ont des implications considérables pour la taille de la population active, la production économique et la viabilité financière des systèmes de protection sociale car la population vieillit et que les dépenses au titre des régimes de retraites et d'assurance-maladie augmentent. Inversement, la population irlandaise devrait continuer à augmenter pour atteindre 4.8 millions en 2050, soit une augmentation de 25 % par rapport à l'an 2000. La population irlandaise commencera néanmoins à vieillir, quoique plus progressivement, en raison d'une très forte baisse de la fécondité avant 1990.

Si les taux d'activité économique de la population d'âge actif restent les mêmes, la taille de la population active autrichienne, et en particulier celle de la population active japonaise diminuera de façon dramatique (graphique 2.5). Cette conséquence pourrait être au moins partiellement compensée par un accroissement de l'emploi féminin et maternel. Le graphique 2.5 montre en effet qu'un accroissement des taux d'activité des femmes au niveau des taux d'activité des hommes pourrait avoir un impact considérable sur la taille de la main-d'œuvre, en particulier au Japon. En Autriche et au Japon, la taille de la main-d'œuvre serait analogue à ce qu'elle est aujourd'hui. Cette projection se fonde sur des hypothèses fortes mais néanmoins elle illustre clairement la taille de la main-d'œuvre féminine potentielle et le fait qu'elle apaiserait les inquiétudes quant à l'offre future de main-d'œuvre. Cette caractéristique pourrait également inciter les gouvernements et les employeurs à faire en sorte de rendre le travail plus attractif pour les mères de famille.

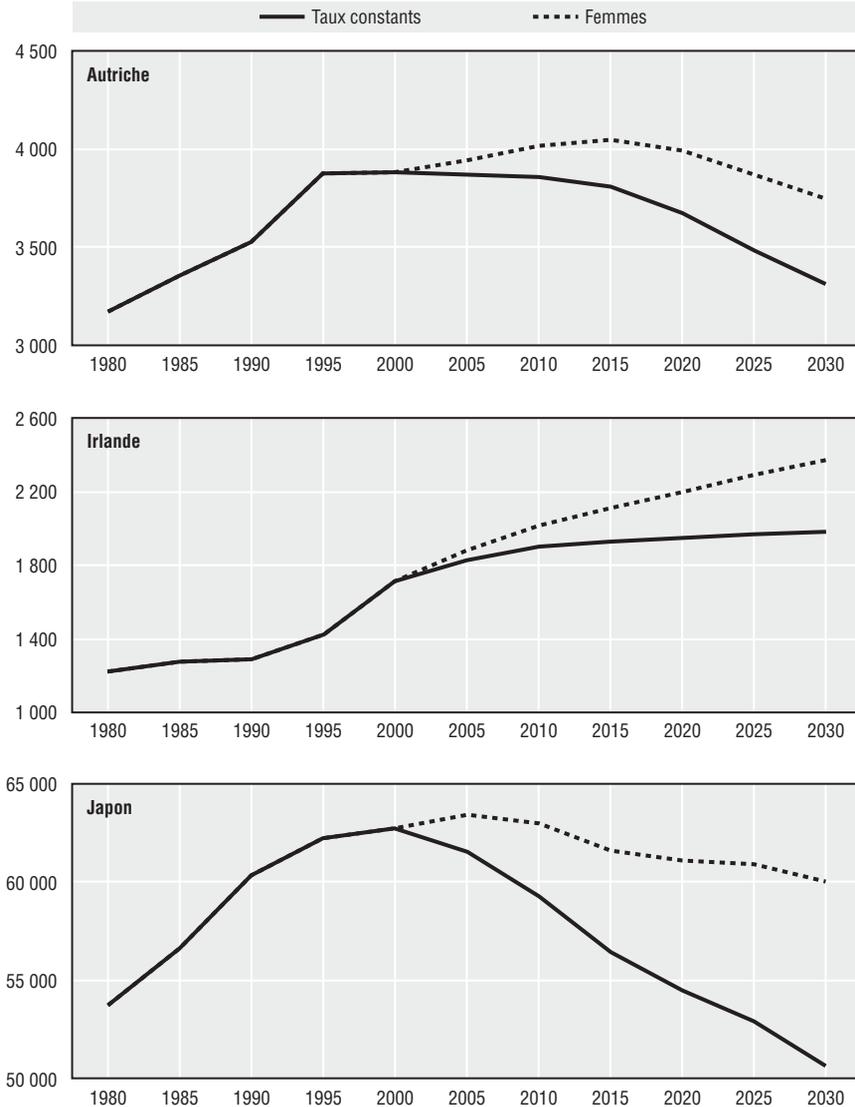
2.4. Schémas d'emploi familiaux

2.4.1. Familles biparentales

Le taux de chômage, c'est-à-dire la proportion des ménages dans lesquels aucun adulte n'occupe un emploi, est faible en Autriche et en particulier au Japon, mais dans ce dernier pays il augmente avec la récession (tableau 2.5). En Irlande, le chômage se concentre beaucoup plus dans les familles biparentales et en dépit d'un déclin rapide dans les années 90, il s'établit encore à 14 % en 1996, bien que ces chiffres aient certainement baissé avec la forte croissance d'emploi depuis 1996 (des données plus récentes ne sont pas disponibles).

Graphique 2.5. Un accroissement de l'emploi féminin peut empêcher une forte diminution de la population active

Population active totale entre 1980^a et 2000, et projections^b pour la période 2005-2030, en milliers



a) 1981 pour l'Autriche et l'Irlande.

b) « Taux constants » : suppose des taux d'activité constants pour les hommes et pour les femmes entre 2000 et 2030 ; « Femmes » : suppose que les taux d'activité des femmes atteignent les taux actuels d'activité des hommes dans chaque pays en 2030.

Source : OCDE (2003a).

Tableau 2.5. **La famille traditionnelle avec un apporteur principal de revenu reste le modèle dominant**Situation des parents au regard de l'emploi des familles biparentales avec enfants^a
(total des pourcentages égal à 100 %)

	Les deux sans emploi	Un seul a un emploi		Les deux ont un emploi		
		PT	TP	2 PT	1 PT, 1 TP	2 TP
Autriche^b						
1980	3.0	56.2	0.9	28.4	11.1	0.5
1985	5.1	50.8	0.8	30.9	12.3	0.2
1990	2.8	46.2	1.4	34.0	15.2	0.4
1995	2.6	34.2	1.3	39.6	21.6	0.6
2000	2.7	30.1	1.7	35.3	29.4	0.7
2001	2.5	28.9	1.8	34.3	31.7	1.0
Irlande^{c, d}						
1986	23.4			76.6		
1991	12.6	50.1		37.3		
1996	13.7	44.9	5.3	23.1	9.6	3.4
Japon						
1980	0.8	53.3		45.9		
1985	0.9	49.8		49.3		
1990	0.6	48.3		51.1		
1995	0.8	49.0		50.1		
2000	1.1	49.9		49.0		

a) Enfants de moins de 17 ans, excepté au Japon (moins de 18 ans) en 1985, 1990 et 1995.

b) Autriche : TP = temps partiel, au plus 35 heures hebdomadaires ; PT : plein-temps 36 heures ou plus par semaine.

c) Irlande : dans le recensement de 1996, la question du travail à temps partiel (TP) ou à plein-temps (PT) était posée pour la première fois. La note explicative qui accompagnait cette question était rédigée ainsi : « Ce qui est demandé au répondant, c'est d'évaluer lui-même si son emploi principal est un emploi à plein-temps ou à temps partiel. » Les chiffres fournis peuvent donc inclure des personnes travaillant plus de 30 heures hebdomadaires mais déclarant travailler à temps partiel.

d) Chef du ménage avec un emploi.

Source : Informations fournies par Statistik Austria, Central Statistics Office Ireland et les autorités japonaises.

Comme indiqué ci-dessus, les taux d'emplois des hommes ne sont guère affectés par la présence d'enfants dans la famille. Hormis d'autres facteurs, comme celui qui prévaut traditionnellement dans la différenciation des rôles hommes/femmes, cela tient au fait qu'en règle générale il est plus économique que ce soit la mère plutôt que le père qui s'occupe des enfants, la plupart des femmes gagnant moins que leur mari. Le revenu de la famille est plus important si c'est la mère qui prend un congé, réduit son temps de travail ou se retire (temporairement) du marché du travail en raison du coût d'opportunité associé ; ce schéma est clairement visible dans les trois pays (tableau 2.5).

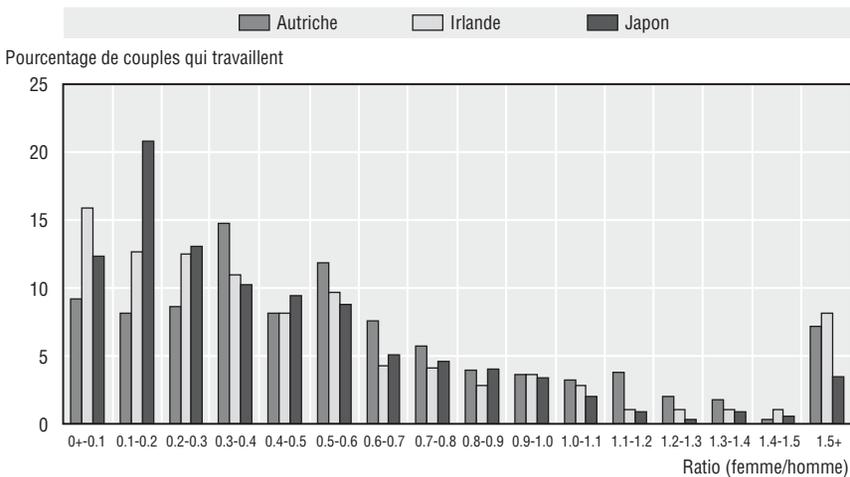
En Autriche, les couples dans lesquels les deux conjoints travaillent sont désormais plus répandus que les familles comptant un seul apporteur de revenus

en raison de l'accroissement du travail féminin à temps partiel à la fin des années 90 (voir également le tableau 2A.2 de l'annexe à ce chapitre). En 1996, le modèle traditionnel dans lequel c'est l'homme qui est soutien de famille restait le modèle dominant en Irlande bien que la proportion des hommes en tant qu'apporteurs de revenus ait probablement baissé depuis (des données plus récentes ne sont pas disponibles). Au Japon, la proportion des couples comptant deux apporteurs de revenus a légèrement augmenté depuis 1980. Cela ne doit pas s'interpréter comme une forme de parité car bon nombre de femmes ont un travail atypique et mal rémunéré. De fait, au Japon il apparaît que la décision d'avoir deux apporteurs de revenus est en partie liée à la nécessité économique : les familles à revenus modestes sont plus susceptibles de compter deux apporteurs de revenus que les familles à revenus élevés : environ 65 % des ménages dans lesquels le mari gagne moins de 32 900 USD comptaient deux apporteurs de revenus contre 46 % lorsque le mari gagne plus de 79 750 USD (Social Policy Bureau, 1999).

Le graphique 2.6 illustre ces schémas de l'emploi parental, mais aussi les écarts de revenus entre hommes et femmes (voir ci-dessus). Si l'on considère toutes les familles dans lesquelles l'homme travaille à plein-temps, il est clair que dans les trois pays on trouve très peu de ménages dans lesquels la femme

Graphique 2.6. Les femmes tendent à tirer de leur travail des revenus inférieurs à ceux qu'en tire leur partenaire masculin

Répartition des revenus des couples à deux apporteurs de revenus dans lesquels le mari travaille à plein-temps suivant le rapport entre les revenus annuels professionnels de la femme et ceux de l'homme, 1996 (1995 au Japon)



Note : Les données du Japon incluent les familles où le mari est travailleur indépendant ou familial, directeur d'une entreprise, employé ou avec un contrat pendant au moins un mois.

Source : Calculs effectués par le Secrétariat à partir des données du Panel des ménages de la Communauté européenne (ECHP), et des données fournies par les autorités japonaises.

gagne plus que son mari. De fait, le scénario le plus probable, en particulier au Japon, est celui dans lequel la femme n'a aucun revenu professionnel ou gagne moins de la moitié de ce que gagne son mari. Dans 45 % des familles biparentales autrichiennes (contre 54 % en Irlande et 59 % au Japon), la femme n'a aucun revenu professionnel. Si l'on prend les couples dans lesquels la femme a un emploi rémunéré (n'incluant pas ceux dont les deux partenaires sont travailleurs indépendants) le ratio moyen entre les revenus de la femme et ceux de l'homme est de 60 % en Autriche, 52 % en Irlande et 44 % au Japon (les chiffres japonais s'élèvent jusqu'à 52 % si l'on prend en compte les travailleurs indépendants). Il est probable toutefois que la proportion des familles irlandaises dans lesquelles la femme a un emploi rémunéré et que le ratio moyen entre les revenus de la femme et les revenus de l'homme a progressé du fait de l'accroissement du taux d'activité des femmes après 1996.

2.4.2. Familles monoparentales

Concilier vie professionnelle et vie de famille est plus difficile encore dans le cas de parents isolés car ceux-ci disposent d'un temps plus limité. A 81 % et 85 % respectivement, les taux d'emplois des parents isolés sont sensiblement plus élevés en Autriche et au Japon qu'en Irlande, 45 % (tableau 2.6). Cette différence est liée à des positions de principe très différentes – en Autriche et au Japon, on s'attend à ce que les parents isolés travaillent tandis qu'en Irlande on les encourage à le faire (chapitre 6). Bien que partant de niveaux différents, les taux d'emplois ont augmenté en Autriche et en Irlande ; c'est en général dans les familles comptant de très jeunes enfants (tableau 2A.2 de l'annexe à ce chapitre) qu'ils sont les plus faibles. Au Japon, l'emploi des parents isolés a été important et relativement constant dans les vingt dernières années.

Tableau 2.6. **Contrairement à ce que l'on observe en Irlande, les parents isolés travaillent généralement en Autriche et au Japon**

	Taux d'emploi des parents isolés (%)						
	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
Autriche	68.2	64.6	73.2	78.1	81.7	81.1	..
PT ^a	55.6	52.8	59.6	60.6	55.0	54.5	
TP ^a	12.6	11.8	13.6	17.4	26.7	26.6	..
Irlande	..	31.2	33.4	40.7	43.2	45.1	44.9
Japon	..	82.6	86.7	84.6	83.6	..	..

.. Données non disponibles.

- a) Autriche : TP = temps partiel, au plus 35 heures hebdomadaires ; PT = plein-temps, 36 heures ou plus par semaine.
 b) Recensements de population des années 1986, 1991 et 1996 ; étude trimestrielle nationale des ménages (année 2000 et suivantes).

Source : Statistik Austria, Central Statistics Office Ireland, et ministère de la Gestion publique, recensement de la population japonaise.

En Autriche, les parents isolés travaillent souvent à plein-temps. De fait, en Autriche, les parents isolés sont plus susceptibles de travailler à plein-temps que les mères dans des familles biparentales (AK, 2001). Comme pour ces dernières, une forte proportion de parents isolés ayant des enfants de moins de 3 ans sont comptabilisés comme travaillant mais sont en fait en congé parental. Toutefois, contrairement à ce qui se passe pour les mères des familles biparentales, les taux d'emplois des parents isolés sont plus élevés lorsque les enfants ont entre 3 et 6 ans que lorsque les enfants sont très jeunes. Bien qu'on ne dispose pas de données comparables, les informations sur les revenus donnent à penser qu'en Irlande la plupart des parents isolés ayant un emploi travaillent à temps partiel et que pour la majorité d'entre eux l'aide sociale est la principale voire l'unique source de revenus (DSCFA, 2000). Au Japon, la moitié environ des parents isolés ont un emploi non régulier et relativement mal payé (MHLW, 2001b), et le revenu moyen des familles monoparentales dans lesquelles la mère est le chef de famille est égal à la moitié environ du revenu moyen (MHLW, 2001b). La pauvreté des parents isolés est donc beaucoup plus préoccupante en Irlande et au Japon qu'en Autriche.

2.5. Pauvreté

Dans les pays de l'OCDE, les taux de pauvreté tendent à être plus élevés dans les foyers d'âge actif avec enfants que dans les foyers d'âge actif sans enfants (Förster, 2000), ce qui est donc bien souvent une préoccupation spécifique. Le tableau 2.7 donne des estimations de la pauvreté relative dans les trois pays au milieu des années 90. Il existe des différences mineures entre les définitions des revenus et de la famille dans les différents pays, de sorte que de légères différences de taux de pauvreté ne peuvent être interprétées comme reflétant nécessairement des différences réelles. Néanmoins, les données sont fiables lorsqu'elles font apparaître des différences de taux de pauvreté parmi les types de ménages à l'intérieur des pays (tableau 2.7) et il semble que dans le milieu des années 90 les enfants aient été confrontés à un risque de pauvreté élevé en Autriche et particulièrement en Irlande, mais pas au Japon. Si on les compare avec la population totale, les taux de pauvreté parmi les familles monoparentales sont relativement élevés, notamment en Irlande et au Japon.

Les études nationales laissent à penser que la pauvreté des enfants a chuté et qu'elle est faible (5.5 %) en Autriche (Guger et Mum, 1999), du moins en partie à cause de l'augmentation des prestations familiales en 1998. En 2002, une nouvelle réforme devrait contribuer à soulager encore la pauvreté des familles ayant de très jeunes enfants (chapitre 6). La forte croissance de l'emploi dans la deuxième moitié des années 90 a encore réduit le taux de chômage dans les familles irlandaises et facilité la mise en œuvre de la Stratégie nationale anti-pauvreté lancée en 1997¹³. Réflétant les différentes améliorations apportées en Irlande, la mesure irlandaise de la « pauvreté uniforme », qui mesure le

Tableau 2.7. **Les familles monoparentales sont exposées au risque de pauvreté**Taux de pauvreté^a au milieu des années 90^b, pourcentages

	Autriche	Irlande	Japon
Population totale	7.6	8.6	16.8
Familles avec enfants	6.9	11.9 ^c	11.6
Enfants	8.7	13.8	. .
Familles monoparentales	17.1	24.0	44.4

a) Proportion de personnes dont le revenu après impôts et transferts est inférieur à 50 % du revenu médian, sauf au Japon où les taux de pauvreté sont basés sur les revenus avant impôts et prestations.

b) 1997 en Autriche et en Irlande, 1994 au Japon.

c) Personnes de moins de 65 ans avec enfants.

Source : Autriche : ECHP 4^e vague, 1998 (données sur les revenus de 1997) ; Irlande : ESRI (1999) ; Japon : autorités nationales.

pourcentage d'enfants vivant dans des foyers dont le revenu est inférieur à 70 % du revenu médian et qui souffrent de « privations fondamentales », montre une baisse importante de la pauvreté des enfants qui passe de 15 % en 1997 à 8 % en 2000 (ESRI, 2002). Cette amélioration ne se reflète pas dans les mesures du revenu relatif car s'il y a eu progression réelle des revenus sur l'ensemble de la distribution, celle-ci a été moindre dans les groupes à faibles revenus. En tout état de cause, la forte augmentation de la Prestation pour enfants en 2000 améliorera la situation financière relative des familles. Dans l'intervalle, selon les estimations des autorités nationales japonaises la pauvreté parmi les familles ayant des enfants est restée constante depuis le milieu des années 90.

Comme l'emploi est la meilleure façon de sortir de la pauvreté, les parents isolés sont à première vue confrontés à un risque élevé de pauvreté car ils doivent en même temps être soutien de famille et s'occuper des enfants. Le risque de pauvreté pour ce groupe est particulièrement préoccupant en Irlande, car les taux d'emplois sont faibles, mais aussi au Japon car la moitié des parents isolés occupent un travail incertain et mal rémunéré (section 2.4.2). En Autriche, les parents isolés pauvres ne posent pas problème car une forte proportion d'entre eux occupent un emploi à temps plein. Cela se reflète dans les données nationales qui, même si elles ne sont pas pleinement comparables en raison de méthodologies sous-jacentes différentes, font apparaître le schéma attendu : les taux de pauvreté des parents isolés sont les plus faibles en Autriche (14 %, voir Guger et Mum, 1999), plus hauts en Irlande (24 %, voir ESRI, 1999) et considérablement plus élevés au Japon (47 % en 2001, d'après les enquêtes 2001 des autorités nationales).

2.6. Conclusions

En 2002, les taux d'emplois des femmes dans les trois pays étaient analogues après une période de progression spectaculaire en Irlande et de faible augmentation dans les deux autres pays où ces taux étaient déjà relativement élevés. Dans les trois pays, les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de travailler à temps partiel et se concentrent dans certains types d'emplois, notamment dans le secteur des services en Autriche et en Irlande. Au Japon, la différence d'emplois entre hommes et femmes est plus prononcée encore : les hommes sont plus susceptibles d'occuper un poste à responsabilité dans un emploi régulier alors que les femmes tendent à avoir des perspectives beaucoup plus limitées dans un emploi régulier ou n'ont guère d'autre choix que de prendre un travail atypique et mal payé. Dans les trois pays, les écarts de salaires sont importants ; c'est en Irlande, pays où la situation des femmes sur le marché du travail a progressé dans un laps de temps très court, qu'ils sont les plus faibles ; en Autriche, où les longues périodes d'absence ont un effet négatif sur l'évolution de gains d'activité pour les femmes ; enfin, c'est au Japon qu'ils sont les plus élevés en raison de la ségrégation qui règne sur le marché du travail.

Dans les trois pays, les mères plus souvent que les pères adaptent leurs conditions de travail pour concilier vie professionnelle et responsabilités familiales, soit en sortant (temporairement) du marché du travail soit en travaillant à temps partiel. En Irlande, les mères sont plus susceptibles de travailler dès lors que leurs enfants n'ont pas atteint l'âge de 3 ans, et une fois en poste, c'est encore plus le cas lorsqu'il s'agit de travail à temps plein, tandis qu'en Autriche et au Japon, il est plus probable de trouver des mères ayant de jeunes enfants dans des emplois à temps partiel. En Autriche et au Japon, les mères se retirent le plus souvent du marché du travail de façon temporaire. Les mères en Autriche retournent au travail sur la base d'un temps partiel lorsque leurs enfants entrent au jardin d'enfants, tandis que les japonaises ne font de même qu'une fois leurs enfants entrés à l'école élémentaire. Trois mères autrichiennes sur quatre dont les enfants sont à l'école sont elles-mêmes au travail, ce qui est une proportion bien plus élevée que celle que l'on retrouve dans les deux autres pays, et plus de la moitié d'entre elles travaillent à temps plein. Les systèmes d'imposition, de prestations et les politiques en faveur de la famille (chapitres 5 et 6) en Autriche incitent les mères dont les enfants sont plus âgés à travailler. D'un autre côté, en Autriche, les politiques de soutien aux familles ayant un très jeune enfant offertes à l'un des parents du couple sur la base d'un temps plein sont plus complètes qu'en Irlande et au Japon. Il existe en Autriche un consensus de soutien aux mères, mais la longueur du congé parental a des conséquences en terme d'évolution de carrière. En Irlande, la proportion des mères ayant un emploi a doublé dans les quinze dernières années, ce qui s'explique essentiellement par un

changement de comportement des mères irlandaises vis-à-vis du marché du travail, une forte demande au niveau de l'emploi inhérente aux exigences du boom économique, l'existence d'un puissant réseau informel de garde d'enfants (chapitre 5) et quelques mesures politiques en faveur du travail des mères. Comparés aux tendances dans les deux autres pays, les taux d'emploi des mères au Japon n'ont pas beaucoup évolué dans les vingt dernières années : en dépit d'une amélioration significative des politiques d'aide aux parents qui travaillent, la culture du milieu de travail n'est souvent pas accueillante pour les mères qui travaillent (chapitre 3).

Annexe du chapitre 2

Tableau 2A.1. **Plus d'enfants implique un taux d'emploi rémunéré moindre souvent sur la base d'un temps partiel**

Taux d'emploi et part de l'emploi à temps partiel des femmes (d'âge actif) selon le nombre d'enfants, 2002^a

	Autriche		Irlande		Japon	
	Taux d'emploi	Part emploi à temps partiel	Taux d'emploi	Part emploi à temps partiel	Taux d'emploi	Part emploi à temps partiel
0	..	..	57.6	22.3	55.7	..
1	77.3	42.5	55.4	38.4	53.4	..
2	69.5	48.2	52.5	45.8	54.1	..
3	58.9	44.7	45.7	50.6	56.6	..
4+	52.9	37.0	31.9	49.5	52.8	..
Tous	..	..	55.2	30.2	55.0	..

.. Données non disponibles.

a) 1995 au Japon.

Source : Informations fournies par les autorités nationales.

Tableau 2A.2. Emploi par ménage avec enfants
(total des pourcentages = 100 %)
AUTRICHE

	Deux parents						Un parent			Tous les ménages avec enfants
	Un seul ayant un emploi		Les deux ayant un emploi				Sans emploi	Ayant un emploi		
	PT	TP	2 PT	1 PT, 1 TP	2 TP	PT		TP		
A. Ménages avec enfants (tous les âges de 0 à 16 ans)										
1980	2.6	49.4	0.8	24.9	9.7	0.4	3.9	6.8	1.5	100.0
1985	4.3	43.6	0.7	26.5	10.6	0.2	5.0	7.5	1.7	100.0
1990	2.4	39.5	1.2	29.1	13.0	0.3	3.9	8.6	2.0	100.0
1995	2.2	29.3	1.1	33.9	18.5	0.5	3.1	8.7	2.5	100.0
2000	2.3	25.6	1.5	29.9	24.9	0.6	2.8	8.4	4.1	100.0
2001	2.1	24.2	1.5	28.8	26.6	0.8	3.0	8.7	4.3	100.0
B. Ménages dont le plus jeune enfant a moins de 3 ans										
1980	1.4	60.1	0.9	20.5	7.0	0.4	4.7	4.3	0.8	100.0
1985	4.3	47.9	0.6	26.5	5.7	0.1	6.5	7.0	1.3	100.0
1990	1.3	41.9	1.1	31.8	8.4	0.2	4.6	9.6	1.0	100.0
1995	1.1	24.0	0.8	52.0	8.3	0.3	2.4	9.8	1.2	100.0
2000	1.8	26.2	1.2	43.5	14.0	0.5	2.7	8.2	1.6	100.0
2001	1.6	24.9	1.2	42.4	15.9	0.6	3.1	8.2	2.0	100.0
C. Ménages dont le plus jeune enfant a entre 3 et 6 ans										
1980	2.8	54.4	0.5	21.4	10.1	0.3	3.5	5.6	1.3	100.0
1985	4.0	47.8	0.5	24.3	10.9	0.1	4.6	6.2	1.6	100.0
1990	1.1	43.9	1.2	26.3	13.6	0.4	4.0	7.0	2.3	100.0
1995	2.0	37.3	1.3	24.4	21.6	0.6	4.1	5.8	2.9	100.0
2000	1.7	30.6	1.8	21.7	28.9	0.8	2.9	5.8	5.9	100.0
2001	1.7	30.2	1.9	20.8	30.3	1.1	3.1	5.9	5.0	100.0

Note : TP = temps partiel, au maximum 35 heures hebdomadaires ; PT = plein-temps, 36 heures ou plus par semaine.

Source : Statistik Austria.

Tableau 3. **Emploi par ménage avec enfants**
(total des pourcentages = 100 %) (suite)

IRLANDE

	Deux parents						Un parent			Tous les ménages avec enfants
	Sans emploi	Un seul ayant un emploi ^a		Les deux ayant un emploi			Sans emploi	Ayant un emploi		
		PT	TP	2 PT	1 PT, 1 TP	2 TP		PT	TP	
A. Ménages avec enfants (tous les âges de 0 à 16 ans)										
1986	21.2			69.5			6.4	2.9		100.0
1991	11.2	44.5		33.1			7.4	3.7		100.0
1996	11.8	38.6	4.5	19.8	8.2	2.9	8.4	3.5	2.3	100.0
B. Ménages dont le plus jeune enfant a moins de 3 ans										
1986	22.4			71.9			4.5	1.2		100.0
1991	12.9	47.2		31.8			6.3	1.8		100.0
1996	10.6	35.0	4.1	28.3	7.6	3.0	8.2	1.9	1.2	100.0
C. Ménages dont le plus jeune enfant a entre 3 et 6 ans										
1986	20.9			71.1			5.8	2.2		100.0
1991	12.6	50.2		27.0			7.2	3.1		100.0
1996	11.2	38.5	4.5	20.0	8.2	3.2	8.7	3.4	2.3	100.0

Note : Dans le recensement de 1996, la question du travail à temps partiel (TP) ou à plein-temps (PT) était posée pour la première fois. La note explicative qui accompagnait cette question était formulée ainsi : « Ce qui est demandé au répondant, c'est d'évaluer si sa principale occupation habituelle est un travail à plein-temps ou à temps partiel. » Les chiffres fournis peuvent donc inclure des personnes qui travaillent plus de 30 heures mais ont déclaré travailler à temps partiel.

a) TP = temps partiel, au maximum 35 heures hebdomadaires ; PT = plein-temps, 36 heures ou plus par semaine.

Source : Central Statistics Office, Irlande.

Tableau 2A.2. **Emploi par ménage avec enfants**
(total des pourcentages = 100 %) (suite)
JAPON

	Deux parents					Un parent		Tous les ménages avec enfants	
	Un seul ayant un emploi		Les deux ayant un emploi			Sans emploi	Ayant un emploi		
	PT	TP	2 PT	1 PT, 1 TP	2 TP		PT		TP
A. Ménages avec enfants (tous les âges de 0 à 18 ans)									
1985	0.9	47.8	47.3			4.0	0.7	100.0	
1990	0.6	46.2	48.8			4.4	0.6	100.0	
1995	0.8	46.7	47.8			4.7	0.7	100.0	
2000	1.0	46.8	46.0			6.1	1.0	100.0	
B. Ménages dont le plus jeune enfant a moins de 3 ans									
2000	1.5	71.9	26.1			..	..	100.0
C. Ménages dont le plus jeune enfant a entre 3 et 6 ans									
2000	1.0	55.2	43.3			..	..	100.0

Note : TP = temps partiel, au maximum 35 heures hebdomadaires ; PT = plein-temps, 36 heures ou plus par semaine.

Source : Autorités japonaises.

Notes

1. Pour ces trois pays, une fiscalité différente en matière de transferts publics explique une certaine variation des niveaux des dépenses sociales publiques *avant impôt*. En Autriche, le Trésor récupère environ 9 % (contre 1 % seulement en Irlande et au Japon) des dépenses sociales publiques par le biais de l'imposition des prestations en espèces. Comme au Japon la fiscalité indirecte (taux moyen d'environ 6 %) est globalement bien inférieure à celle de l'Irlande et à celle de l'Autriche (taux avoisinant les 20 %), on peut obtenir le même montant net de transferts aux ménages avec des dépenses brutes au titre des prestations en espèces inférieures d'environ 15 % (Adema, 2001).
2. La loi de 2001 sur la protection des employés (travail à temps partiel) [2001 Protection of Employees (Part-time Work) Act] exclut les travailleurs occasionnels de toute couverture et tous les travailleurs qui travaillent moins de 20 % du temps normal de travail n'ont pas des droits à pension au pro rata. En Irlande, la couverture qu'offrent certaines lois de protection de l'emploi reste limitée aux personnes travaillant depuis plus longtemps : pour être couvert par la loi sur les licenciements abusifs (Unfair Dismissals Act), il faut avoir travaillé pendant une année d'affilée tandis que pour bénéficier de la législation sur les indemnités de licenciement (Redundancy Payments Acts) il faut avoir travaillé deux années d'affilée.

3. A travers toute la publication, le taux de change est égale à la moyenne des taux journaliers de 2002, avec un dollar américain équivalent à 1.063 euros et à 125.4 yens (OCDE, 2002).
4. En comparaison avec les autres pays de l'OCDE, les femmes se retirent du marché du travail à un âge relativement précoce : en 2001, le taux de participation à l'emploi des femmes plus âgées (entre 55 et 64 ans) était de 18.3 % tandis que la moyenne de l'OCDE était portée à 39.4 % (OCDE, 2002c)
5. Le mode standard de mesure de l'écart de salaires entre hommes et femmes consiste à utiliser le ratio revenus des hommes/revenus des femmes ; plus ce ratio est proche de 100 %, plus l'écart de salaires est faible.
6. La loi sur le salaire égal à travail égal a été mise en place en 1979, et depuis lors le gouvernement autrichien n'a cessé de prendre des initiatives pour encourager les syndicats et les employeurs à renforcer la place de la femme en tant que travailleur. Par exemple, pour les entreprises basées sur un tel plan, la loi facilite l'accès au travail des femmes « Frauenförderpläne » par le biais de mesures politiques en faveur de la famille. Récemment, le gouvernement autrichien (BMSG/BMBWK, 2002) a publié une étude sur la parité hommes/femmes dans différents secteurs (contenant des indicateurs par exemple sur l'école, l'emploi, les revenus, les loisirs, etc.) pour appuyer la prise de conscience collective et soutenir les discussions sur l'intégration de la parité en Autriche.
7. L'étude BMWA (2000) ne prend pas en compte les différences de durée de travail. Il n'est pas évident de savoir dans quelle mesure elles réduiraient la robustesse de ces résultats, mais les erreurs ne seraient peut-être pas si élevées : l'OCDE (2002c) a montré que l'écart de salaires entre hommes et femmes est similaire pour les travailleurs à plein-temps et pour l'ensemble des travailleurs, y compris pour ceux travaillant à temps partiel.
8. En Autriche en 1997, la rémunération des femmes ayant un emploi qui avaient pris des périodes de congé au cours de la période 1993-1997 était en 1997 inférieure d'environ 9 % à ce qu'elle était en 1993, tandis que celle des femmes n'ayant pris aucun congé avaient augmenté d'environ 20 % en valeur nominale sur la même période (BMWA, 2002).
9. La fréquence du harcèlement sexuel des femmes ne semble pas très élevé dans ces trois pays où les femmes travaillent, on en compte environ 6 % en Autriche, 4 % en Irlande, (EFILWC, 2001), et 6 % au Japon (MOL, 2000) ont fait état de certaines formes de harcèlement sexuel.
10. Il existe d'autres catégories de moindre importance, par exemple, les « *senmon-shoku* » qui font un travail analogue à celui des « *sougou-shoku* » mais qui, à quelques exceptions près, ne peuvent être mutés ou avoir une promotion.
11. En Autriche, les taux d'emploi des mères déclinent après l'expiration de la période de congé parental : le taux d'emploi des mères ayant des enfants de 3 à 6 ans est de six points plus bas que celui des mères qui ont des enfants entre 0 et 3 ans. Cependant, cela cache que les taux d'emploi en interne augmentent de façon spectaculaire de 32 % quand les enfants ont entre 0 et 3 ans à 66 % pour les mères dont les enfants les plus jeunes ont entre 3 et 6 ans (tableau 2.4).
12. Les projections de population ont été établies sur la base des statistiques fournies par (Eurostat, 1999) pour l'Autriche et l'Irlande, et de la dernière projection nationale pour le Japon (NIPSSR, 2002). Pour l'Autriche, la projection nationale la plus récente (Hanika, 2001) s'attend à une stabilisation de la taille de la population autour de 8 millions d'habitants jusqu'en 2050, alors qu'EUROSTAT prévoit un déclin de celle-ci

à 7.6 millions d'habitants. Cette différence s'explique essentiellement par une immigration supposée quelque peu supérieure, ce qui amortirait également le déclin de la taille de la population d'âge actif.

13. A l'origine, la Stratégie nationale irlandaise anti-pauvreté était axée sur cinq thèmes : le chômage, le handicap éducatif, l'adéquation des revenus, le handicap du milieu urbain et la pauvreté rurale. Elle a été révisée en 2001 pour y adjoindre deux autres domaines de préoccupation : la santé et le logement.

Chapitre 3

Équilibrer la durée du temps de travail avec la garde des enfants

Dans ce chapitre, on examine comment les pratiques dans le milieu du travail influent sur le comportement des parents qui essaient de trouver le meilleur équilibre entre travail et obligations de soins. On y présente de façon succincte les relations professionnelles et les conditions d'emploi qui prévalent dans les trois pays, lesquelles, dans les trois pays mais surtout au Japon, se caractérisent par une culture de journées de travail fort longues. Concrètement, cela signifie que les pères, au Japon, passent très peu de temps avec leurs enfants, de sorte que, pour beaucoup de mères, il est difficile d'imaginer qu'élever un enfant et mener une carrière ne s'excluent pas mutuellement. Ce chapitre traite aussi du caractère dual du marché du travail au Japon et explique pourquoi tant de femmes, mères d'enfants déjà un peu âgés, sont dans l'emploi non régulier faiblement rémunéré. En fin de chapitre, on constate la persistance d'une vision traditionnelle du rôle de l'un et l'autre sexes dans le milieu de travail et l'on cherche à comprendre pourquoi les mesures, sur les lieux de travail, qui faciliteraient un meilleur équilibre entre le travail et la vie de famille ne sont pas plus développées. Dans cette perspective, on examine deux initiatives récentes, intéressantes, qui ont été prises en Autriche et au Japon, qui tentent de lier les mesures favorables aux familles dans le milieu de travail aux besoins des entreprises, tout en encourageant les employeurs à avoir une démarche à long terme. Ces initiatives mériteraient d'être plus largement appliquées en Autriche et au Japon et, en Irlande, les pouvoirs publics pourraient envisager d'adopter ce type d'approche.

Tout était beaucoup plus simple jadis. Le temps et les responsabilités au sein de la famille étaient clairement répartis : le père, par son travail, subvenait aux besoins de la famille et la mère s'occupait des enfants à la maison. Cependant, à mesure que les aspirations des femmes et leur comportement sur le marché du travail ont évolué, ce modèle a perdu beaucoup de sa pertinence. Certes, le chapitre précédent a montré que sur le plan de l'emploi, l'égalité des sexes n'est pas encore acquise. Les sociétés et les marchés du travail ne changent pas du jour au lendemain. De plus, il arrive que les changements d'orientation des politiques précèdent très largement les changements de comportement sur le lieu de travail.

L'avènement d'une société fondée sur l'égalité des sexes pourrait générer des gains substantiels sur le marché du travail, en encourageant une utilisation plus efficiente des ressources disponibles dans la population active. A l'heure actuelle, ces gains ne sont que partiellement réalisés car de nombreuses mères de famille ne trouvent pas le temps d'occuper un emploi régulier. Beaucoup se voient obligées soit d'accepter un emploi à temps partiel peu valorisant – le seul moyen leur permettant de concilier travail et vie familiale – soit de se retirer de la population active pour une période étendue, voire définitivement. Cette situation représente un gaspillage de capital humain (et des investissements réalisés dans ce capital). Bien sûr, les femmes peuvent décider d'accorder la priorité à leur vie professionnelle et avoir moins d'enfants qu'elles le désiraient initialement, voire pas d'enfant du tout, mais ce schéma a d'autres conséquences négatives pour le développement social (chapitre 4).

Pour inciter davantage de parents à travailler, il faut donc faire en sorte que les pères comme les mères disposent d'un temps suffisant pour leur travail et leur vie de famille. A cet égard, la culture qui prévaut en matière d'horaires de travail, les possibilités d'emploi à temps partiel et d'autres mesures généralement liées au temps de travail sont cruciales pour permettre aux individus de concilier vie professionnelle et vie de famille. Lorsque la journée de travail est longue, la garde des enfants devient problématique en termes de temps, de coût et de commodité et bien souvent (particulièrement au Japon), ce sont les mères qui assument en grande partie la garde des enfants, les pères ayant peu de temps à leur consacrer.

Ce chapitre examine plus en détail les pratiques professionnelles qui empêchent les parents de concilier comme ils l'entendent vie professionnelle et vie de famille. On remarque que ces obstacles sont beaucoup plus nombreux

au Japon qu'en Autriche et en Irlande. C'est pourquoi certains des paragraphes qui suivent se concentreront davantage sur la situation japonaise. Considérant que les pratiques professionnelles dépendent de la politique sociale et du travail ainsi que des processus de négociations collectives, la section suivante s'attache aux aspects institutionnels. La section 3.2 examine la culture qui prévaut en matière d'horaires de travail, qui peuvent être très longs, avant d'évoquer la question du travail à temps partiel. La section 3.3 décrit le marché du travail dual du Japon et ses implications pour le comportement des mères de famille au regard de l'emploi. Avant de conclure, ce chapitre commente également l'influence des politiques favorables à la famille sur les pratiques et cultures du monde du travail.

3.1. Principaux aspects institutionnels

Les pratiques professionnelles ne surgissent pas du néant mais sont déterminées par les résultats des négociations collectives et les liens de ces dernières avec la politique sociale et du travail. Dans les trois pays, la législation du travail se fonde sur un consensus entre les organisations syndicales et patronales ; celles-ci disposent donc d'un pouvoir considérable dans le processus et les réformes peuvent être très longues à mettre en place. Au Japon, lors de l'élaboration de la loi initiale sur un thème particulier, il est généralement demandé aux employeurs de « s'efforcer » de prévoir certaines mesures, le droit des employés à ces mesures n'étant établi qu'à un stade ultérieur. En Autriche et en Irlande également, la législation prévoit certaines solutions de conciliation – par exemple, le congé parental avec travail à temps partiel ou la possibilité de prendre un congé sur plusieurs périodes différentes – mais leur utilisation est soumise à l'accord de l'employeur.

Par ailleurs, les gouvernements de ces pays évitent toute intervention directe dans les négociations collectives même si, au cours des dernières années, le gouvernement irlandais est intervenu plusieurs fois (souvent par des mécanismes budgétaires) pour permettre aux syndicats et aux employeurs de parvenir à un accord sur les conditions d'emploi dans le contexte du processus global de « partenariat » économique et social. Dans les trois pays, le gouvernement encourage les organisations syndicales et patronales à parvenir à un accord sur les questions qu'il juge importantes (par exemple, en vantant les mérites de l'introduction de mesures favorables à la famille sur le lieu de travail).

Lors des négociations collectives en Autriche et en Irlande, le gouvernement s'efforce de maintenir le consensus en encourageant le dialogue entre patronat et syndicats (encadré 3.1). Au Japon, en revanche, les négociations collectives se déroulent à l'échelon de l'entreprise. Ce mode de fonctionnement est adapté au système national de l'emploi, où la longue durée des relations professionnelles

Encadré 3.1. **Négociations collectives et élaboration de la politique sociale et du travail**

Autriche

En Autriche, les négociations collectives se déroulent principalement à l'échelon sectoriel, et chaque année, ce sont plus de 400 conventions collectives qui sont signées. Malgré tout, les résultats des négociations diffèrent relativement peu d'un secteur à l'autre, l'accord conclu dans l'industrie métallurgique servant généralement de référence au reste des secteurs d'activité. Les deux partis de gouvernement traditionnels – Conservateurs et Sociaux-démocrates – ont chacun des liens étroits avec les employeurs et les syndicats respectivement. C'est pourquoi un degré de consensus élevé prévaut entre les syndicats, le patronat et le gouvernement.

Pendant des décennies, ce modèle consensuel a contribué au maintien d'un climat social paisible et à la modération générale des salaires, tout en permettant aux syndicats et au patronat d'exercer une influence considérable sur l'élaboration de la politique sociale. Par exemple, à l'issue des négociations de 1949, les employeurs ont commencé à financer les prestations familiales publiques en contrepartie du droit de pratiquer une politique de modération salariale. Avec le soutien des syndicats et des employeurs, ces prestations se sont progressivement muées en un système d'allocations familiales exhaustif financé à plus de 70 % par les cotisations patronales. Ce modèle est aujourd'hui quelque peu menacé car les Sociaux-démocrates, qui ont des liens étroits avec les syndicats, sont exclus du pouvoir depuis 2000. Ainsi, les propositions de réforme de la sécurité sociale émises par le gouvernement ne reflètent pas les intérêts des syndicats, au point que ceux-ci ont voté un appel à la grève générale (EIRO, 2002).

Irlande

Depuis 1987, la politique sociale et économique de l'Irlande est en grande partie élaborée dans le cadre de « Programmes de partenariat » dont les stipulations sont généralement valables trois ans. Dans ses rapports, l'organisme tripartite National Economic and Social Council (NES) dresse un bilan économique et formule des propositions pour l'orientation des politiques qui servent généralement de point de départ au processus consultatif (NESF, 1997). A l'issue des négociations, un « Programme de partenariat » est arrêté à l'échelon central, puis ses conditions soumises par l'organisation syndicale centrale ICTU et l'organisation patronale IBEC à l'approbation de leurs membres. Les stipulations de l'accord sont formellement intégrées dans les quelques conventions sectorielles existantes et dans de nombreux accords d'entreprise.

Les consultations sur les programmes de partenariat font intervenir le gouvernement, les syndicats, le patronat, le secteur agricole et, depuis 1997, des groupes du secteur communautaire et bénévole. Ainsi, en Irlande, les

Encadré 3.1. **Négociations collectives et élaboration de la politique sociale et du travail** (suite)

« Partenariats sociaux » s'entendent dans un sens général et inclusif et répondent à une volonté de générer un consensus social et de le préserver. Compte tenu de la nature exhaustive du concept de partenariat, il n'est pas surprenant que les négociations couvrent un large éventail d'objectifs économiques et sociaux et dépassent largement le cadre des négociations collectives plus orthodoxes (O'Donnell et O'Reardon, 2000). Par exemple, le programme de partenariat le plus récent couvrant la période 2000-2003 – dit Programme pour la prospérité et l'équité (PPF) – couvre quatre grands thèmes auxquels s'ajoute un volet d'évaluation du processus de partenariat même (DT, 2000) : 1) « Niveau de vie et environnement professionnel », qui recouvre des stipulations salariales mais aussi des mesures favorables à la famille ; 2) « Prospérité et intégration économique », qui définit des objectifs macroéconomiques mais aborde également la question des transports et des infrastructures ; 3) « Intégration sociale et égalité », consacré à la lutte contre la pauvreté, au développement rural, au logement social et à l'égalité raciale et entre les sexes ; et 4) « S'adapter avec succès au changement permanent », qui inclut les politiques actives du marché du travail (chapitre 6) et les politiques de l'enfance (chapitre 5).

Malgré le caractère exhaustif de ce processus, force est de constater que le volet des négociations collectives portant sur les salaires et les conditions de travail joue un rôle central. A cet égard, les accords sur les salaires sont facilités (explicitement depuis 1997) par les allègements fiscaux accordés par le gouvernement (O'Donnell et Thomas, 2002). Entre 2000 et 2003, les salaires ont progressé dans des proportions plus importantes que ne le prévoyait le PPF (OCDE, 2001). En effet, sur un marché du travail tendu, les employeurs n'étaient pas opposés à l'octroi d'augmentations salariales plus généreuses. Ils ont donc renoncé à l'application des conditions du PPF, en échange d'allègements fiscaux de la part de l'État. Le PPF est arrivé à terme fin 2002 (il reste valable jusqu'à la mi-2003 pour les employés du secteur public) et un nouvel accord de partenariat pour la période 2003 à 2005, le Progrès continu, vient d'être ratifié en mars 2003. Celui-ci inclut notamment des subventions publiques au logement social, une législation sur la reconnaissance syndicale et des accords sur l'étalonnage des rémunérations dans le secteur public, mais n'inclut pas d'allègements fiscaux substantiels (DT, 2003).

Japon

Les négociations collectives se déroulent à l'échelon de l'entreprise, ce mode de fonctionnement trouvant sa justification principale dans « l'excellence fonctionnelle des relations professionnelles à long terme au sein du système japonais » (Araki, 2002). Le système du « Shunto » (offensive salariale de

Encadré 3.1. **Négociations collectives et élaboration de la politique sociale et du travail** (suite)

printemps) garantit l'obtention d'un degré d'harmonisation élevée entre les résultats des différentes négociations. La confédération syndicale nationale (Rengo) et les fédérations syndicales industrielles fixent des cibles de négociation puis coordonnent le déroulement des cycles de négociations, d'abord entre les entreprises d'un même secteur puis entre les différents secteurs, les accords conclus par les entreprises « dominantes » servant généralement de référence. Le gouvernement n'intervient pas directement dans le processus de négociation. Néanmoins, il peut inciter Rengo et l'organisation patronale JBF (Japanese Business Federation) à adopter certaines mesures en fixant des objectifs chiffrés, par exemple en matière de congés parentaux. Si Rengo et la JBF adoptent ces objectifs, les syndicats et les dirigeants des entreprises peuvent les prendre en compte dans leurs négociations.

De manière générale, l'élaboration de la politique sociale et du travail au Japon est un processus multi-étapes qui passe par l'établissement d'un consensus et octroie aux employeurs et aux syndicats un rôle considérable. Lors de la première étape de la préparation d'une loi, le ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales (ou tout autre ministère) nomme un comité d'experts qui prépare un rapport sur le thème considéré après avoir consulté les différentes parties prenantes (employeurs, syndicats, autres experts et, de plus en plus, membres du public). Le rapport du comité identifie les actions possibles à mener et, lorsqu'il porte sur un thème de la politique du travail (par exemple, l'égalité des chances, les conditions de travail, etc.) il est soumis au Conseil de la politique du travail ou à l'un de ses sous-comités, le gouvernement assurant une fonction de secrétariat auprès de ces différents organes. Les Conseils sont composés de représentants des syndicats et du patronat et d'experts et les discussions menées en leur sein peuvent déboucher sur des propositions de modification de la législation. Cependant, ces propositions nécessitent un accord entre les membres du Conseil. Par exemple, alors que les syndicats s'efforcent d'améliorer les conditions de travail des travailleurs à temps partiel, les employeurs y sont pour l'instant opposés. C'est seulement lorsqu'un accord aura été atteint au sein d'un conseil (avec l'assentiment des syndicats et du patronat) que le gouvernement proposera un projet de loi à la Diète.

Par ailleurs, les différents conseils se formulent mutuellement des recommandations. Par exemple, le Conseil de la réforme réglementaire (2001) recommande au Conseil de la politique du travail de réduire les restrictions pesant sur le personnel employé par les agences de travail temporaire (« personnel en mission »), à qui la loi interdit de travailler sur des « sites de production ». Un projet de loi prévoit la suppression de ces restrictions dans le secteur manufacturier.

Encadré 3.1. **Négociations collectives et élaboration de la politique sociale et du travail** (suite)

Les nouvelles lois sont souvent de nature consultative, des clauses obligatoires étant éventuellement introduites à un stade ultérieur. Par exemple, La loi de 1986 sur l'égalité des chances demandait aux employeurs d'accorder à leurs employés des congés pour enfant « dans toute la mesure du possible », mais le congé parental rémunéré avec protection de l'emploi n'est véritablement un droit que depuis la promulgation de la loi sur les congés pour enfant en 1995.

entre employeur et employé joue un rôle crucial. Au Japon, la main-d'œuvre a longtemps été largement masculine (les femmes quittaient leur emploi après leur mariage ou à la naissance de leur premier enfant) et, en témoignage de leur intérêt pour le bien-être de la famille de leurs salariés, les employeurs leur versaient des allocations pour enfants et conjoint à charge. Cette catégorie d'employés dits « réguliers » – dont les syndicats défendent d'ailleurs vigoureusement les intérêts – doit loyauté et dévouement à l'entreprise. Ceux qui ne s'impliquent pas complètement dans leur travail ou quittent leur employeur (par exemple lorsqu'ils ont des enfants) sont souvent relégués dans des « emplois non réguliers » où ils ne bénéficient pas du tout des mêmes conditions de travail et ont peu de chances de retrouver un emploi régulier. Un marché du travail à deux vitesses s'est ainsi développé, non sans le soutien des employeurs (la main-d'œuvre non régulière est relativement bon marché). De leur côté, les syndicats ont décidé seulement récemment d'encourager activement l'adhésion des travailleurs non réguliers.

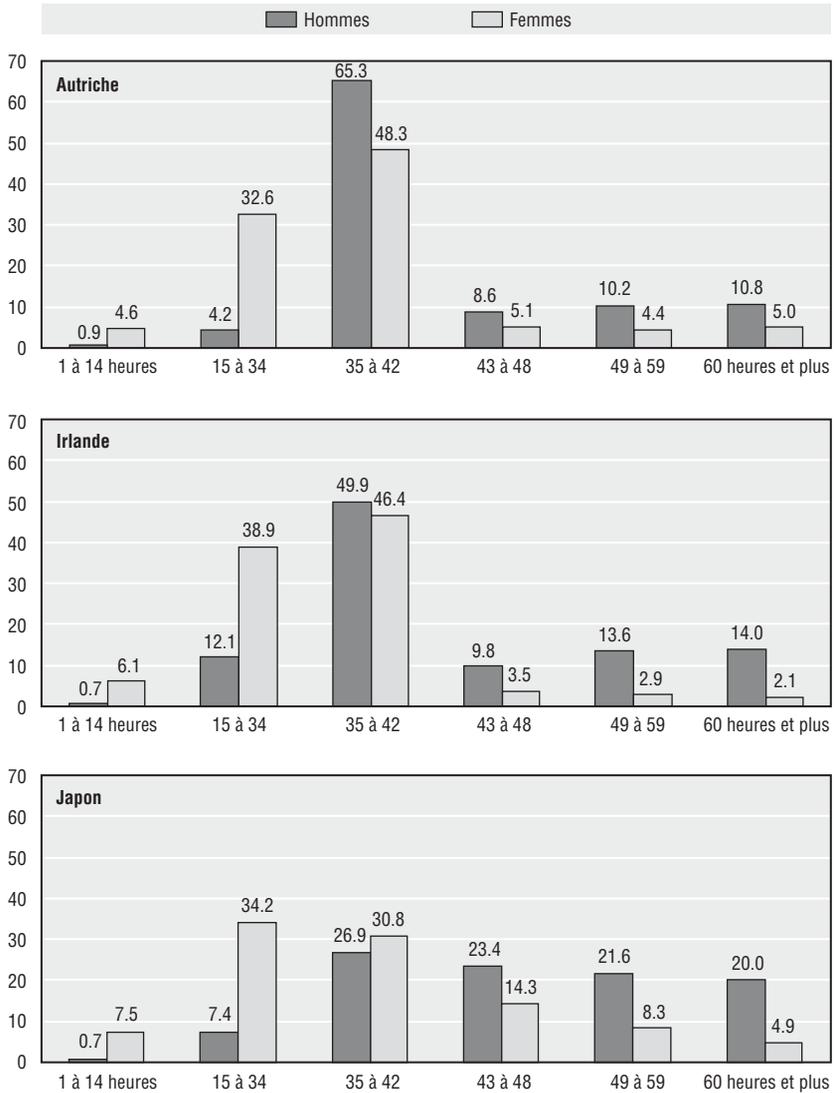
3.2. Horaires de travail normaux

Le nombre d'heures travaillées standard donne une idée de la difficulté qu'éprouvent les parents à concilier vie professionnelle et vie de famille¹. En Autriche, la semaine de travail standard s'échelonne de 37.5 à 40 heures selon les secteurs. En Irlande, elle est de 39 heures, et au Japon, de 40 heures². Cependant, comparés à leurs homologues autrichiens et irlandais, les Japonais consacrent à leur travail beaucoup plus de temps que le nombre d'heures standard ne le laisse supposer. En fait, le nombre d'heures effectivement travaillées au Japon est bien supérieur à ce chiffre.

Les hommes japonais travaillent beaucoup plus que leurs homologues autrichiens et irlandais. Le graphique 3.1 montre qu'ils effectuent souvent un nombre d'heures élevé : près de deux tiers des travailleurs masculins japonais d'âge très actif effectuent plus de 42 heures par semaine et 20 % travaillent 60 heures ou plus. Respectivement 30 et 11 % des Autrichiens et 37 et 14 % des Irlandais effectuent de tels horaires, considérés comme relativement élevés

Graphique 3.1. **Les hommes et les femmes travaillent davantage au Japon qu'en Autriche et en Irlande**

Incidence des heures de travail hebdomadaires effectives parmi les travailleurs d'âge très actif, 2001, pourcentages



Note : En Autriche et en Irlande, c'est chez les cadres et les travailleurs agricoles que l'incidence du temps de travail élevé est la plus forte (EFILWC, 2001). En fait, si l'on fait abstraction des travailleurs indépendants (incluant les travailleurs agricoles), l'incidence du temps de travail très élevé (plus de 60 heures par semaine) chez les hommes et les femmes en Autriche n'est pas de 7.5 % mais de seulement 2.1 % (AK, 2001a).

Japon : Tous secteurs, emploi régulier et non régulier.

Source : Eurostat (2001), MPMHAPT (2001).

par rapport à la moyenne européenne. En Irlande, ces chiffres sont déjà identifiés comme des obstacles à la conciliation d'une vie professionnelle avec une vie de famille (TCD, 2002) : cela en dit long sur la situation japonaise, où les pourcentages sont encore bien plus élevés. Dans les trois pays, c'est chez les travailleurs ayant entre 30 ans et le début de la quarantaine (c'est-à-dire ceux qui ont de jeunes enfants) que les heures de travail sont les plus élevées (OCDE, 2002).

Dans les trois pays, les femmes travaillent généralement moins d'heures que les hommes – entre 15 et 42 heures par semaine. On constate que partout, 35 % des femmes environ effectuent de 15 à 34 heures de travail par semaine. En Autriche et en Irlande, le temps de travail des femmes se concentre dans la fourchette 35-42 heures, et au Japon, 27 % des femmes effectuent plus de 42 heures par semaine. Néanmoins, les femmes occupant un emploi régulier effectuent considérablement moins d'heures que les hommes dans la même situation (le nombre d'heures de travail statutaires et supplémentaires étant inférieur pour les femmes) : les femmes travaillent en moyenne 135 heures et les hommes 165 heures par an (MHLW, 2001c). Ce sont donc bien plus les hommes que les femmes qui effectuent un temps de travail élevé.

3.2.1. Pourquoi les Japonais travaillent-ils autant ?

Le nombre élevé d'heures de travail effectuées par les Japonais s'explique par la nature des relations professionnelles dans ce pays. Environ 70 % de la population active japonaise et plus de 85 % des hommes sont des travailleurs dits *réguliers*. Ils entretiennent avec leur employeur une relation professionnelle de longue durée (pour ne pas dire « à vie »). Les employés sont formés par leur entreprise et reçoivent généralement des allocations pour conjoint et enfants à charge et/ou des allocations de logement, qui reflètent l'intérêt traditionnellement porté par les employeurs pour le bien-être de la famille de leurs employés masculins. En 2001, 96 % des bénéficiaires de prestations familiales versées par l'employeur et 81 % des bénéficiaires d'une aide au logement étaient des hommes (MHLW, 2002,). La rémunération est étroitement liée aux qualifications formelles (attestées notamment par les diplômes), à l'âge et à l'ancienneté (perçue comme un indicateur de loyauté, voir l'encadré 3.2). L'employeur s'efforce dans la mesure du possible d'éviter les licenciements, mais la récession économique récente a mis à mal ce principe (voir ci-dessous).

Bien que la situation varie d'une catégorie d'employés réguliers à une autre, il est fréquent qu'en échange de la garantie de leur emploi, les salariés doivent consentir à un ajustement « flexible » de leurs conditions de travail. En témoignage de leur dévouement à l'employeur et de leur motivation, les employés effectuent un nombre élevé d'heures de travail (y compris des heures supplémentaires non rémunérées) et ne prennent pas tous les congés auxquels ils ont droit. De nombreux employés réguliers sont persuadés qu'un

Encadré 3.2. La rémunération à l'ancienneté au Japon

Au Japon, la rémunération et la promotion se fondent traditionnellement sur l'ancienneté et sont largement liées à l'âge, à la durée d'emploi et aux compétences (qualifications). L'ancienneté influe sur la détermination des salaires et l'avancement dans la carrière dans d'autres pays également, mais son rôle n'y est pas aussi décisif. La relation entre l'âge et les gains est beaucoup plus forte au Japon que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2003b). Bien qu'on ait observé un aplanissement des salaires liés à la permanence des postes pendant les années 90, ce qui suggère un affaiblissement de ce système de rémunération lié à l'âge, on peut penser que la récession a également joué un rôle.

Si l'on prend en compte une carrière professionnelle sur toute sa durée, il est possible d'arriver à trouver une adéquation entre le niveau de salaire et la productivité de chaque travailleur, sinon il n'existe aucun lien entre la productivité et la rémunération des travailleurs. Tout particulièrement à court terme, ceci peut entraîner des écarts considérables entre les performances de l'individu et sa rémunération, ainsi que des inégalités entre travailleurs. La détermination des salaires en fonction de l'ancienneté est imperméable aux effets de la concurrence internationale, et l'impact des « salaires du marché et des propositions de rémunération concurrentes » sur la détermination des salaires au Japon est relativement faible. Certains signes révèlent néanmoins des changements relativement rapides ; Le rapport du MHLW (2001d) indique que les salaires du marché étaient le facteur le plus important intervenant dans la révision des salaires dans 17.2 % des entreprises en 2001, contre 10.6 % des entreprises en 1999. Toutefois, en 1997, plus de 80 % des entreprises identifiaient l'augmentation automatique des salaires en fonction de l'ancienneté comme un problème dans leur système de rémunération (Nikkeiren, 2001). Eu égard à ces faiblesses, qui sont de plus en plus apparentes depuis le ralentissement économique des années 90, la rémunération liée aux performances suscite un intérêt croissant au Japon – un tiers seulement des entreprises envisagent d'introduire dans les salaires un élément lié aux performances (MHLW, 2001).

La rémunération des employés réguliers au Japon comprend deux éléments principaux : 1) le salaire statutaire, qui représente 58 % en moyenne des coûts de main-d'œuvre, et 2) les primes, qui représentent 18 % des coûts de main-d'œuvre. En 2000, le reste du salaire se décomposait comme suit : paiement des heures supplémentaires (5 %), cotisations de sécurité sociale et d'assurance-maladie (10 %), paiements directs des employeurs au titre des retraites (5 %), des allocations pour conjoint et enfants à charge et allocations spéciales (3 % – voir ci-dessous) et éléments divers (1 %) (NIKKEIREN, 2001).

Encadré 3.2. **La rémunération à l'ancienneté au Japon** (suite)

La détermination des salaires de base et l'avancement sont largement basés sur les compétences (qualifications, diplômes), l'âge et la durée d'emploi (dans certaines sociétés, le système de rémunération est conçu de telle sorte que les employés de différentes divisions (ventes, service financier, etc.) effectuant le même travail perçoivent une rémunération similaire). En 2001, l'augmentation du salaire de base des employés non cadres était automatiquement déterminée par l'âge et la durée d'emploi dans quatre entreprises de plus de 30 salariés sur cinq (la proportion n'est qu'un peu plus faible pour les cadres – 75 %). Malgré tout, le rôle de la rémunération liée aux performances a augmenté depuis quelques années : en 2001, près de deux tiers des entreprises (55 % en 1997) déclaraient que l'évaluation des performances influait d'une manière ou d'une autre sur la détermination du salaire de base. Les entreprises indiquaient par ailleurs que l'importance de l'élément lié aux performances dans la rémunération avait augmenté (MHLW, 2002a).

A cause de la situation économique, l'importance des primes (généralement versées deux fois par an) a diminué. En 2001, elles représentaient en moyenne 3 mois de salaire de base environ (MHLW, 2001). Par le passé, le montant total des primes était partagé entre l'ensemble des travailleurs selon un taux ou un montant fixe, déterminé lors des négociations collectives. Depuis peu, les entreprises font dépendre une partie du montant global des primes des performances de leurs différentes unités d'activité (avec l'accord des employeurs et des syndicats) ou lient la prime aux performances individuelles. D'après Morishima (2002), les employeurs se servent des résultats des évaluations davantage pour déterminer le montant des primes que pour fixer le salaire de base, en particulier pour les cadres.

Malgré ces changements, le rôle de la rémunération liée aux performances au Japon ne doit pas être surestimé : les barèmes salariaux restent déterminés essentiellement par l'ancienneté. Parmi les entreprises de plus de 30 salariés déclarant utiliser un système de rémunération lié aux performances, 40 % seulement ont vu les écarts de salaire dans l'entreprise se creuser (Morishima, 2002), notamment à cause des problèmes pratiques que rencontrent les employeurs qui veulent introduire ce système (l'évaluation des employés est difficile). Par ailleurs, les employeurs doutent (tout au moins pour le moment) que leur personnel soit prêt à accepter le remplacement complet du système de rémunération à l'ancienneté, et les syndicats craignent que la rémunération aux performances ne sache la solidarité entre les travailleurs. Les syndicats acceptent volontiers l'introduction d'éléments liés aux performances dans la détermination des primes si tant est que ces éléments s'ajoutent à la prime de base, mais aussi parce que les primes si tant est que ces éléments s'ajoutent à

Encadré 3.2. La rémunération à l'ancienneté au Japon (suite)

la prime de base, mais aussi parce que les primes concernent principalement les cadres, moins syndiqués. En résumé, la rémunération liée aux performances (« *Seikashugi* ») ne se substitue pas à la rémunération en fonction de l'ancienneté mais la complète, ce qui rend le système de détermination des salaires plus complexe.

dévouement non absolu à leur travail serait défavorable à leurs perspectives d'avancement et de rémunération. Il est difficile de savoir si ce sentiment est fondé, mais il est certain qu'il affecte le comportement des travailleurs.

Au Japon, les employés réguliers hésitent à réclamer le paiement des heures supplémentaires et à prendre tous leurs congés, car ils craignent que cela ne soit interprété comme un manque d'implication dans leur travail et ne se répercute défavorablement sur leurs perspectives d'emploi et de carrière. Les heures supplémentaires sont une caractéristique importante du système de l'emploi de longue durée : leur rémunération représente 5 % des coûts de main-d'œuvre (NIKKEIREN, 2001) et d'après les résultats d'une enquête menée en 2002 par Rengo, les membres de cette organisation effectuent en moyenne 21 heures supplémentaires par mois (Rengo, 2002)³. Vingt-neuf pour cent des déclarants font en moyenne 29.5 heures supplémentaires non rémunérées par mois – ce qui est souvent considéré comme « faisant partie du contrat ». Le gouvernement a néanmoins mis un frein à cette pratique et va continuer à le faire : d'avril 2001 à novembre 2002, le Bureau d'inspection des normes du travail a ordonné à 613 sociétés de payer des heures supplémentaires à 71 000 employés pour un montant s'élevant à 65 millions de dollars (MHLW, 2001e). De même, les employés ne prennent pas tous les congés auxquels ils ont droit. En 2002, les droits à congés payés étaient de 18 jours en moyenne, mais 48 % seulement étaient utilisés (MHLW, 2002a). Soit les travailleurs avaient choisi de ne pas prendre tous leurs congés, soit leur employeur leur avait refusé quelques jours de congé.

Bien qu'encore prédominantes, les pratiques de travail traditionnelles au Japon sont remises en question. Plus de 60 % des travailleurs sont actuellement en train de revoir leur stratégie d'emploi à long terme (Groupe d'étude MOL sur la gestion des ressources humaines, 1999), et les renouvellements de personnels continuent à augmenter malgré la récession économique actuelle (MOL, 1991 ; et MHLW, 2001f). Par contraste avec des employés plus âgés, plus de 60 % des étudiants à l'université préfèrent changer régulièrement de travail ou être à leur compte plutôt que d'entretenir une relation à long terme avec un seul et même employeur (Recruit Works Research Institute, 2001).

3.2.1.1. Implications en termes de temps disponible pour les enfants

Des trois pays, le Japon est celui qui compte la proportion la plus élevée de familles à un seul apporteur de revenu (chapitre 2). Compte tenu du nombre très élevé d'heures de travail effectuées par les employés, les enfants ne verraient pas beaucoup leurs parents si les deux travaillaient. Les couples ont donc le choix entre les options suivantes : soit ils se consacrent tous les deux à leur carrière professionnelle et renoncent à avoir des enfants (chapitre 4), soit ils retardent le moment où ils auront des enfants, soit l'un des deux membres réduit son temps de travail ou se retire (temporairement) du marché du travail à la naissance des enfants.

Les hommes de 30 à 40 ans sont ceux qui travaillent le plus au Japon. Or, ils sont souvent pères de jeunes enfants. En Autriche et en Irlande, la durée du travail est généralement moins longue et ce sont les hommes de 40 à 50 ans qui effectuent le plus d'heures. En plus de leur temps de travail élevé, les Japonais prennent souvent leur repas du soir avec leurs collègues et ont des temps de transport plus longs – 48 minutes par jour en moyenne (MPMHAPT, 2001), contre 35 minutes en Autriche et 36 minutes en Irlande (EFILWC, 2001).

Il est clair qu'entre 30 et 40 ans, les hommes japonais n'ont pas beaucoup de temps à consacrer aux travaux domestiques. Les hommes japonais dont la femme ne travaille pas consacrent à leurs enfants et aux tâches domestiques 13 minutes par jour en moyenne (MCA, 1996), contre 150 minutes pour les Autrichiens en 1992 (dernière année pour laquelle des données sont disponibles, voir Gross, 1995). D'après les données, les pères irlandais participent eux aussi plus à ces activités que leurs homologues japonais (Fine-Davis et al., 2002), comme le confirme le souhait émis par certains de modifier leur façon de travailler à la naissance d'un enfant (TCD, 2002). Plus que dans les deux autres pays, les conditions d'emploi qui prévalent au Japon encouragent le maintien d'un modèle familial où le seul le père travaille et où les soins aux enfants incombent de manière disproportionnée à la mère.

3.2.2. Travail à temps partiel

L'emploi à temps partiel est souvent la solution qui permet de concilier vie professionnelle et vie de famille. Cependant, dans les trois pays considérés, les considérations de bien-être familial dans les milieux syndicaux et patronaux ne sont pas la raison essentielle du développement du travail à temps partiel. Les tendances de cette forme d'emploi sont affectées tant par des facteurs liés la demande de main-d'œuvre qu'à des facteurs liés à l'offre. Du côté de la demande, on identifie les facteurs suivants, qui interagissent souvent entre eux :

- *Accroissement de la flexibilité de la main-d'œuvre.* Le travail à temps partiel permet aux employeurs d'ajuster au mieux leur effectif, de manière à pouvoir satisfaire la demande à tout moment et à faire face aux pointes d'activité qu'ils

connaissent certaines heures et/ou certains jours. Comme de nombreuses activités de service font appel à une main-d'œuvre flexible, l'expansion de ce secteur a contribué à la croissance de l'emploi à temps partiel.

- *Réduction des coûts de main-d'œuvre.* Lorsque les coûts de main-d'œuvre sont proportionnellement plus faibles pour les travailleurs à temps partiel (ce qui est le cas au Japon), les employeurs sont clairement incités à embaucher cette catégorie de personnel⁴. De plus, même lorsque les salaires sont calculés au *pro rata* d'un temps plein, il est souvent moins coûteux pour l'employeur, en termes de salaire horaire, d'embaucher un employé à temps partiel que de payer des heures supplémentaires à un travailleur à temps plein.
- *Phase du cycle économique.* Sur un marché du travail tendu, les employeurs peuvent modifier les conditions d'emploi de manière à attirer les travailleurs ayant une préférence pour le travail à temps partiel (y compris de nombreuses mères de famille). A l'inverse, lorsque la conjoncture économique est morose et les perspectives peu encourageantes, les employeurs peuvent réduire le nombre d'heures des employés existants et/ou embaucher des travailleurs à temps partiel.

Si certains travailleurs cherchent un emploi à temps partiel, c'est en général pour pouvoir s'occuper de leurs proches et de leur conjoint (et pas uniquement des enfants), parce qu'ils suivent des études en parallèle, parce qu'ils veulent disposer de plus de temps libre (notamment pour les travailleurs plus âgés), etc. A l'évidence, l'offre de main-d'œuvre disponible pour un emploi à temps partiel augmente lorsque les conditions de travail et la rémunération de ce type de poste s'améliorent par rapport à un emploi à temps plein ou à une situation d'inactivité professionnelle. D'un autre côté, la stagnation économique peut conduire à une augmentation de l'emploi à temps partiel involontaire : lorsque les travailleurs ne trouvent plus d'emploi à temps plein, ils se replient sur un emploi à temps partiel.

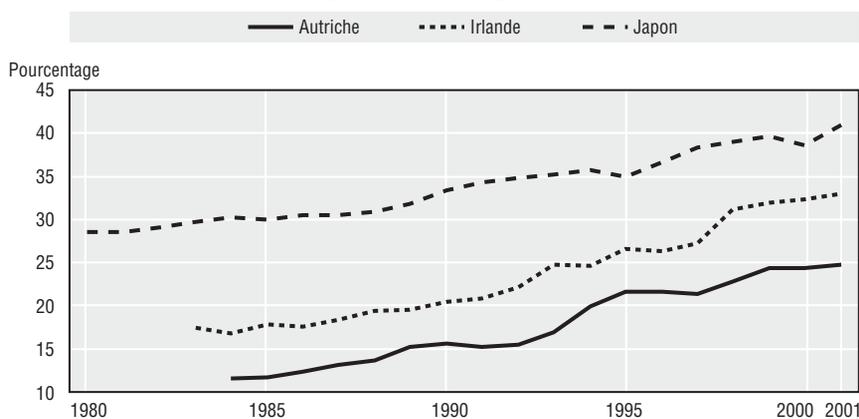
La conception du régime fiscal et de prestations affecte à la fois les facteurs liés à la demande et ceux liés à l'offre de main-d'œuvre. En effet, elle influe sur les coûts de main-d'œuvre (non salariaux), et d'autre part, elle incite souvent les ménages (généralement le deuxième apporteur de revenu du foyer) à gagner moins d'un certain montant et donc à travailler un nombre d'heures limité. Les paragraphes suivants évoqueront ces mesures lorsqu'elles présentent des aspects pertinents. Le chapitre 6 décrit leurs subtilités plus en détail.

3.2.2.1. Expansion économique et mobilisation de l'offre de main-d'œuvre

Bien que l'emploi à temps partiel ait augmenté dans les trois pays, la dynamique qui sous-tend cette croissance n'est pas la même partout. L'expansion du secteur des services, la tension du marché du travail et l'adoption

Graphique 3.2. **Le travail à temps partiel est de plus en plus « féminin »**

Tendances de la part de l'emploi féminin dans l'emploi total, femmes âgées de 15 ans et plus, 1980-2001



On entend par employés à temps partiel les personnes qui effectuent généralement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal.

Japon : les données se fondent sur les heures de travail effectives et l'emploi à temps partiel désigne un emploi de moins de 35 heures hebdomadaires.

Autriche : avant 1994, un temps partiel était compris entre 12 et 29 heures par semaine ; depuis 1994, il peut aller de 1 à 29 heures par semaine.

Source : OCDE (2002c).

de mesures visant à améliorer les conditions d'emploi des travailleurs à temps partiel ont contribué à l'augmentation de l'emploi à temps partiel en Autriche et en Irlande (graphique 3.2). La croissance économique a été particulièrement soutenue en Irlande, où les apports massifs d'investissements étrangers ont dopé les activités de services et l'emploi dans ce secteur. Bien que la croissance de l'emploi ait surtout concerné les emplois à temps plein après 1993, le taux d'augmentation des emplois à temps partiel a malgré tout été supérieur (O'Connell et al., 2003). Dans des conditions économiques aussi favorables, les travailleurs peuvent généralement choisir la durée de travail qui leur convient et réaliser leurs préférences : en 2000, 1 % seulement des travailleurs à temps partiel irlandais souhaitaient travailler plus d'heures (CSO, 2000).

Dans les années 90, les autorités autrichiennes et irlandaises se sont efforcées d'uniformiser les conditions d'emploi en termes de coûts de main-d'œuvre entre les travailleurs à temps partiel (effectuant moins de 30 heures par semaine) et les travailleurs à temps plein. Bien qu'il y ait des femmes dans le secteur du travail à temps partiel, cette uniformisation signifie que les écarts de salaire entre hommes et femmes sont les mêmes pour les travailleurs à temps plein et pour l'ensemble de la main-d'œuvre (OCDE, 2002c). Les deux pays ont adopté une législation qui régleme la rémunération au *pro rata* de la plupart des travailleurs à temps partiel et à temps plein. Depuis, les travailleurs réguliers

Encadré 3.3. L'emploi marginal en Autriche

Le système de l'emploi marginal (*Geringfügige Beschäftigung*), conçu pour encourager les étudiants et les bénéficiaires de prestations à travailler un petit nombre d'heures, est une exception importante à la réforme autrichienne visant à imposer une rémunération proportionnelle pour l'ensemble des employés. En 2002, étaient considérés comme marginaux les travailleurs dont les gains étaient inférieurs à 284 USD par mois (environ 15 % du salaire de l'ouvrier moyen). En vertu de la législation, cette catégorie de main-d'œuvre est couverte uniquement contre les accidents de travail mais elle peut souscrire à une assurance-maladie et une assurance-retraite à faible coût (beaucoup de travailleurs marginaux d'ailleurs choisissent cette option : les parents qui s'occupent d'enfants de moins de 4 ans accumulent également des droits à pension). En revanche, ils ne sont en aucun cas couverts par l'assurance-chômage. Il est probable que toute tentative de poursuivre la réforme et d'harmoniser le statut de ces travailleurs se heurterait à la résistance des petites entreprises et des nombreux étudiants et retraités qui prennent part à ces activités.

L'emploi marginal constitue environ 10 % de l'ensemble des emplois à temps partiel. A première vue, il n'est guère utilisé comme solution permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale : 18 % seulement des travailleurs marginaux déclarent combiner leur emploi avec des obligations familiales. Malgré tout, l'emploi marginal séduit les mères de famille arrivées en fin de congé parental : parmi celles qui reprennent le travail après leur congé, 40 % se retrouvent dans un emploi marginal (Lehner et Prammer-Waldhör, 2002).

à temps partiel sont devenus relativement plus coûteux pour l'employeur. Mais cela n'a pas freiné la croissance de l'emploi à temps partiel, qui a bénéficié en Autriche de la progression des emplois marginaux, limités à quelques heures de travail et donc bon marché (encadré 3.3). En Irlande, où le marché du travail était très tendu dans la seconde moitié des années 90, les employeurs étaient de toutes façons disposés à augmenter les salaires et à embaucher les travailleurs aux conditions qui leur convenaient. De nombreuses personnes qui étaient jusque-là inactives (y compris des mères de famille) ont profité de cette occasion pour prendre un emploi à temps partiel. Ainsi, l'emploi à temps partiel a permis de mobiliser une main-d'œuvre jusque-là inutilisée (O'Connell *et al.*, 2002), en particulier des femmes avec enfants : 70 % des mères de famille qui ont réintégré le marché du travail entre 1994 et 1999 l'ont fait via un emploi à temps partiel (Russell *et al.*, 2003). En outre, le montant des revenus non pris en compte dans le calcul des prestations sociales en Irlande encourage de nombreux

parents isolés bénéficiant d'un soutien au revenu à prendre un emploi à temps partiel (chapitre 6).

La législation autrichienne prévoit la possibilité pour les travailleurs de prendre un congé à temps partiel – solution qui permet aux mères de familles de conserver leur emploi et d'améliorer leurs perspectives de carrière – mais ils doivent obtenir l'agrément de l'employeur et, 3 % seulement des mères de famille qui prennent un congé choisissent cette option (BMUJK, 1999a). Et même si l'Autriche et l'Irlande ont adopté une législation garantissant une rémunération proportionnelle aux travailleurs à temps partiel, il n'existe aucune base juridique permettant de convertir un emploi à temps plein en emploi à temps partiel et réciproquement, alors que cela est possible aux Pays-Bas (OCDE, 2002f). En Autriche et en Irlande, les employeurs sont encouragés à faire preuve d'une certaine souplesse, mais l'emploi à temps partiel ne fait pas nécessairement partie des schémas de carrière réguliers dominants.

3.2.2.2. Stagnation économique et précarisation de l'emploi au Japon

En Autriche et en Irlande, où la rémunération des travailleurs à temps partiel est calculée au *pro rata*, la différence des coûts de main-d'œuvre totaux (y compris les coûts d'ajustement de l'emploi) entre employés à temps plein et employés à temps partiel est relativement limitée. Ce n'est pas le cas au Japon, où l'emploi à temps partiel est synonyme d'emploi non régulier relativement mal rémunéré (encadré 3.4). En terme de nombres de travailleurs on en compte environ 25 % au Japon, contre 3 % en Autriche et 6 % en Irlande), l'emploi non régulier est ainsi une caractéristique bien plus importante au Japon qu'elle ne l'est dans les deux autres pays.

Les travailleurs non réguliers ne bénéficient pas du même degré de protection de l'emploi que leurs homologues à temps plein (Kezuka, 2000). En cas de difficultés économiques, ce sont donc généralement les premiers licenciés, les employeurs s'efforçant de garder leurs employés réguliers. Toutefois, depuis la fin des années 90, ce schéma est moins valide. A cause de la récession, certains employés à temps plein réguliers ont été remplacés par des employés à temps partiel non réguliers, mais la dynamique de l'emploi varie d'un secteur à l'autre⁵.

3.3. La dichotomie entre employés réguliers et travailleurs non réguliers au Japon

Lorsqu'ils sont recrutés par une entreprise, les travailleurs réguliers sont rarement affectés à un poste fixe mais changent régulièrement de poste tout au long de leur carrière. Leur rémunération se fonde principalement sur l'ancienneté (encadré 3.2). De leur côté, les employés non réguliers sont

Encadré 3.4. Le concept d'emploi à temps partiel au Japon

La loi sur le travail à temps partiel ne définit pas explicitement de temps de travail maximal (même si un nombre d'heures de travail hebdomadaire inférieur à 35 est considéré comme un « temps partiel » dans les statistiques au Japon, la limite fixée par l'OCDE à des fins de comparaison des données sur l'emploi à temps partiel est de 30 heures). Elle se réfère simplement aux « travailleurs dont le temps de travail hebdomadaire statutaire est inférieur à celui des employés réguliers présents sur le même lieu de travail ». Ce concept englobe de nombreux « quasi-travailleurs à temps partiel » qui travaillent plus de 35 heures par semaine mais moins que la durée normale de travail dans l'entreprise, ou qui travaillent autant que des employés réguliers. Par exemple, l'Enquête générale de 1995 sur la situation des travailleurs à temps partiel considérait l'ensemble des employés *non réguliers* comme des travailleurs « à temps partiel », et sur l'ensemble des travailleurs interrogés, 16 % effectuaient autant d'heures ou même plus que les employés réguliers (12 % pour les femmes et 27 % pour les hommes – MOL, 1997). L'emploi à temps partiel régulier de moins de 35 heures hebdomadaires est donc rare.

Bien que la majorité des travailleurs non réguliers soient des travailleurs à temps partiel au sens où ils effectuent moins de 35 heures par semaine, il serait plus juste, dans le contexte japonais, de parler d'emploi « occasionnel », « atypique » ou « non régulier » plutôt que « d'emploi à temps partiel ». En effet, il est rare que ces employés aient un contrat de travail régulier à durée indéterminée (même si certains travailleurs « temporaires » ou « en mission » soient les employés réguliers d'une agence de travail temporaire).

embauchés pour une tâche spécifique. Ils sont payés à l'heure et leurs gains sont le plus souvent liés au salaire minimum défini par la préfecture (NIKKEIREN, 2001), auquel s'ajoute un petit complément.

En règle générale, les travailleurs non réguliers coûtent beaucoup moins cher aux employeurs que les employés réguliers (sauf si ces derniers sont jeunes). Aussi 65 % des entreprises recrutent-elles des travailleurs non réguliers « pour économiser sur les coûts d'emploi » (MHLW, 2001b). Il est difficile de comparer les salaires liés à l'âge des employés réguliers et les gains horaires des travailleurs occasionnels, mais pour donner un ordre d'idée, une source estime que les gains horaires d'une employée d'une agence de travail temporaire équivalent au salaire d'une employée régulière de 27-28 ans (Weathers, 2001). Et quand bien même les salaires seraient équivalents, les coûts de main-d'œuvre ne le sont pas. L'emploi des travailleurs non réguliers n'est pas très bien protégé par la législation, et cette catégorie a rarement droit à une retraite ou à d'autres prestations (pour conjoint et enfants à charge par

Tableau 3.1. Remplacement des employés réguliers par des travailleurs atypiques au Japon

Parts dans l'emploi régulier et dans l'emploi atypique^a, en %

	Employés réguliers	Employés non réguliers ^b			
		Tous	Temps partiel	<i>Arubaito</i>	Autres
1990					
Hommes et femmes	79.8	20.2	11.6	4.7	3.9
Hommes	91.2	8.8	1.0	3.7	4.1
Femmes	61.9	38.1	28.3	6.1	3.7
1995					
Hommes et femmes	79.1	20.9	11.8	5.5	3.7
Hommes	91.1	8.9	1.0	4.2	3.7
Femmes	60.9	39.1	28.1	7.4	3.7
2000					
Hommes et femmes	74.2	25.8	14.5	7.3	4.0
Hommes	88.3	11.6	1.9	6.1	3.7
Femmes	53.8	46.2	32.7	9.1	4.4
2001					
Hommes et femmes	72.3	27.7	14.1	6.5	7.1
Hommes	86.1	13.9	1.9	5.6	6.5
Femmes	52.9	47.1	31.3	7.7	8.1

a) A l'exception des cadres.

b) Les travailleurs « Arubaito » sont généralement des étudiants qui effectuent très peu d'heures et ont des contrats de courte durée. La catégorie « Autres » inclut les travailleurs journaliers et les « shokutaku » (employés réembauchés par l'entreprise après avoir atteint l'âge légal de la retraite) et les travailleurs temporaires.

Source : MPMHAPT (2001).

exemple). Les employeurs sont tenus de payer des cotisations de sécurité sociale pour leurs employés à temps plein, mais pas pour les nombreux employés qui font moins d'heures⁶. De ce fait, plus de la moitié des travailleurs non réguliers ne sont pas couverts en leur nom propre par l'assurance-maladie, l'assurance-retraite et l'assurance-chômage (MOL, 1997).

La barrière entre travailleurs atypiques et travailleurs réguliers est plus ou moins inamovible : dans 54 % des entreprises, il est impossible pour un travailleur atypique d'accéder à un emploi régulier (MHLW, 2002b). De même, les conditions d'âge imposées pour l'attribution de certains postes dissuadent les travailleurs âgés de chercher un emploi régulier. Par exemple, pour occuper un poste de puéricultrice dans le secteur public, les candidates doivent réussir leur examen d'entrée dans la fonction publique locale avant leur 28^e anniversaire. Passé cet âge, il n'est plus possible d'envisager cette carrière – ce qui exclut par exemple les femmes qui souhaitent reprendre un emploi après la naissance de leur enfant. L'aversion des employeurs pour le risque joue également un rôle. La

législation du travail est sévère, de sorte qu'il est difficile et coûteux pour les employeurs de licencier des travailleurs réguliers, même pendant la période probatoire⁷. Si les employeurs veulent bien prendre le risque d'engager de jeunes recrues inexpérimentées qu'ils peuvent former, ils hésitent davantage à investir dans une main-d'œuvre féminine plus âgée (30 ans et plus)⁸.

En l'absence d'autre solution viable, de nombreuses femmes acceptent un emploi non régulier. Près de 60 % des femmes prennent un emploi de ce type pour améliorer le revenu familial. Vingt-trois pour cent y sont contraintes parce qu'elles ne trouvent pas d'emploi régulier et 47 % considèrent que contrairement aux emplois réguliers, les emplois non réguliers permettent une certaine souplesse du temps de travail (MHLW, 2002b). En outre, les systèmes d'assurance maladie et retraite incitent les femmes mariées à limiter leurs gains à environ 1.3 millions de yens annuels (soit des gains moyens d'environ 31 %). En effet, en deçà de ce plafond, en tant que salariées elles sont exonérées, des cotisations d'assurance-maladie et des cotisations de retraite, alors que leur conjoint bénéficie pour sa part d'allègements fiscaux et de prestations de l'employeur pour charge de famille. Cet effet est souvent renforcé par le fait que les employeurs, pour à peu près la moitié d'entre eux, accordent une allocation aux épouses, et qu'ils cessent totalement de verser ces sommes pour charge de famille si elles gagnent plus de 1.03 million de yens ou 1.3 million de yens annuels (voir le chapitre 6 pour plus de détails). Les données montrent que de nombreuses femmes mariées maintiennent délibérément leur revenu en dessous de ce niveau en restreignant leur temps de travail, pour éviter de perdre cet avantage lié à leur statut d'épouse (chapitre 6). Le traitement fiscal/de prestation favorable appliqué aux emplois peu rémunérés permet aux familles à bas revenus d'améliorer quelque peu leurs ressources. Cependant, pour de nombreuses femmes hautement qualifiées, la nécessité de prendre un emploi peu rémunéré n'est pas impérative car elles sont souvent mariées à des hommes à niveau d'études et à revenus élevés. Enfin, le profil des emplois non réguliers est rarement attrayant pour ces femmes, ce qui leur fournit une incitation supplémentaire à se retirer du marché du travail.

3.3.1. Discrimination à l'encontre des employés non réguliers

Le principe « du salaire égal à travail égal » contenu dans la législation vise à assurer à l'ensemble des travailleurs une rémunération équitable. Toutefois, il est encore plus difficile au Japon qu'ailleurs de traduire cette notion dans les faits. Les employés réguliers sont recrutés dans une entreprise tandis que les travailleurs atypiques sont recrutés à un poste spécifique. Comme les gains des employés réguliers ne sont pas déterminés en fonction du profil d'un poste particulier, il est d'autant plus difficile de comparer la rémunération de différents groupes de travailleurs.

Comme les hommes sont plus nombreux à exercer un emploi permanent que les femmes, la progression de leur salaire – basé, rappelons-le, sur l'ancienneté – est en moyenne plus rapide. Cela signifie que les écarts de salaire entre employés réguliers et non réguliers sont plus marqués chez les hommes : en moyenne, les travailleurs masculins non réguliers gagnent par heure 51 % du salaire de leurs homologues réguliers, et les femmes 67 % (MOL, 2000a). Mais les écarts de salaire peuvent être beaucoup plus importants. Par exemple, les gains horaires d'une puéricultrice du secteur public âgée de 50 ans peuvent être d'environ 2.5 à 3 fois supérieurs aux gains horaires d'une puéricultrice non régulière présentant un profil à peu près équivalent. Il est permis de se demander si des écarts aussi flagrants entre les deux catégories sont justifiés. De plus, comme près de trois quarts des travailleurs atypiques sont des femmes, sur ces disparités se greffe un problème de discrimination sexuelle.

A cet égard, l'affaire Maruko de 1996 a créé un précédent (Kezuka, 2000 ; Osawa, 2001). Vingt-huit femmes mariées qui avaient travaillé pour la société Maruko pendant une période de 6 à 27 ans sur la base de contrats de deux mois renouvelables ont entamé des poursuites contre leur employeur au motif que les écarts de salaire avec les employés réguliers (entre 8 760 et 11 960 USD par an) enfreignaient à la fois la législation sur l'équité des salaires et celle sur l'égalité hommes-femmes. Le tribunal ne s'est pas prononcé sur la question de la discrimination sexuelle, mais le jugement rendu en première instance (l'affaire a ensuite été réglée à l'amiable) stipulait que « (...) si le salaire des plaignantes est inférieur à 80 % du salaire des employées régulières occupant le même poste, l'écart de salaire excède clairement le niveau acceptable, d'où l'on peut conclure que les libertés prises par le défendeur constituent une infraction à l'ordre et à la morale publiques (...) » (Kezuka, 2000). Le tribunal n'a pas précisé en quoi un écart de salaire de 20 % pour un travail égal était justifié, mais cet exemple montre bien que les écarts de salaire inexplicables entre employés réguliers et non réguliers sont la norme et non l'exception.

On entend souvent dire au Japon qu'il n'est pas pertinent de comparer les gains des deux catégories de travailleurs car les travailleurs réguliers et non réguliers n'ont pas les mêmes responsabilités professionnelles. Toutefois, un rapport publié en avril 2000 par le « Groupe d'experts sur le travail à temps partiel » nommé par le gouvernement (MOL et JIWE, 2000) note que : « Pour beaucoup d'entreprises qui emploient des travailleurs non réguliers [comprendre des travailleurs atypiques], ces derniers exercent dans les mêmes conditions de travail que les travailleurs réguliers. Pour près de 60 % des entreprises qui emploient des travailleurs non réguliers, certains d'entre eux occupent au moins les mêmes fonctions que les travailleurs réguliers, et pour 23 % de ces entreprises, beaucoup d'employés non réguliers occupent les mêmes fonctions que les employés réguliers. Près de 50 % des entreprises employant des employés non réguliers reconnaissent avoir des employés non réguliers

ayant travaillé pour elles pendant plus de dix ans, et 15 % d'entre elles reconnaissent même en avoir employé beaucoup. En résumé, on peut noter que pour 20 % des entreprises qui emploient ces deux types de salariés, les travailleurs non réguliers font le même nombre d'heures que les employés réguliers, effectuent des heures supplémentaires et changent régulièrement de poste dans l'entreprise », tandis que 10 % de ces entreprises ont un nombre conséquent de travailleurs non réguliers. On peut donc en conclure qu'un nombre considérable de travailleurs non réguliers ont les mêmes responsabilités que les travailleurs réguliers, ce qui rend les différences de conditions d'emploi injustifiables.

3.3.2. Améliorer le statut des employés non réguliers

Un groupe d'experts nommé par le gouvernement en préparation de la réforme législative (encadré 3.1) a formulé quelques suggestions pour améliorer le statut des travailleurs non réguliers. Il propose notamment de diviser le groupe des « travailleurs à temps partiel » (c'est-à-dire, en fait, les travailleurs non réguliers) en deux catégories : les travailleurs de type A, qui exercent les mêmes fonctions que les employés réguliers, et les travailleurs de type B, qui effectuent des tâches différentes. Les employés de type A devraient être traités comme les employés réguliers (même barème salarial, mêmes rémunérations, même accès à la formation, etc.). Les travailleurs de type B resteraient soumis à un traitement et des conditions de rémunération différents, mais l'on s'efforcerait de rapprocher les niveaux de salaire des deux catégories (Kezuka, 2000). Toutefois, les experts ne se sont pas préoccupés des problèmes de mise en œuvre de cette mesure, liés à la difficulté de classer les travailleurs dans les types A et B.

L'élaboration de la politique du travail est largement consensuelle au Japon (encadré 3.1), et c'est le minimum sur lequel les employeurs et les syndicats se mettent d'accord qui sert de base à la réforme législative. Comme les employeurs et les syndicats ne s'entendent pas sur les moyens d'améliorer les conditions d'emploi des travailleurs non réguliers, la réforme dans ce domaine est lente. Les syndicats veulent bien consentir à une amélioration du statut des travailleurs non réguliers dès lors que ce n'est pas au détriment des employés réguliers (sur les quelque 7.6 millions d'adhérents de Rengo, 260 000 seulement travaillent « à temps partiel »). Les employeurs se méfient des implications de telles mesures en termes de coût et, de toutes façons, ils « votent avec leurs pieds » : dans le contexte économique actuel, ils ont tendance à remplacer la main-d'œuvre régulière onéreuse par des travailleurs non réguliers relativement bon marché.

3.4. Les mesures favorables à la famille prises par l'employeur

Des concepts tels que la promotion de l'équilibre *vie professionnelle-vie privée* ou *vie professionnelle-vie de famille* se fondent sur un constat commun : accorder plus de temps aux travailleurs pour qu'ils puissent se consacrer à leurs activités non professionnelles contribue à améliorer leur bien-être. Pour toute une série de raisons, les pouvoirs publics, les employeurs et les syndicats ont chacun intérêt à encourager l'instauration d'un meilleur équilibre entre les activités professionnelles et non professionnelles des travailleurs⁹. L'empressement des syndicats et des employeurs à s'entendre sur la mise en place de mesures favorables à la famille détermine la disponibilité effective de telles mesures dans les entreprises et reflète l'efficacité des encouragements prodigués par les pouvoirs publics dans ce sens (encadré 3.5). Les initiatives autrichienne *Work and Family Audit* et japonaise « Promoter » sont particulièrement intéressantes car au-delà de simples encouragements, elle fournit aux entreprises des conseils pratiques et adaptés à leur situation. Point particulièrement important, ce processus implique, à des stades ultérieurs, un retour d'information et une évaluation qui favorisent un engagement à long terme en faveur des pratiques bénéfiques à la famille.

La majorité des syndiqués sont des hommes¹⁰. Les travailleurs à temps partiel (ou travailleurs non réguliers) sont moins nombreux à être syndiqués ou à jouer un rôle actif dans le syndicat. Pour ces raisons, les syndicats ne se démènent pas particulièrement pour faire adopter des mesures favorables à la famille, ou alors, ces demandes ne reçoivent pas le même degré de priorité et sont plus vite abandonnées lors des négociations que les revendications salariales (Irlande) ou les garanties d'emploi pour les travailleurs réguliers en période de croissance économique limitée (Japon)¹¹. Il est pourtant dans l'intérêt des employeurs d'introduire des mesures favorables à la famille, qui présentent les avantages suivants :

- elles contribuent à l'amélioration de la qualité du personnel en retenant dans l'entreprise certains employés qui pourraient être tentés de partir et en attirant des travailleurs qui, au moment de choisir une entreprise, peuvent être définitivement séduits par cet atout supplémentaire. Ces deux facteurs contribuent à la réduction des coûts de recrutement et de formation.
- Elles améliorent la motivation et la productivité de la main-d'œuvre.
- Elles permettent une plus grande flexibilité du temps de travail.
- Les entreprises sont mieux préparées face à une éventuelle pénurie de main-d'œuvre – comme cela a été le cas récemment en Irlande, et comme on le prévoit en Autriche et au Japon (chapitre 2).

Encadré 3.5. **Les initiatives publiques qui encouragent les employeurs à être plus respectueux de la vie de famille**

Les autorités autrichiennes utilisent principalement deux instruments pour inciter les employeurs à prendre des mesures favorables à la famille. Le plus intéressant est le Family and Work Audit, qui conseille les entreprises désireuses d'agir dans ce sens. Le deuxième instrument est un concours national annuel qui récompense « l'entreprise offrant les conditions les plus favorables au personnel féminin et aux familles ». Ce concours qui reconnaît l'importance de mesures favorables à la famille assure aux entreprises participantes une publicité et une couverture médiatique utiles.

Lancé en 1998, le Family and Work Audit est une initiative à petite échelle (56 sociétés y participaient directement à la fin de 2002) qui s'efforce de sensibiliser les entreprises aux mesures favorables à la famille et les aide à les mettre en place. Les principaux avantages des mesures favorables à la famille, tels que les a identifiés l'Audit, sont : l'amélioration de la motivation et de l'implication des employés, la réduction du niveau de stress et des coûts associés et les avantages découlant d'un taux de renouvellement du personnel réduit. Les entreprises qui participent à l'initiative se voient rembourser une bonne partie des coûts induits – de 90 % des coûts de participation pour les entreprises ayant jusqu'à 20 salariés à 25 % pour les entreprises de plus de 500 salariés.

L'Audit se concentre sur les besoins individuels des entreprises sans chercher à leur imposer à un modèle universel. Il examine dix aspects incluant le temps de travail, les pratiques de l'entreprise, les compétences de gestion et les services de perfectionnement et soutien du personnel. La force de cette initiative réside dans le rôle structuré qu'elle fait jouer aux employés et aux cadres et dans la possibilité d'effectuer un suivi régulier. Après avoir rencontré le personnel d'encadrement, le consultant organise un atelier avec un groupe d'employés qui permet d'identifier les besoins. Le consultant soumet alors une liste de propositions aux dirigeants puis, avec leur accord, établit une série d'objectifs à atteindre sur une période de trois ans. A la fin de cette période, un vérificateur externe évalue les résultats, et si les objectifs ont été atteints, il décerne un certificat à l'entreprise. L'idéal est ensuite de réitérer le processus (avec d'autres objectifs) pour assurer sa continuité. Comme pour toutes les initiatives de ce type, la difficulté consiste à convaincre l'employeur de l'intérêt d'introduire une politique favorable à la famille (précisément parce que ses avantages sont difficiles à mesurer) et le succès de l'opération est conditionné au soutien des dirigeants, qui décident en dernier recours quelles mesures seront introduites.

Le comité irlandais Irish National Framework Committee for Family-Friendly Policies a été établi dans le cadre du Programme pour la prospérité et l'équité (encadré 3.1). Tandis que les autorités autrichiennes travaillent avec les entreprises individuelles, le comité irlandais cherche à identifier ce que les

Encadré 3.5. **Les initiatives publiques qui encouragent les employeurs à être plus respectueux de la vie de famille** (suite)

partenaires sociaux peuvent faire à l'échelon national pour encourager l'introduction de mesures favorables à la famille sur le lieu de travail. Ses principaux objectifs à ce jour ont été les suivants : élaborer un code de pratique du congé parental, diffuser des informations sur les mesures favorables à la famille (rôle de lobbying), dresser une liste de recommandations et de pratiques exemplaires en matière de flexibilité des pratiques de travail (télétravail) et d'autres mesures sur lesquelles il est difficile de légiférer. Son action a débouché sur l'établissement d'un Family-Friendly Workplace Day (journée du respect de la famille dans l'entreprise), qui vise à sensibiliser le public et à promouvoir les mesures favorables à la famille. Un programme de conseil aux entreprises individuelles du type de celui qui existe en Autriche est à l'étude.

Au Japon, la législation elle-même a une fonction d'encouragement, mais le gouvernement fixe également des cibles numériques pour influencer les organisations patronales et les syndicats nationaux, dans l'espoir qu'ils changent leur façon de définir les priorités lors des négociations collectives à l'échelon des entreprises (encadré 3.1). Par exemple, le gouvernement s'est donné l'objectif de porter la proportion de pères et de mères prenant un congé parental à 10 % et 80 % respectivement. Le gouvernement lui-même en tant qu'employeur s'efforce de modifier ses pratiques en matière de durée du travail. Les fonctionnaires du gouvernement sont encouragés à rentrer chez eux plus tôt un jour par semaine, mais c'est le ministère compétent qui détermine le jour et l'heure de départ. De même, s'appuyant sur la révision de la loi sur les congés parentaux en 2001, le gouvernement encourage les entreprises à nommer un « promoteur » chargé de mettre en œuvre les cinq mesures identifiées par cette loi pour concilier vie professionnelle et vie de famille (voir la section 3.4.1). Ces « promoteurs » peuvent aussi employer des consultants pour les conseiller sur les mesures favorables à la famille qui seraient plus adaptées au lieu de travail en question. Le Service de l'égalité d'accès à l'emploi organise des séminaires et diffuse des informations sur le rôle du promoteur, et jusqu'ici environ 23 000 entreprises ont déclaré (ce qui n'est pas obligatoire et donc sous-estime probablement le nombre « réel ») avoir nommé un « promoteur » en matière de conciliation de la vie professionnelle et de famille. Comparé au 6 millions d'entreprises c'est peu, mais comparé au nombre d'entreprises de plus de 30 employés (157 000), le nombre de « promoteurs » apparaît plus significatif.

Comme c'est pour les travailleurs les plus qualifiés que les coûts (de remplacement) et les gains potentiels sont les plus élevés, les mesures favorables à la famille mises en place par l'employeur risquent d'être inégalement

réparties et de ne guère profiter aux travailleurs peu qualifiés. De plus, au Japon, les tentatives visant à élargir la couverture des mesures favorables à la famille concernent essentiellement les employés réguliers : les travailleurs atypiques ont rarement accès aux avantages non salariaux fournis par l'employeur.

3.4.1. La pénétration des mesures favorables à la famille dans l'entreprise

En marge des possibilités d'emploi à temps partiel décrites plus haut, il existe *grosso modo* deux types de mesures fournies par l'employeur : 1) les mesures qui complètent les congés parentaux et/ou les services de garde fournis par les pouvoirs publics ; et 2) les mesures qui facilitent une organisation plus souple du temps de travail. (Il n'existe pas de données transversales comparables sur la disponibilité de ces mesures mais l'annexe à ce chapitre fournit des informations par pays).

S'agissant de la première catégorie de mesures, les employeurs australiens fournissent généralement un soutien au revenu pendant la durée du congé de maternité et/ou du *congé parental*, et les employeurs danois et néerlandais le font à coup sûr (OCDE, 2002f). Cette pratique est beaucoup moins répandue dans les trois pays examinés. Les dispositions statutaires en matière de congé parental diffèrent notablement en Autriche, au Japon et en Irlande (cités ici par ordre de générosité décroissante ; voir le chapitre 2 et annexe à la fin de l'ouvrage). Compte tenu de la longueur des congés parentaux au Japon, et encore plus en Autriche, les employeurs doivent recruter des travailleurs intérimaires, ce qui leur impose des coûts d'embauche et de salaire supplémentaires. Lorsque la situation le permet, les employeurs se contentent de recruter des remplaçants aux plus bas échelons¹². Par conséquent, dans ces pays, rares sont les employeurs qui se sentent obligés de continuer à verser au travailleur absent un salaire partiel. En Irlande, où la durée du congé parental est beaucoup plus courte et où l'État ne verse aucune prestation directement liée au congé parental, un quart environ des employeurs versent à leurs salariés une certaine somme pendant la durée des congés suivant ou précédant la naissance d'un enfant (IBEC, 2001)¹³. En Autriche, les conventions collectives prévoient généralement l'octroi de quelques jours de congés payés dans certaines circonstances familiales, et 58 % des entreprises irlandaises offrent un *congé de paternité* (TCD, 2002). Il est difficile de savoir si cette pratique existe au Japon, et si oui, quelle est sa portée.

Dans les trois pays, la réglementation prévoit l'octroi de *congés pour enfant malade*. Les travailleurs autrichiens peuvent prendre jusqu'à deux semaines par an pour s'occuper d'un enfant malade (de moins de 12 ans), tandis que les Irlandais peuvent prendre un maximum de trois jours par an (mais pas plus de cinq jours pendant trois années consécutives) pour s'occuper d'un membre de

la famille malade. En 1999, seuls 11 % des employeurs japonais avaient mis en place un système de congés à la disponibilité des parents avec des enfants d'âge préscolaire, tandis que ce dispositif n'a été utilisé par les parents que dans 10 % des entreprises qui l'ont adopté (MOL, 1999) : lorsqu'ils doivent s'occuper d'un enfant malade, la plupart des employés continuent de prendre des journées sur leurs congés annuels payés. En raison des limites d'application de ces mesures sur les lieux de travail, la réforme 2001 de la loi sur le « congé pour garde des enfants et pour obligations familiales » (Child and Family Care Act) oblige les employeurs japonais à octroyer à leur salariés des congés pour les enfants d'âge préscolaire. Dans les trois pays, rares sont les employeurs qui octroient une *allocation spécialement réservée à la garde d'enfant*. En fait, la plupart des mesures favorables à la famille sont liées au temps de travail, et en Autriche, elles consistent souvent à étendre la durée du congé parental statutaire (tableau 3A.1).

Il y a plusieurs manières d'accroître la *flexibilité du temps de travail* : on peut réduire le nombre d'heures travaillées pendant une période spécifique, accroître la flexibilité du temps de travail sur une base journalière ou donner aux employés la possibilité de travailler chez eux. Dans les trois pays, l'aménagement le plus couramment proposé aux employés est une réduction de leur temps de travail (prenant une forme autre qu'un temps partiel), quoique les horaires variables soient beaucoup plus répandus en Irlande que dans les autres pays. En Irlande, les principales possibilités sont le partage de poste, l'horaire variable et le temps de travail personnalisé (tableau 3A.2). Des contrats de « travail temporaire » (par lesquels les parents peuvent prendre des congés non payés pendant les périodes de vacances scolaires d'été) sont proposés par une petite proportion d'entreprises irlandaises, et également accessibles aux fonctionnaires. L'incidence du télétravail en tant que solution permettant de concilier vie professionnelle et vie de famille est faible. Par exemple, EcaTT (2000) note que seulement 9 % des télétravailleurs en Irlande sont des femmes. Au Japon, en revanche, on constate (fort logiquement eu égard au statut professionnel des mères de famille) que les télétravailleurs sont essentiellement des mères de jeunes enfants à niveau d'éducation élevé (Ouchi, 2000).

Reconnaissant la difficulté de légiférer sur la flexibilité du travail, la loi sur les congés pour enfant et congés pour raisons familiales de 2001 stipule que les entreprises doivent prendre au moins une mesure sur cinq proposées (dont quatre sont liées au temps de travail)¹⁴ pour aider les employés ayant des enfants de moins de 3 ans. Par ailleurs, les employeurs sont encouragés à faire de même avec les employés ayant des enfants de 3 à 6 ans, c'est-à-dire quand les enfants sont en âge d'entrer à l'école primaire. En 1999, environ deux entreprises sur cinq adhéraient aux recommandations (sans caractère obligatoire à l'époque) de la loi (tableau 3A.3). Depuis la réforme 2001, les

employeurs sont légalement tenus d'introduire l'une des cinq mesures proposées en faveur des salariés ayant un enfant en dessous de 3 ans (ce qui ne concernait auparavant que les enfants de moins de un an), ce qui a vraisemblablement apporté beaucoup de souplesse dans l'organisation du travail. Toutefois, les données permettant de mesurer cet effet ne sont pas encore disponibles.

En fait, la loi sur le congé pour garde des enfants et le congé pour obligations familiales (Child and Family Care Act) fournit un exemple global à suivre pour les parents, et plus généralement pour les mères ayant de jeunes enfants. Cette loi permet aux mères de prendre un congé payé d'un an (payé par le biais de l'assurance-emploi), tandis que les employeurs doivent s'engager à soutenir au mieux les salariés dans la conciliation de leur vie professionnelle et familiale, ce qui se traduit souvent par des horaires de travail réduits jusqu'aux 3 ans de l'enfant (chapitres 2 et 5). Bien que la loi n'indique pas précisément le nombre d'heures sur lequel porte la réduction (il existe des lignes directrices à ce sujet), la majorité des employeurs, qui ont mis en place ces horaires de travail réduits pour les travailleurs avec de très jeunes enfants, accordent une réduction de 1 à 4 heures par jour. Cependant, son incidence sur le comportement est pour le moment limitée : 70 % des mères continuent à se retirer de la vie active peu de temps avant la naissance de l'enfant (chapitre 2).

3.4.1.1. Pourquoi l'accès aux mesures favorables à la famille est-il limité ?

On est fondé à se demander pourquoi les mesures favorables à la famille ne sont pas plus répandues, notamment au Japon et en Autriche, où bien des femmes ne reprennent pas leur emploi initial après la naissance d'un enfant. Une raison importante est que ces mesures sont surtout intéressantes pour l'employeur lorsqu'elles s'appliquent aux employés hautement qualifiés, ce qui réduit la taille du groupe cible potentiel. De plus, compte tenu de la conjoncture économique actuelle, les entreprises ont moins à craindre que leurs employés ne leur fassent faux bon et peuvent donc hésiter à investir dans des mesures favorables à la famille. Les travailleurs réguliers au Japon sont déjà largement incités à rester auprès de leur employeur car leur rémunération dépend de leur âge et de leur ancienneté. Cependant avec autant de femmes quittant leur emploi à la naissance de l'enfant, un taux de fécondité bas (chapitre 4), et le besoin évident d'augmenter à moyen terme la population active féminine, il est surprenant qu'employeurs et syndicats au Japon n'insistent pas davantage, en pratique, sur une plus large application de mesures en faveur de la famille.

Lorsque la décision est prise dans une entreprise d'introduire des mesures favorables à la famille, c'est moins souvent le fruit d'un calcul des coûts et avantages que l'expression d'une opinion personnelle, de la part d'un ou

quelques membres placés à la tête de l'organisation, sur la manière dont l'entreprise doit se comporter en tant qu'employeur (voir l'exemple de Inzersdorfer en Autriche, Aer Rianta en Irlande et NEC au Japon). Le leadership est primordial pour vaincre les obstacles institutionnels internes à l'introduction de telles mesures dans les grandes entreprises. En général, la méconnaissance des avantages des mesures favorables à la famille et le manque d'engagement des hauts dirigeants de l'entreprise font obstacle à une application généralisée.

L'une des difficultés générales auxquelles se heurtent les employeurs est que contrairement aux congés prénataux et postnataux, l'organisation flexible du travail et les congés pour enfants malades n'ont aucun caractère prévisible. La flexibilité en tant que droit des employés est donc plus répandue dans les grandes entreprises que dans les petites. En Autriche, les petites entreprises, qui sont nombreuses, octroient des mesures permettant de concilier vie professionnelle et familiale sur une base informelle (IBEC, 2002a ; MOL, 2000)¹⁵.

3.4.2. Places respectives des hommes et des femmes dans le monde du travail

Les employés qui profitent des mesures favorables à la famille existantes sont dans leur écrasante majorité des femmes. Par exemple, les proportions de parents éligibles prenant un congé parental étaient de 95 % des mères et 2 % des pères en Autriche, 40 % des mères et 5 % des pères en Irlande et 58 % des mères et 0.5 % des pères au Japon. De même, 98 % des Irlandais titulaires d'un poste partagé étaient des femmes (IBEC, 2000), et au Japon, presque la totalité des travailleurs à temps de travail réduit sont des femmes (MOL, 1999). Ces écarts de taux illustrent clairement la persistance des schémas traditionnels en matière de répartition des responsabilités familiales, mais ils montrent également la différence des formes d'emploi des hommes et des femmes.

Dans les trois pays, la principale raison expliquant qu'un employé renonce à prendre ses congés parentaux est l'atmosphère qui règne sur le lieu de travail – exacerbée au Japon par la nature des relations professionnelles. Comme on l'a vu plus haut, les employés réguliers au Japon rechignent ne serait-ce qu'à prendre la totalité de leurs congés payés annuels, par crainte de passer pour des dilettantes. De plus, en l'absence d'un engagement ferme, au sommet, en faveur des mesures familiales, les travailleurs ne sont pas certains de pouvoir profiter de ces mesures sans compromettre les objectifs commerciaux de l'entreprise et leur propre carrière. Pour ces raisons, il n'est pas réaliste d'escompter un changement de comportement rapide parmi les hommes (et les femmes) engagés dans une relation à long terme avec leur entreprise.

Par le passé, les « femmes [japonaises] se contentaient souvent d'exécuter des tâches routinières et servaient le cas échéant à agrémenter l'univers de travail des employés masculins, telles des "plantes vertes" » (Weathers, 2001 ; *The Japan Times*, 2002). Par la suite, la législation sur l'égalité en matière d'emploi et la nécessité d'optimiser l'utilisation des compétences de toute la population active ont modifié les pratiques professionnelles. Néanmoins, les femmes restent souvent cantonnées dans des emplois peu valorisants et il est difficile de les retrouver dans des postes à responsabilité. En Irlande, les taux d'emploi féminins sont inférieurs aux taux masculins depuis beaucoup plus longtemps qu'au Japon, mais la culture de l'entreprise semble y avoir évolué plus rapidement et être moins imprégnée des notions sexistes traditionnelles.

3.5. Conclusions

Le temps est une ressource précieuse pour les parents qui doivent jongler avec leur travail et leurs occupations familiales. Les pratiques professionnelles affectent donc la quantité de temps dont disposent les parents qui travaillent pour s'occuper de leurs enfants. Simultanément, la culture d'entreprise codétermine lequel des deux parents (ou les deux) réduit son temps de travail pour s'occuper de la garde des enfants.

Dans les pays où la durée du travail est longue, les femmes en particulier doivent choisir entre 1) privilégier leur carrière professionnelle et consacrer peu de temps à leurs enfants (ou ne pas avoir d'enfants ou en avoir moins qu'elles le souhaitent – chapitre 4) ; 2) chercher une solution de conciliation qui leur permette de consacrer beaucoup de temps à leurs enfants ; et 3) devenir des femmes au foyer plus ou moins à temps complet, au moins pour quelques années. Dans les trois pays étudiés, la culture des longues durées de travail prévaut, mais particulièrement au Japon le choix est ardu, et il semble que beaucoup de mères ont des difficultés à s'imaginer concilier de longues semaines de travail avec la garde des enfants.

Les employeurs ont conscience que les parents, et plus particulièrement les femmes ont à faire un choix entre travail et vie familiale. Dans ces trois pays, les femmes sont perçues, par leurs employeurs, comme moins intéressées par leur progression de carrière que les hommes. Particulièrement au Japon, les employeurs s'attendent à ce que leur personnel féminin cesse de travailler, au moins temporairement et ce, quel que soit son niveau d'éducation, après la naissance d'un enfant. En d'autres termes, si les femmes sont perçues, à tort ou à raison, comme étant moins motivées que les hommes (la motivation s'exprimant notamment par la volonté d'effectuer un nombre d'heures de travail élevé), les employeurs hésiteront à accorder à leurs employées féminines des formations internes onéreuses. Un cercle vicieux

s'instaure alors : les femmes sont peu incitées à poursuivre leur carrière puisque les employeurs considèrent que leur avenir professionnel à long terme est plus limité que celui des hommes, elles sont par conséquent plus susceptibles de se retirer du marché du travail.

L'emploi à temps partiel est souvent considéré comme une solution attrayante car il laisse aux parents davantage de temps pour s'occuper de leurs enfants, notamment s'ils sont en bas âge. En Irlande et dans une moindre mesure en Autriche, le développement de l'emploi à temps partiel, rémunéré au *pro rata* d'un temps plein depuis les années 90, a été facilité par la nature du secteur des services, en pleine expansion. En Irlande, les conditions économiques dynamiques de ces dernières années ont permis aux parents de faire leur choix professionnel plus aisément, mais le fléchissement de la demande de travail risque bien, à terme, d'offrir moins d'opportunités aux parents dans la répartition de leur temps de travail. En Autriche, de nombreuses mères de famille ne reprennent pas leur emploi initial car elles ont du mal à concilier un emploi à temps plein avec leur vie familiale. Même si bon nombre d'entre elles trouvent un emploi régulier à temps partiel, d'autres sont reléguées dans des emplois marginaux mal rémunérés. Au Japon, l'emploi à temps partiel est rarement synonyme d'emploi régulier, à l'exception des femmes qui reviennent de congé parental. En effet, de récentes réformes législatives permettent aux femmes de conserver un emploi régulier tout en prenant un an de congé parental et ensuite, de travailler pendant deux années suivantes, alors que les employeurs – souvent sur la base d'une réduction du temps de travail –, doivent mettre en place et soutenir les mesures en faveur de la conciliation entre vie professionnelle et obligations familiales. Cependant, cette réforme ne concerne pas les mères qui se sont retirées du marché du travail avant cette réforme et celles qui occupent actuellement en nombre un emploi non régulier.

Au Japon, le temps partiel est également synonyme d'emploi non régulier et concerne 40 % des femmes. En dehors de toute autre considération, la dualité du marché du travail japonais pose de terribles problèmes d'équité : le fait qu'un écart de salaire de 20 % entre des employés réguliers et non réguliers effectuant le même travail soit jugé « acceptable » montre bien que ces disparités salariales inexplicables sont la norme et non l'exception. Afin de concilier vie professionnelle et vie de famille, les travailleurs peuvent avoir recours à un emploi dit « non régulier » et donc flexible, au moins sur une courte durée, mais à long terme ce type de solution de réconciliation avec un emploi, généralement peu rémunéré, a une valeur limitée. En outre au Japon, il reste très difficile d'obtenir un emploi régulier lorsqu'on occupe un emploi non régulier. L'accès à certains emplois peut être conditionné par l'âge, mais aussi par l'attitude des employeurs vis-à-vis de l'emploi atypique, ou à de simples considérations de coût : l'emploi de travailleurs atypiques revient moins cher

et ceux-ci ne sont pas couverts par des lois de protection sociale contraignantes. On observe aussi que si les employeurs n'hésitent pas à investir dans des formations universitaires qualifiantes pour leurs employés, ils restent en revanche réticents lorsqu'il s'agit d'un investissement similaire pour le « retour des mères » à l'emploi. Celles-ci sont ainsi sérieusement restreintes dans leurs choix.

Dans ces conditions, les employeurs de ces trois pays n'utilisent pas la main-d'œuvre potentielle disponible de manière efficiente, particulièrement au Japon où ils se font tort à eux-mêmes en se privant d'une ressource importante, composée d'un grand nombre de femmes à niveau d'éducation élevé. Changer les pratiques professionnelles reste compliqué mais un premier pas au Japon serait de renforcer le lien existant entre les conditions d'emploi et les performances des travailleurs, de réduire le rôle d'augmentation des salaires basés sur l'ancienneté, et de changer ce système de progression de carrières basé sur une répartition rigide entre les travailleurs réguliers et non réguliers. Ainsi, le fait d'accroître l'équité entre travailleurs réguliers et non réguliers, tout en facilitant le passage d'un emploi non régulier vers un emploi régulier, augmenterait la probabilité que les mères de famille retrouvent un emploi adapté à leurs compétences et à leur niveau de formation.

La pénétration des mesures favorables à la famille dans l'entreprise est encore faible si l'on en croit le nombre élevé de femmes qui cessent de travailler ou qui sont reléguées dans des emplois peu rémunérés. Il est vrai que ces mesures sont avantageuses pour les entreprises surtout lorsqu'elles concernent des employés hautement qualifiés, mais il apparaît également que les chefs d'entreprise méconnaissent les avantages de telles mesures. Un engagement solide et déterminé, de la part des dirigeants d'entreprise, serait beaucoup plus efficace pour faire appliquer ces mesures sur le lieu de travail et donner l'assurance aux employés qu'ils peuvent en profiter sans menacer leur carrière.

Les autorités rechignent à intervenir directement dans les négociations collectives des entreprises en vue de promouvoir l'adoption des politiques en faveur de la famille. Et même lorsqu'elles le font, les directives seules ne changent pas pour autant facilement les pratiques de travail qui restent en place. Reconnaisant la difficulté de légiférer sur la flexibilité du travail, la loi en faveur de l'enfance et de la famille au Japon offre aux employeurs cinq mesures parmi lesquelles ils peuvent choisir au moins une destinée aux employés qui ont des enfants en dessous de 3 ans. Néanmoins, dans les trois pays, les politiques en général visent à changer les pratiques professionnelles, à encourager et à promouvoir les vertus des politiques en faveur de la famille, les campagnes d'information et d'une certaine manière à tenter de faire prendre conscience du problème.

Pourtant, les gouvernements pourraient franchir un cap supplémentaire en transformant leurs encouragements en conseils pratiques et personnalisés, afin de faire de l'entreprise un lieu plus favorable à la famille. L'Autriche et le Japon ont ainsi proposé aux entreprises une approche personnalisée relatives à leurs besoins individuels : l'initiative autrichienne Work and Family Audit, et au Japon en 2001 la réforme législative de la loi en faveur de l'enfance et de la famille encourage les entreprises à désigner « un promoteur » en charge de mettre en œuvre les mesures d'assouplissements des conditions de travail, en conformité avec la législation. La force de ces initiatives est de trouver les meilleures solutions possibles individuellement pour chaque entreprise et de permettre d'obtenir des réactions et un suivi, générant ainsi un processus d'engagement à long terme. Ces deux initiatives méritent une application bien plus large. Le processus d'élaboration des politiques en Irlande reconnaît explicitement l'option « conseil aux entreprises » et les conditions sont réunies pour que cette approche se généralise.

Annexe du chapitre 3

Tableau 3A.1. **Mesures favorables à la famille dans les entreprises autrichiennes**

Pourcentage d'entreprises ayant adopté des mesures favorables à la famille en Autriche, 1998

	% des entreprises
Réduction du temps de travail pour raisons familiales	23
Télétravail	8
Congé prolongé couvert par l'assurance et payé par l'employeur	2
Congé prolongé couvert par l'assurance	2
Congé prolongé	12
Aide à la planification de carrière pour les femmes	32
Aide à la réintégration pour les employés en congé	26
Formation des employés en congé	13
Complément aux allocations pour enfant payé par l'employeur	4
Prise en charge partielle par l'employeur des frais de garde d'enfant	1

Source : BMUJF (1999a).

Tableau 3A.2. **Modes d'organisation flexibles du travail en Irlande, 2002**

	% des entreprises
Temps partiel permanent	62
Partage de poste	29
Horaires variables	36
Horaires personnalisés	26
Télétravail 5 jours par semaine	7
Télétravail 1 ou 2 jours par semaine	12
Temps de travail hebdomadaire réduit	10
Interruption de carrière	23
Travail temporaire	5

Source : IBEC (2002a).

Tableau 3A.3. **Mesures prises par les entreprises japonaises en faveur des employés ayant de jeunes enfants, 1999**

	% d'entreprises avec plus de 30 salariés
Part des entreprises proposant des mesures spécifiques	59.6
Part des entreprises proposant :	
Temps de travail réduit	70.6
Horaires variables	17.5
Ajustement des heures de début/fin de la journée de travail	46.9
Dispense d'effectuer les tâches non planifiées	51.5
Mise à disposition d'une structure d'accueil des enfants	2.7
Aide financière à la garde d'enfant	3.3

Source : MOL (2000).

Notes

1. Dans tous les pays de l'OCDE, le nombre d'heures de travail effectué par les employés varie en fonction de la profession exercée et du statut. Par exemple, les agriculteurs et les cadres supérieurs (et ceux qui ont des aspirations dans ce sens) ont généralement des horaires de travail relativement longs.
2. Les travailleurs japonais les plus âgés expriment parfois le sentiment que « la jeune génération ne sait pas ce que travailler dur veut dire ». Et cela peut se comprendre : en moyenne, le nombre d'heures annuelles effectivement travaillées (heures statutaires et heures supplémentaires) s'élevait à 2 432 en 1960. En 1970, il atteignait encore 2 239 alors qu'il était de « seulement » 1 848 en 2001 (JIL, 2002).
3. Les employeurs ne peuvent pas exiger que leurs employés effectuent un nombre d'heures élevé sans l'accord du syndicat. Cet accord doit également être soumis aux autorités préfectorales, qui ne l'approuvent pas automatiquement.
4. Même si les salaires, les primes et les coûts de main-d'œuvre non salariaux tels que les cotisations de sécurité sociale et les cotisations patronales au titre des retraites privées, les coûts de licenciement et les coûts de formation peuvent être déterminés sur la base d'un *prorata*, proportionnellement au nombre d'heures travaillées, les coûts de recrutement par travailleur sont généralement incompressibles.
5. C'est dans le secteur « commerce de gros, commerce de détail, alimentation et boissons » que la progression de l'emploi non régulier a été la plus forte : la part des travailleurs atypiques y est passée de 23.7 % en 1992 à 34.9 % en 2001. Dans le secteur des services (qui comprend hôtels, les loisirs, les médias, les bureaux de renseignements, la publicité, les services médicaux et de santé, l'assurance sociale, l'éducation), la proportion est passée de 12.9 % en 1992 à 17.0 % en 2001 (MHLW, 2001f). C'est dans ces secteurs que les licenciements (de travailleurs âgés) sont les moins fréquents. Les grandes entreprises réduisent actuellement leurs effectifs en licenciant du personnel et s'efforcent parallèlement d'ajuster la composition de leurs nouvelles recrues – diplômés, spécialistes et travailleurs atypiques (y compris des travailleurs temporaires recrutés par le biais d'agences de travail temporaire).

6. Au Japon, les employeurs n'ont pas à payer de bonus de retraites ni d'assurance santé aux travailleurs non réguliers qui effectuent moins des $\frac{3}{4}$ de la durée effectuée par les employés à temps plein dans cette entreprise. Les employeurs n'ont pas non plus à fournir une couverture sociale aux travailleurs non réguliers qui effectuent moins de 20 heures par semaine et/ou ont un contrat de travail à durée déterminée de moins d'un an.
7. Les mêmes considérations s'appliquent à l'embauche de travailleurs âgés dans le secteur régulier. Un projet pilote national vise à encourager l'embauche de travailleurs d'âge moyen et plus élevé pendant une période d'essai de 3 à 6 mois durant laquelle ils peuvent être licenciés. Les résultats préliminaires sont positifs et montrent qu'un grand nombre d'employés ont été gardés dans l'entreprise (MHLW, 2003, site web).
8. Mais même au Japon, lorsque le retour à un emploi régulier est possible, le système de rémunération basé sur l'ancienneté pénalise ceux qui se sont retirés d'un emploi régulier de façon temporaire et ce, qu'elle qu'en soit la raison, y compris celle de s'occuper de jeunes enfants. Aussi longtemps que ces femmes seront « sorties » du système, la paie due à l'ancienneté entravera *de facto* leur progression de carrière et l'évolution de leur rémunération, perpétuant ainsi une iniquité hommes/femmes, et limitant l'attractivité des mères d'un retour à l'emploi.
9. Si l'on aborde la question sous un autre angle, la notion de promotion de la *diversité de la main-d'œuvre* au Japon (consistant à optimiser l'utilisation des compétences de différents types de travailleur, tels que les femmes et les travailleurs âgés – MHLW, 2003) recouvre également des mesures visant à concilier vie professionnelle et non professionnelle.
10. En Autriche, 52 % des hommes et 33 % des femmes sont syndiqués. 44 % des membres du syndicat irlandais et 28 % des membres du syndicat japonais sont des femmes.
11. En avril 2000, RENGO et la JBF ont produit une déclaration commune qui soutient fermement l'introduction de mesures plus favorables à la famille sur le lieu de travail. Cependant, bien que la teneur du document fasse l'objet d'un large consensus, les progrès effectifs sont pour l'instant limités à cause de la conjoncture économique, qui a modifié les priorités (Accord entre le gouvernement, les employeurs et les employés sur la diversification des modes de travail et le partage du travail, décembre 2002).
12. Au Japon, de nombreux employeurs remplacent leur personnel en congé selon le principe de la « cascade ». Un ou plusieurs travailleurs remplacent le travailleur situé à l'échelon immédiatement supérieur de sorte qu'en bout de chaîne, l'employé de plus bas échelon est remplacé par un travailleur non régulier bon marché. Si tant est que les remplaçants aient une connaissance suffisante du travail effectué par leur supérieur immédiat, cette pratique limite les coûts de remplacement induits par les congés parentaux.
13. La pratique consistant pour l'employeur à verser un salaire partiel à ses employés pendant leur absence peut être préjudiciable à l'égalité de traitement hommes-femmes, car les employeurs sont alors fortement incités financièrement à recruter des hommes plutôt que des femmes en âge d'avoir un enfant. Pour éviter ce risque et étaler le coût entre la totalité des employeurs, il serait préférable d'adopter un système de financement public (répartissant les coûts entre tous les contribuables ou tous les employeurs et employés).
14. Les cinq options prévues par la loi sont les suivantes : réduction du temps de travail, horaires variables, ajustement des heures de début et de fin de la journée de travail,

dispense d'effectuer les tâches non planifiées, création et administration d'une structure d'accueil des enfants. La loi sur les congés pour enfant et congés pour raisons familiales ne couvre pas les employés dont le conjoint travaille deux jours par semaine ou moins, ceux qui sont dans l'entreprise depuis moins d'un an et ceux qui ont un contrat à durée déterminée.

15. Par ailleurs, le secteur public est plus susceptible d'offrir des mesures favorables à la famille applicables à un large groupe d'employés.

Chapitre 4

La formation de la famille : le fait de travailler davantage entraîne-t-il une baisse de la natalité ?

Les taux de natalité ont constamment diminué au cours des dernières décennies tandis que, dans le même temps, le taux d'emploi des femmes augmentait régulièrement. Y a-t-il un lien entre ces deux tendances ? Dans quelle mesure peut-on dire que mener une carrière et avoir une famille s'excluent mutuellement, ou le fait qu'il y ait deux apporteurs de revenu dans un couple entraîne-t-il un report de la décision d'avoir des enfants ou amène-t-il le couple à avoir moins d'enfants qu'il ne l'aurait souhaité normalement ? A supposer que les pouvoirs publics puissent faire quelque chose, que peuvent-ils faire ? Le chapitre 4 passe en revue ces diverses questions. On commence par décrire les évolutions observées ces dernières années sur le plan social et démographique en examinant les facteurs qui les sous-tendent. Puis on s'interroge sur les changements dans la relation entre fécondité et emploi des femmes. Cela conduit à une analyse des politiques et des tendances socioéconomiques (et des théories qui s'y rapportent) qui influent sur les comportements en matière de fécondité. Enfin, on examine quel rôle les politiques en faveur des familles pourraient jouer pour, si ce n'est inverser, du moins atténuer la tendance à la baisse du taux de natalité. On y observe, en conclusion, que les politiques qui cherchent à réduire le coût indirect de la maternité pour les femmes en leur ouvrant l'accès à des formules de garde d'enfants de qualité et d'un coût acceptable et en leur offrant des perspectives d'emploi à temps partiel dans l'emploi régulier, et qui contribuent à rendre, de façon générale, le marché du travail plus intégrateur, semblent être l'axe de réforme le plus prometteur pour améliorer le taux de natalité.

Les gouvernements de nombreux pays de l'OCDE se préoccupent de plus en plus des conséquences possibles d'un niveau faible et/ou en régression de fécondité et de l'impact des politiques publiques sur le taux de fécondité. Ce deuxième examen des politiques visant à concilier le travail et la vie familiale concerne deux pays dans lesquels le taux de fécondité est très bas, l'Autriche et le Japon et un autre, l'Irlande, qui connaît l'une des baisses les plus rapides de ce taux en Europe. Un faible taux de fécondité modifiera la structure démographique, posant un problème pour la pérennité des systèmes de protection sociale, pour les ressources en main-d'œuvre et pour la vitalité et la solidité de la famille nucléaire et du réseau familial (encadré 4.1), qui sont à bien des égards les éléments constitutifs de la société.

L'amélioration du bien-être des familles en général et des familles défavorisées en particulier est un objectif important de la politique sociale. Les politiques concernant l'enfant et la famille visent aussi à promouvoir le développement de l'enfant (Kamerman *et al.*, 2003) et les mesures en faveur du

Encadré 4.1. **Le concept de famille**

Malgré le rôle essentiel qu'elle joue dans la société, il n'y a pas de définition généralement acceptée dans l'ensemble des pays de ce qu'est « la famille », du fait des différences culturelles et historiques. Celles-ci sont liées à des conceptions diverses des partenariats entre adultes, mais aussi à des différences concernant le concept plus large de relations familiales. Dans les trois pays concernés par l'examen, la famille nucléaire est prédominante. La tradition de la famille élargie – en général trois générations vivant sous un même toit – prévaut encore dans une certaine mesure au Japon (voir ci-dessous). Mais au Japon comme en Autriche, les obligations légales vis-à-vis des membres de la famille vont au-delà de la famille nucléaire ; par exemple les parents proches – père et mère, enfants adultes et frères et sœurs – sont supposés apporter un soutien financier à celui qui pourrait demander une aide sociale.

Pour maintenir la comparabilité des données entre pays dans le cadre de cet examen, une famille est définie comme « un ménage composé d'un ou de plusieurs adultes vivant ensemble et assumant la responsabilité d'élever un ou plusieurs enfants ». Cette définition inclut aussi bien la famille nucléaire que la famille étendue. La formation d'une famille signifie donc la création de familles (ou d'unités de vie) suivant la définition qui précède.

bien-être de l'enfant sont une préoccupation importante pour les trois pays (chapitre 5). En même temps, la politique familiale menée au Japon est tout à fait explicite dans ses objectifs vis-à-vis de la fécondité, puisqu'elle veut créer un environnement propice aux parents en vue d'encourager le plus grand nombre possible de naissances.

Les taux de fécondité en Autriche et au Japon ont décliné depuis longtemps et – après un baby boom au milieu des années 60 en Autriche et à la fin des années 40 au Japon – ils sont tombés en-dessous du taux de remplacement au début des années 70. L'emploi des femmes a régulièrement progressé durant cette période (chapitre 2). En Irlande, le comportement des femmes vis-à-vis de l'emploi a changé rapidement au cours des années 90, tandis que le taux de fécondité déclinait rapidement entre 1970 et 1990, mais pas au cours des années 90. Ces évolutions sont-elles liées entre elles ? Dans quelle mesure la poursuite d'une carrière et la création d'une famille sont-elles des activités qui s'excluent lorsque dans un couple les deux parents souhaitent continuer à travailler ? Le fait de percevoir deux rémunérations conduit-il à retarder une naissance, ou à y renoncer, ou à avoir moins d'enfants ? Les politiques publiques peuvent-elles influencer sur cette situation ?

Ce chapitre traite de ce débat. Il examine d'abord comment le mariage, le divorce, la cohabitation et la fécondité ont évolué ces dernières années et les raisons de cette évolution. Il étudie ensuite les modifications de la relation entre fécondité et emploi des femmes. Cela conduit à une discussion des différentes politiques et des évolutions socio-économiques (ainsi que des théories les concernant) qui affectent les comportements vis-à-vis de la fécondité. Ce chapitre se conclut par un examen du rôle que les politiques favorables à la famille peuvent jouer, sinon pour inverser les tendances, du moins pour diminuer la tendance à la baisse des taux de natalité.

4.1. L'évolution de la fécondité et de la famille

Les différences de taux de croissance de la population entre les trois pays s'expliquent principalement par les différences d'évolution des taux de fécondité et de type de migrations. L'Autriche a connu une croissance modeste au cours des trois dernières décennies, la croissance naturelle étant pratiquement nulle et l'immigration étant régulière, principalement de travailleurs de Turquie et de Yougoslavie, au cours des années 70 et 80. De 1988 à 1993, une immigration très importante (plus de 350 000 personnes) venant des Balkans a entraîné une croissance démographique de 0,5 % par an durant la dernière décennie (tableau 4.1). Aujourd'hui, près de 10 % des habitants sont nés à l'étranger, et assurent 17 % du total des naissances chaque année¹.

Au Japon, la croissance naturelle de la population a aussi été faible, particulièrement depuis la fin des années 80 et comme l'immigration est

Tableau 4.1. **Les migrations affectent la structure démographique en Autriche et en Irlande**

Indicateurs démographiques

	Population			Degré d'urbanisation	Population étrangère	Moyenne des migrations nettes	Part de la population		
	Total	Densité	Croissance annuelle moyenne nette pour les dix années précédentes				Enfants 0-14 ans	En activité 15-64 ans	Âgés 65+
	Milliers	Habitants par km ²	Pourcentage				Total de la population = 100 %		
	2001 ^a		2000	1991-2000	2000				
Autriche	8 110	97	0.5	67.0	9.3	3.3	16.6	67.8	15.6
Irlande	3 839	55	0.9	59.0	3.3	2.9	21.6	67.1	11.3
Japon	127 210	337	0.3	79.0	1.3	0.0	14.7	68.1	17.2
OCDE ^b	37 347	32	0.6	..	5.8	..	19.2	67.0	13.8

a) 2000 pour l'Autriche.

b) Moyenne pondérée.

Source : OCDE (2002d, 2003a, 2003d) ; Nations Unies, World Urbanization Prospects.

pratiquement inexistante, la population est restée à peu près au même niveau depuis le début des années 90. En Irlande en revanche, la croissance naturelle a été forte depuis 30 ans, mais elle a été partiellement compensée par une émigration importante. L'immigration est un phénomène récent, apparu seulement depuis le milieu des années 90 (OCDE, 2003d)².

Du fait de ces évolutions, la population de l'Autriche et celle du Japon sont déjà relativement âgées, avec environ 16 à 17 % de plus de 65 ans, au lieu de 11 % en Irlande (tableau 4.1). Cas unique en Europe, l'Irlande a encore une population très jeune : les moins de 15 ans représentent 22 % du total. En dépit de ces différences, la part de la population en âge de travailler est presque la même dans les trois pays.

4.1.1. L'évolution de la famille

Dans les trois pays, la dimension moyenne des ménages a continuellement diminué (tableau 4.2). Cela s'explique par la diminution de la proportion de familles avec trois enfants ou plus et par l'augmentation du nombre de ménages ne comportant qu'une personne, qui résulte elle-même de la modification des comportements vis-à-vis du couple (voir ci-dessous). C'est en Irlande que la taille moyenne des ménages a diminué le plus rapidement, au cours des années 80 et 90, mais elle reste cependant plus importante que dans les autres

Tableau 4.2. **Dans quel type de famille vivent les enfants ?**
Évolution de la taille et de la composition des ménages, 1980 à 2000

	1980	1985	1990	1995	2000
Autriche					
Dimension moyenne des ménages	2.8	2.7	2.6	2.6	2.5
Part des ménages avec enfants dans l'ensemble des ménages	37.2	33.6	31.3	30.3	28.3
Part des ménages monoparentaux dans l'ensemble des ménages avec enfants	12.2	14.2	14.4	14.4	15.2
Nombre d'enfants (de moins de 17 ans)	1 768 662	1 585 215	1 515 224	1 580 698	1 535 421
Part des enfants vivant dans (pourcentages totalisant 100 %) :					
Un ménage monoparental	8.9	9.7	10.3	10.5	11.6
Un ménage avec deux parents	79.1	79.0	79.1	80.3	80.6
Une famille étendue ^a	12	11.3	10.6	9.2	7.8
Part des enfants dans un ménage avec (pourcentages totalisant 100 %) :					
Aucun actif occupé	5.2	8.8	2.7	4.9	5.6
Un actif occupé	60.5	55.7	52.7	42.2	39.9
Deux actifs occupés	34.3	35.5	44.6	52.9	54.5
Irlande^b					
Dimension moyenne des ménages	3.7	3.6	3.4	3.2	3.0
Part des ménages avec enfants dans l'ensemble des ménages		46.6	43.3	39.8	38.3
Part des ménages monoparentaux dans l'ensemble des ménages avec enfants					13.4
Nombre d'enfants (de moins de 17 ans)	1 144 758	1 133 652	1 038 936	954 174	..
Part des enfants vivant dans (pourcentages totalisant 100 %) :					
Un ménage monoparental	4.5	5.7	7.6	10.2	..
Un ménage avec deux parents	78.3	80.1	79.8	78.6	..
Une famille étendue ^b	17.2	14.2	12.5	11.2	..
Part des enfants dans un ménage avec (pourcentages totalisant 100 %) :					
Aucun actif occupé	..	..	18.9	17.3	..
Un actif occupé	..	..	51.5	53.9	..
Deux actifs occupés	..	..	29.6	28.8	..
Japon					
Dimension moyenne des ménages	3.3	3.2	3.0	2.9	2.7
Part des ménages avec enfants dans l'ensemble des ménages		43.1	36.3	29.9	27.9
Part des ménages monoparentaux dans l'ensemble des ménages avec enfants		4.0	4.4	4.7	5.0
Nombre d'enfants (de moins de 17 ans)		29 714 214	26 318 529	23 150 565	21 315 461
Part des enfants vivant dans (pourcentages totalisant 100 %) :					
Un ménage monoparental			3.1	3.4	4.5
Un ménage avec deux parents			64.2	64.9	66.9
Une famille étendue ^a			32.3	31.5	28.3

Tableau 4.2. **Dans quel type de famille vivent les enfants ? (suite)**
Évolution de la taille et de la composition des ménages, 1980 à 2000

	1980	1985	1990	1995	2000
Part des enfants dans un ménage avec (pourcentages totalisant 100 %) ^c :					
Aucun actif occupé		
Un actif occupé			57.5	57.8	57.3
Deux actifs occupés			42.5	42.2	42.7

.. Données non disponibles.

a) Familles élargies : parts estimées à partir de BMUJF (1999), en supposant un nombre égal d'enfants dans les familles nucléaires et élargies.

b) Pour l'Irlande, 1981, 1986, 1991, 1996.

c) Les données pour « Aucun actif occupé » n'étant pas disponibles pour le Japon, ces pourcentages ne peuvent être comparés avec ceux de l'Autriche et l'Irlande.

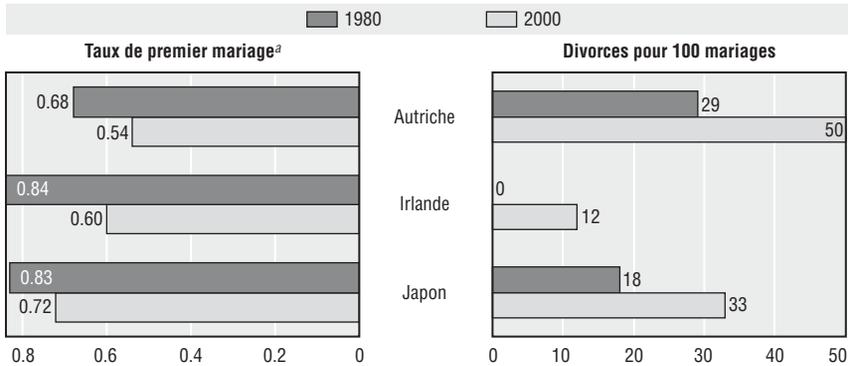
Source : Autriche : données fournies par Statistik Austria en utilisant le microrecensement ; Irlande : d'autres données attendues du CSO ; Japon : informations fournies par les autorités japonaises à partir du Recensement de la population au Japon.

pays. Près de 40 % des ménages irlandais comportent au moins un enfant de moins de 17 ans, au lieu de 30 % en Autriche et au Japon.

Malgré des taux de fécondité semblables, comme on le verra plus tard, la taille des ménages est plus grande au Japon qu'en Autriche. Cela s'explique par la prédominance de familles élargies (comportant généralement trois générations) vivant toujours ensemble au Japon. En 2000, 14 % des ménages appartenaient à cette catégorie et 28 % des enfants vivaient dans une famille étendue – au lieu de 11 % seulement en Irlande et moins encore en Autriche (tableau 4.2).

La vie familiale des enfants de moins de 17 ans diffère aussi suivant d'autres critères. En Autriche, au cours des années 80, les enfants appartenaient le plus souvent à une famille dans laquelle seul le père avait un emploi, tandis que les familles avec deux parents ayant une activité professionnelle prédominaient au cours des années 90, du fait de la progression du taux d'emploi des mères (tableau 4.2). Au Japon au contraire, il y a eu relativement peu de changements et en 2000 plus de la moitié des enfants vivaient dans une famille dans laquelle un seul parent travaillait, car une forte proportion des mères renonce à un emploi au moment d'une naissance (chapitre 2). Les données sur l'Irlande ne sont pas disponibles, mais sont probablement le reflet des tendances observées en Autriche avec un certain décalage.

Le Japon diffère aussi des deux autres pays par le fait qu'une très faible proportion d'enfants vivent dans une famille monoparentale : moins de 5 % au lieu de 10 % en Autriche et en Irlande (tableau 4.2). La proportion de parents isolés augmente partout, ce qui reflète une évolution rapide des taux de mariage et de divorce. Le taux de premier mariage a diminué de manière spectaculaire en Irlande (graphique 4.1). D'après les comportements actuels,

Graphique 4.1. **Moins de mariages, qui ont plus de chances de s'achever par un divorce**

a) Le taux de premier mariage est la somme des taux de premier mariage par âge, c'est-à-dire une estimation de la probabilité de se marier.

Source : Eurostat, Démographie, Base de données NewCronos 2002 ; Japon : MHLW (2001g).

en Autriche 54 % seulement de la population se marieront, au lieu de 60 % en Irlande et de 72 % au Japon. Par ailleurs, le taux de divorce – mesuré de manière approximative par le nombre de divorces pour 100 mariages la même année – augmente rapidement dans les trois pays.

Les taux de divorce suivant la durée du mariage, qui ne sont disponibles que pour l'Autriche, indiquent qu'avec les comportements actuels, 43 % des mariages se termineront par un divorce, au lieu de 26 % en 1980. Beaucoup d'entre eux concernent des couples sans enfants, ou ont lieu lorsque les enfants sont adultes. Pour l'Autriche également, on constate qu'un enfant sur cinq a vécu le divorce de ses parents avant d'atteindre l'âge de 19 ans (BMUJF, 1999) – ce qui implique que, même avec un taux de divorce aussi élevé la grande majorité des enfants restent avec leurs deux parents durant toute leur enfance. Cette situation est confirmée par les informations suivant lesquelles la plupart des parents isolés ont des enfants de plus de 15 ans.

4.1.2. L'évolution de la fécondité

Depuis le début des années 70, les taux de fécondité ont été comparables en Autriche et au Japon. Dans les deux pays, l'indice conjoncturel de fécondité est tombé en 1973 en dessous du seuil de remplacement et a continué à décliner progressivement depuis, pour atteindre le niveau très bas de 1.3 seulement en 2002 (chapitre 4). La dimension complète d'une famille mesurée sur une cohorte (voir encadré 4.2) est cependant légèrement supérieure au Japon (1.8-1.9, au lieu de 1.6-1.7 en Autriche), ce qui résulte d'une courte reprise de la fécondité au milieu des années 80. Pour les années plus récentes, la différence avec le taux de fécondité achevée disparaîtra probablement. En Irlande, le niveau de

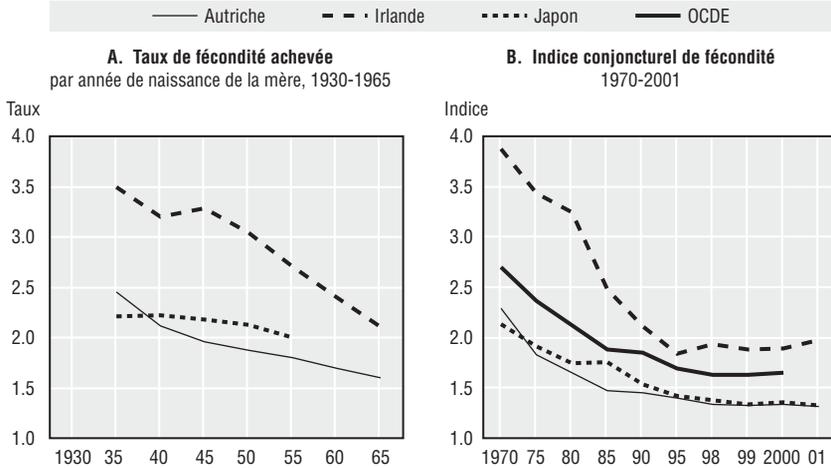
Encadré 4.2. La mesure des taux de fécondité

Il y a deux manières d'approcher la fécondité. Si l'on se situe à un moment donné dans le temps, on considère alors le comportement de la population totale vis-à-vis de la natalité et l'indicateur permettant de mesurer la fécondité est le nombre de naissances pendant l'année (éventuellement mesuré par rapport à la population totale, ce que l'on appelle le taux de natalité brut). Si l'on se place du point de vue d'une cohorte, on considère le comportement de femmes individuelles pendant leur vie entière. L'indicateur permettant d'évaluer le comportement de cette cohorte correspond à la dimension finale de la famille d'une cohorte, c'est-à-dire le nombre moyen d'enfants d'une femme appartenant à cette cohorte pendant toute sa vie. Cet indicateur ne peut être correctement mesuré que lorsqu'une cohorte a terminé la période durant laquelle la maternité est possible, ou tout au moins après laquelle le nombre de naissances supplémentaires sera faible. On se réfère souvent aux femmes de 35 ans (graphique 4.2).

Il existe évidemment une relation entre ces deux approches (exemple van Imhoff, 2001), mais il y a un débat sur la manière de déduire correctement les taux de fécondité de données qui sont réunies pendant une période donnée (une année). L'indicateur synthétique le plus couramment utilisé est l'indice conjoncturel de fécondité, qui mesure essentiellement ce que serait la dimension de la famille à long terme si les taux de fécondité actuels par âge devaient se maintenir (graphique 4.2). Il tente donc de mesurer la fécondité d'une cohorte à partir d'hypothèses qui ont peu de chances de se vérifier. En particulier durant les périodes de modification rapide des comportements vis-à-vis de la fécondité, comme par exemple en retardant la première naissance, la fiabilité de cet indicateur pour la prévision de la fécondité d'une cohorte diminue. Différentes mesures ont été élaborées pour tenir compte des modifications de la programmation des naissances (Bongaarts et Feeney, 1998) ou leur répartition (Ortega et Kohler, 2002). On estime que la descendance finale des générations serait plus élevée d'environ 0.2 enfant en Autriche et au Japon et de 0.3 en Irlande que ne le suggèrent les taux actuels de fécondité par âge (Bongaarts, 2002). Il faut noter que, par rapport au niveau de fécondité observé, ces modifications de programmation dans le temps prennent plus d'importance dans un contexte de faible fécondité.

fécondité était resté élevé jusqu'à 1970. Depuis, il a baissé brutalement jusqu'au début des années 90 et est resté pratiquement constant au niveau du taux de remplacement au cours de la dernière décennie. Le taux de fécondité achevée est tombé de 3.5 enfants par femme née au cours des années 40 à un peu plus de 2 enfants pour celles qui sont nées au cours des années 60 (2.2 pour la cohorte née en 1965).

Graphique 4.2. Déclin des taux de fécondité dans tous les pays



Le taux de fécondité achevée (TFA) mesure le nombre d'enfants nés d'une cohorte de femmes qui a atteint la fin de l'âge où elle peut avoir des enfants. Il se mesure en cumulant les taux de fécondité par âge dans une cohorte donnée qui passe de 15 à 49 ans.

L'indice conjoncturel de fécondité (ICF) dans une année donnée est le nombre moyen d'enfants qui naîtraient dans une cohorte synthétique de femmes dont le taux de natalité par âge serait le même que celui qui est observé pour l'année en question.

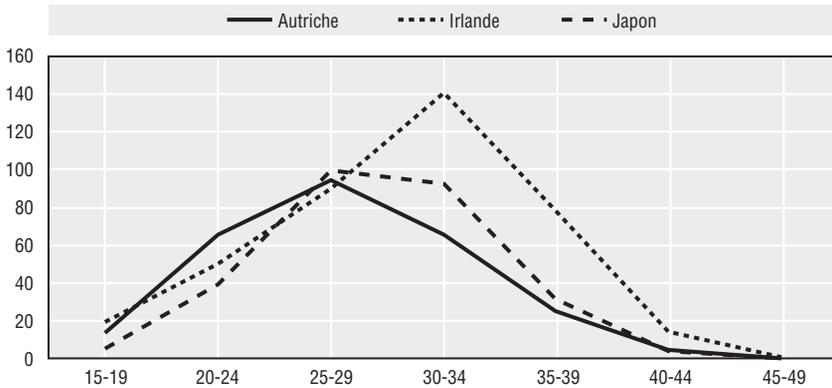
Source : Eurostat, Base de données New Cronos, Theme 3 ; MHLW (2001g).

Jusqu'à l'âge de 30 ans, les taux de fécondité sont très semblables dans les trois pays. Le taux plus élevé de l'Irlande est dû à un taux de natalité sensiblement supérieur chez les femmes de 30 à 40 ans : celles qui approchent de 40 ans ont plus d'enfants que par exemple les femmes autrichiennes peu après 30 ans (graphique 4.3). La maternité avant 20 ans est extrêmement rare au Japon : seulement 0.5 % des femmes de 15 à 19 ans ont un enfant chaque année, le taux le plus bas de tous les pays de l'OCDE. Ce pourcentage est trois fois plus élevé en Irlande, dont le taux est pourtant moins de la moitié de celui du Royaume-Uni et le tiers de celui des États-Unis – deux pays de l'OCDE réputés pour un nombre élevé de naissances chez les moins de 20 ans.

4.1.2.1. L'évolution démographique

Les modifications suivantes des conditions de formation de la famille expliquent le déclin des taux de fécondité :

1. *Le retard de l'âge du mariage.* Le premier mariage se situe de plus en plus tard et par suite – en liaison avec d'autres facteurs évoqués ci-dessous – l'âge de la première naissance s'élève progressivement. Cette tendance a débuté au Japon vers 1970, en Autriche vers 1975 et en Irlande vers 1980 (graphique 4.4). D'autres évolutions ont contribué à cette tendance. La participation des femmes à l'enseignement tertiaire a augmenté au cours des dernières

Graphique 4.3. **Taux de fécondité : ce sont les Irlandaises de plus de 30 ans qui font la différence**Taux de fécondité par âge, pour 1 000 femmes, 2000^a

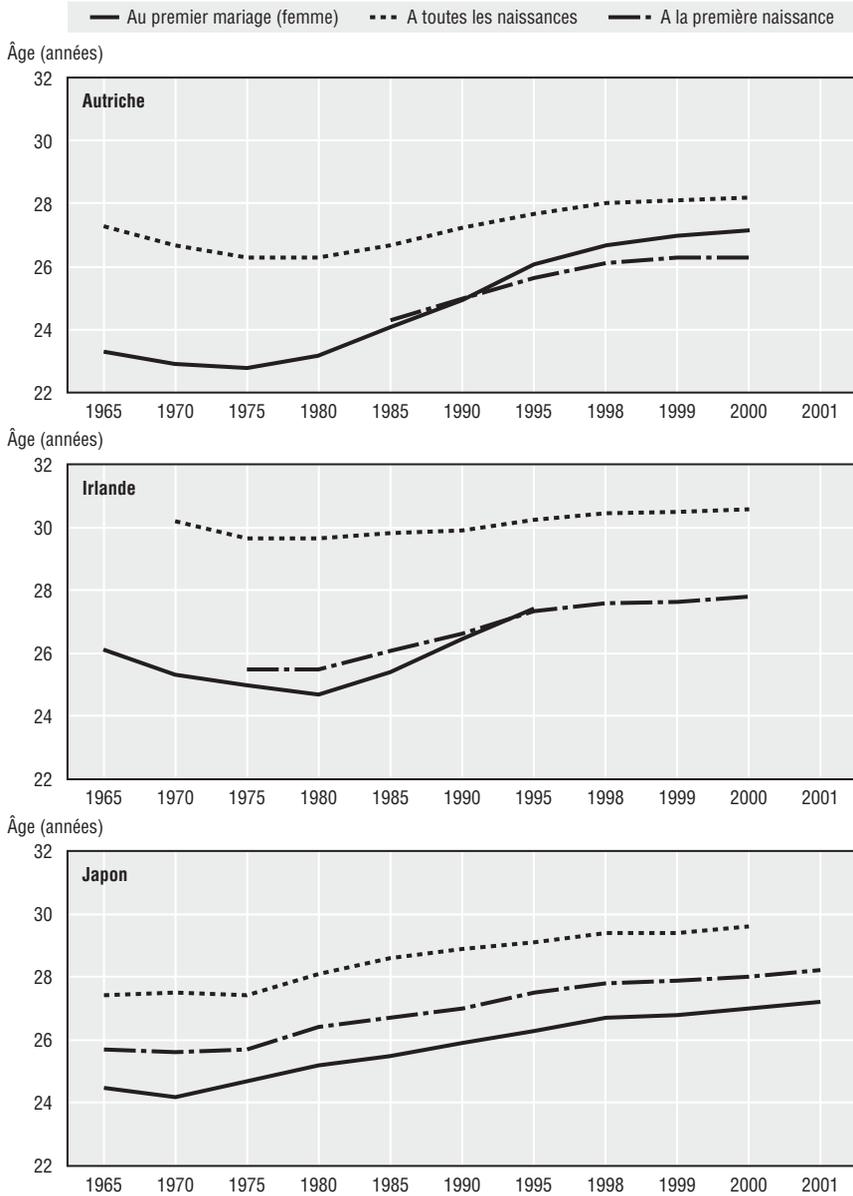
a) 2001 pour l'Irlande.

Source : Statistik Austria (2002) ; et données fournies par les autorités irlandaises et japonaises.

décennies (voir le chapitre 2), ce qui a élevé l'âge moyen d'entrée sur le marché du travail. Dans certains pays, l'âge moyen auquel les jeunes quittent le domicile des parents s'est élevé, tendance qui était liée au Japon à l'urbanisation rapide et au nombre croissant de jeunes dans les zones urbaines (Suzuki, 2001)³. Le retard du mariage et des premières naissances, au moins partiellement pour des raisons socio-économiques, implique que la période durant laquelle les enfants sont élevés est de plus en plus concentrée : suivant la théorie démographique, ce phénomène est intitulé « la rectangularisation de la fécondité » (Kohler et Ortega, 2002).

2. *Le déclin de la fécondité durant le mariage.* Un mariage plus tardif pourrait simplement entraîner un retard de la fécondité, ce qui impliquerait une baisse temporaire du taux de natalité. Mais la fécondité durant le mariage a également décliné, ce qui indique une préférence croissante pour les familles moins nombreuses. En Autriche et en Irlande, cela a impliqué récemment une diminution de la proportion de femmes mariées ayant un troisième ou un quatrième enfant (Buber, 2001 ; Fahey et Russell, 2001), tandis qu'au Japon, le déclin paraît être plus général, mais moins rapide (Retherford et al., 1999). De plus, suivant les données concernant l'Autriche, les jeunes de 20 à 34 ans préfèrent maintenant avoir seulement 1.7 enfant par femme en moyenne, au lieu de plus de deux au milieu des années 90 (Goldstein et al., 2002)⁴. Comme les taux de natalité en Autriche ont été faibles depuis un certain temps, cela pourrait suggérer que les jeunes générations adaptent leurs idéaux à la réalité par rapport à la génération précédente par un apprentissage social. Conformément à cet argument, le

Graphique 4.4. **Les jeunes se marient et ont des enfants plus tard**
 Âge moyen au premier mariage, à la première naissance et à toutes les naissances



Source : Eurostat, New Cronos, Theme 3, Population et Conditions sociales ; Japon : MHLW (2001g).

nombre d'enfants considéré comme idéal en Irlande reste encore plus élevé qu'en Autriche, avec 2.5 enfants en moyenne, bien qu'il soit en baisse par rapport au chiffre de 3.6 en 1979 (Commission européenne, 2001). Les changements intervenus dans la dimension idéale de la famille sont aussi importants au Japon : elle passe de 4.3 enfants en 1977 à 2.7 en 1997 (NIPSSR, 1997), mais le nombre idéal ne correspond toujours pas au comportement réel⁵. La concentration des naissances durant une période plus courte du fait d'un mariage plus tardif peut aussi signifier que pour de simples raisons physiologiques et médicales, les parents ne peuvent avoir autant d'enfants qu'ils le souhaitaient initialement, ce qui contribue au déclin de la fécondité.

3. *Augmentation de la proportion de ceux qui ne se marient jamais.* Non seulement le mariage se situe plus tard et les femmes mariées ont moins d'enfants, mais le nombre de ceux qui se marient diminue sensiblement (graphique 4.1). Cette tendance a été considérée comme la principale cause du déclin de la fécondité au Japon (exemple Ueno, 1998). Alors que le mariage allait de soi, la vie de célibataire a été de plus en plus considérée comme un choix de vie. Selon les pays et les catégories sociales, cette situation devient plus ou moins une situation permanente et semble partout de mieux en mieux acceptée. En Autriche, les jeunes adultes vivent souvent ensemble en union libre, qui est le mode de vie préféré des jeunes de 25 à 30 ans (Prinz, 1995). Lorsque les couples attendent un enfant, ou peu après la naissance, ils ont encore tendance à se marier. Au Japon, la cohabitation hors mariage est pratiquement inexistante. Les jeunes ont plutôt une relation impliquant une vie séparée.
4. *Un taux de fécondité hors mariage plus faible (par rapport à la fécondité dans le mariage).* A tous les âges, le taux de fécondité est plus faible chez les couples non mariés que chez les couples mariés. C'est en particulier le cas au Japon où les naissances hors mariage sont rares, de sorte que toute modification des comportements vis-à-vis du mariage se traduit par des changements parallèles du taux de fécondité. Le cas de l'Autriche est inhabituel : historiquement (un siècle plus tôt), la proportion d'enfants nés hors mariage était très élevée dans certaines régions, comme dans le Kärnten ou le Steiermark. La proportion d'enfants nés hors mariage a augmenté progressivement au cours des 20 dernières années et se situe maintenant à environ le tiers du total – 45 % pour la première naissance, 20 % pour la seconde et 15 % pour la troisième (BMUJF, 1999). En Irlande, la proportion de naissances hors mariage était faible jusqu'aux années 80, mais elle a augmenté très rapidement et atteint également le tiers en 2000 (Fahey et Russell, 2001). En Autriche et en Irlande, comme dans d'autres pays d'Europe occidentale, la plupart des femmes non mariées enceintes vivent une relation stable (cohabitation, fiançailles) tandis que les accouchements de mères seules sont rares (Kiernan, 1999 ; Mahon et al., 1998).

L'importance relative de chacun de ces quatre facteurs diffère selon les pays. Au Japon, une analyse récente des raisons pour lesquelles le taux de fécondité a diminué au cours de la période 1970-2000 (Hirosima, 2001) a montré que la réduction de ce taux était due à concurrence de 57 % au moins grand nombre de mariages, de 13 % au retard du premier mariage (encadré 4.3), de 25 % au déclin de la fécondité pendant le mariage et de 5 % au retard de la fécondité hors mariage. Autrement dit, le comportement vis-à-vis du mariage expliquait 70 % de l'évolution, le comportement vis-à-vis de la fécondité 30 % et les facteurs liés à un retard ne représentaient que moins de 20 % du total. Étant donné l'importance de la modification des comportements par rapport au mariage en Autriche et en Irlande, ce facteur est probablement important, bien qu'un taux élevé et en progression de fécondité des mères non mariées s'oppose dans une large mesure à cette tendance.

Si, tout au moins au Japon, la modification des comportements vis-à-vis du mariage est l'explication principale du déclin de la fécondité, la question qui se pose est alors de savoir pourquoi les gens ne veulent plus se marier. Le report du mariage a été relié aux modifications de l'éducation et de l'emploi des femmes et donc à l'évolution de leurs aspirations. Les féministes japonaises soutiennent souvent que la perception par les femmes de la vie conjugale a changé rapidement, tandis que la perception par les hommes restait en retard et que seules les femmes prêtes à se conformer à leur rôle actuel ont encore des enfants. On peut considérer que l'absence de modification significative du mode de vie conjugal peut être bien illustrée par les statistiques sur l'emploi du temps, d'après lesquelles les hommes mariés japonais passent environ 13 minutes par jour à s'occuper du ménage et des enfants, quelle que soit la situation de leur femme vis-à-vis de l'emploi (chapitre 3). Même les femmes qui travaillent consacrent plus de quatre heures par jour à ces activités, alors qu'un mari sur deux n'y consacre aucun temps (Tsuya *et al.*, 2000). Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que le mariage ne soit plus particulièrement attrayant pour les femmes japonaises (voir par exemple Mason *et al.*, 1998).

4.1.2.2. Les taux de natalité vont-ils continuer à baisser ?

Le report de la décision de se marier pourrait conduire à un ajournement et finalement contribuer à augmenter le nombre de femmes qui n'ont pas d'enfants. Ce point de vue est confirmé par la fréquence croissante de femmes sans enfants, en particulier parmi celles qui ont un assez haut niveau d'éducation. Suivant les données concernant l'Irlande et l'Autriche, parmi les femmes nées à la fin des années 60, probablement 25 % n'auront pas d'enfants, soit 15 % de plus qu'il y a 20 ans (Freijka *et al.*, 2001). Au Japon, la proportion de femmes sans enfants était plus faible que dans les autres pays de l'OCDE, soit seulement 8 % des femmes nées au cours des années 20 (Rowland, 1998).

Encadré 4.3. **Le coût de l'éducation et du logement affecte-t-il le taux de natalité ?**

Le coût de l'éducation et du logement (et la perception que l'on en a sont souvent cités comme des facteurs importants qui affectent le taux de fécondité, peut-être pas du point de vue du taux de natalité, mais en tout cas pour le moment de la naissance. Le coût du logement peut expliquer les différents moments auxquels se situent les différents événements démographiques, tels que le départ de chez les parents et ensuite, le mariage et la première naissance. En Irlande, le prix du logement a grimpé en flèche au cours de la dernière décennie (OCDE, 2001), ce qui reflète au moins en partie l'accroissement rapide des revenus des ménages, qui est lui-même lié à la croissance de l'emploi des femmes. Le coût élevé du logement pose les plus grandes difficultés à ceux qui veulent acheter pour la première fois, et bien que cela n'affecte qu'environ 5 % des ménages, ce sont souvent des jeunes familles avec enfants. Il en va de même au Japon où le coût du logement est souvent cité comme la raison principale pour avoir moins d'enfants, en particulier parmi les adultes jeunes (NIPPSR, 1997). On ne sait pas de manière certaine si le coût du logement affecte la fécondité, ni dans quelle mesure. Pour l'Irlande, cela ne semble pas être le cas, puisque le taux de fécondité est resté stable au cours des années 90, alors que le coût du logement explosait, tandis qu'il avait baissé rapidement au cours des années 70 et 80 (encadré 4.2). Pour le Japon, Takayama et al. (2000) ont constaté une incidence négative statistiquement significative du coût du logement sur le taux de fécondité, tandis que Kato (2000) observait que le coût du logement affectait le taux de premier mariage et donc incidemment le taux de natalité (voir aussi ci-dessous).

Au Japon en particulier, le coût de l'éducation (et de manière générale le coût élevé que représente le fait d'élever des enfants) sont perçus comme des problèmes majeurs, les enquêtes montrant régulièrement que les dépenses d'éducation, comme le coût du logement figurent parmi les principales raisons données par les parents pour expliquer qu'ils ont moins d'enfants qu'ils ne le souhaitent (NIPSSR, 1997). Les enseignements primaire et secondaire sont presque exclusivement publics dans les trois pays. Mais alors qu'en Autriche l'enseignement tertiaire est aussi entièrement public, 20 % des dépenses d'enseignement supérieur en Irlande et 60 % au Japon (au lieu de 50 % aux États-Unis) sont privées (OCDE, 2002e). Le coût de l'éducation représente 7 % du budget total des ménages au Japon, au lieu de 0.2 % seulement en Autriche et de 1.1 % en Irlande (MPMPHAT, 2002a ; Eurostat, 1999a). Cette différence s'explique par le recours à l'enseignement privé au Japon, souvent tout au long de la période d'enseignement obligatoire et par le coût de l'enseignement supérieur – avec un taux d'inscription à ce niveau plus élevé qu'en Autriche et en Irlande (chapitre 2).

Encadré 4.3. **Le coût de l'éducation et du logement affecte-t-il le taux de natalité ?** (suite)

Pour avoir accès aux meilleures universités (privées) au Japon, il est presque nécessaire (bien que ce ne soit pas formellement une condition) d'avoir été dans l'une des meilleures écoles secondaires (privées). L'accès à ces écoles est très compétitif. Pour être certains que leurs enfants réussissent, beaucoup de parents leur font suivre des cours privés supplémentaires (juku) pendant environ deux heures par jour après la classe. Le nombre d'enfants qui suivent ces cours est élevé : un tiers des élèves de l'école élémentaire et près de la moitié de ceux du premier cycle secondaire (Hirao, 2002). Compte tenu des horaires quotidiens plus réduits, le coût de ces cours complémentaires juku est à peu près le même que le droit d'inscription moyen payé dans une garderie agréée pour les enfants d'âge préscolaire et moins que le tarif complet dans une garderie (mais ce coût s'étend sur une très longue période). Au total, le coût du juku représente environ 20 % du coût total d'enseignement privé. Les conséquences directes sur la fécondité sont difficiles à évaluer, mais la population est très consciente de ce problème et les coûts sont élevés. Par estimation des modèles à équation simultanées, Kato (2000) a constaté qu'au même titre que le revenu des ménages, les rémunérations réelles et le taux de premier mariage, le coût de l'éducation aurait un impact significatif sur le taux de natalité.

Depuis 1985, le nombre de femmes sans enfants augmente lentement (Ogawa et Retherford, 1993), mais reste probablement encore plus faible que dans la plupart des pays d'Europe.

Dans les trois pays examinés, de même que dans la plupart des autres pays développés, les projections démographiques ont toujours surestimé les futurs niveaux de fécondité. Jusqu'à une date récente, on supposait qu'à long terme ils s'équilibreraient pour assurer le taux de remplacement avec 2 à 2.1 enfants par femme. Cependant, avec la période de transition politique et économique spectaculaire des années 90, un nouveau phénomène de très basse fécondité est apparu. Il y a aujourd'hui environ 20 pays dont le taux de fécondité est inférieur à 1.3 enfant par femme et dans certaines régions, par exemple dans le nord de l'Italie, il est même inférieur à 1.0. Les récentes projections de fécondité au Japon supposent à long terme un indice conjoncturel de fécondité inférieur à 1.4 enfant (NIPSSR, 2002) et de 1.5 pour l'Autriche et l'Irlande (Eurostat, 1999). Mais les taux de fécondité pourraient bien se révéler plus faibles (Kohler et al., 2001).

D'un point de vue socio-économique, il existe plusieurs raisons pour lesquelles les taux de fécondité ont peu de chances de réellement remonter ou peuvent même continuer à décliner. D'abord on peut s'attendre à une plus

grande efficacité des modes de contrôle des naissances⁶. En second lieu, s'il n'y a pas d'amélioration des possibilités de conciliation du travail et de la famille, le nombre croissant de femmes qualifiées pour lesquelles une naissance représente un coût d'opportunité important peut contribuer à augmenter le nombre de femmes sans enfants et de familles peu nombreuses. Troisièmement, l'instabilité croissante des couples peut conduire des parents potentiels à décider de ne pas avoir d'enfants. Et quatrièmement, le retard de la fécondité augmentera de manière significative le nombre de couples qui ne réalisent pas leur souhait pour de simples raisons physiologiques et médicales (Kohler *et al.*, 2001). Ce n'est pas avant le début des années 90 que la possibilité d'avoir à faire face à des taux de fécondité inférieurs au taux de remplacement a été sérieusement discutée, mais aujourd'hui il semble peu probable que dans les pays développés ils retrouvent le niveau du taux de remplacement (Demeny, 1997).

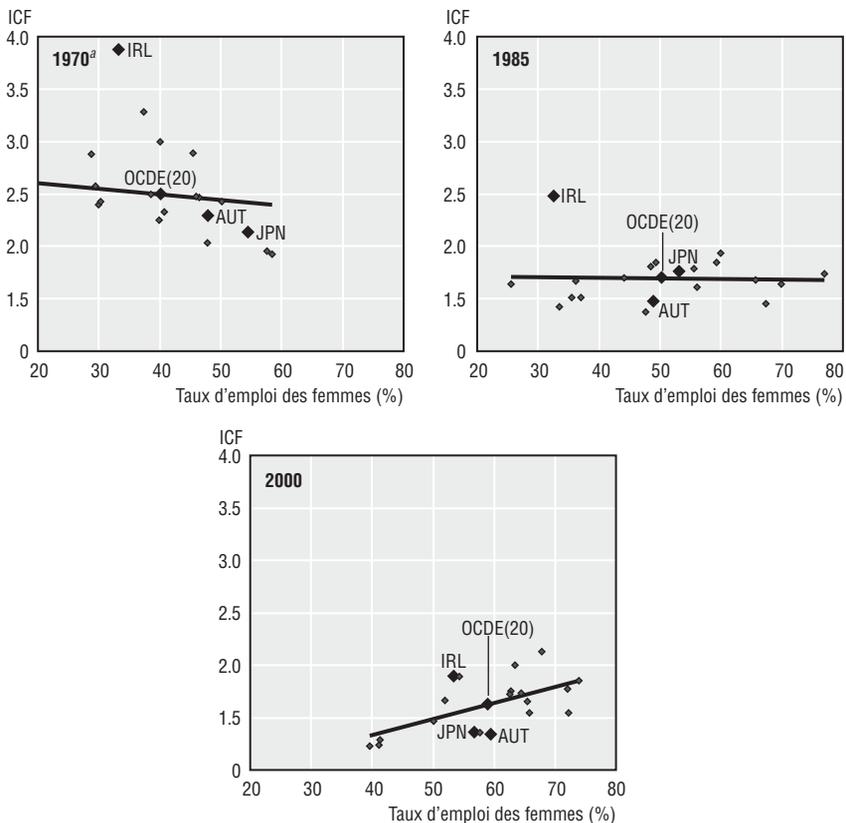
Il y a cependant d'autres dynamiques en jeu. De très faibles taux de fécondité auront pour effet une forte diminution de la dimension des cohortes futures. Cela devrait probablement améliorer les perspectives offertes à ceux qui les composent, du point de la formation, de l'emploi et du logement. Cet aspect potentiellement positif de la diminution de la taille des cohortes a été suggéré pour la première fois par Easterlin (1980), qui pense que des effectifs moins nombreux bénéficiant d'un revenu plus élevé grâce à de meilleures conditions de vie auront vraisemblablement plus d'enfants, ce qui aurait pour effet de susciter des cycles successifs de fécondité plus faibles et plus fortes (ce que l'on a intitulé les cycles d'Easterlin). Les taux de fécondité très faibles que connaissent l'Autriche et le Japon entraîneront des effets particulièrement importants sur la taille des cohortes, bien qu'en Autriche cela soit partiellement compensé par l'immigration.

4.2. Emploi et fécondité

Dans le modèle dans lequel l'homme est soutien de famille, les responsabilités sont clairement définies : les hommes assurent les revenus de la famille et les femmes s'occupent de la maison et des enfants. L'emploi des femmes était incompatible avec le fait d'élever des enfants, mais tant que les femmes ont accepté cette répartition des responsabilités selon le sexe (comme cela a été le cas de beaucoup d'entre elles jusque dans les années 60 dans de nombreux pays), les taux de fécondité sont restés stables et élevés. Avec l'évolution des aspirations des femmes, comme on le voit par exemple dans le changement de comportement vis-à-vis du marché du travail, la pertinence de ce modèle traditionnel a diminué et les taux de fécondité ont commencé à décliner.

Plusieurs auteurs ont fait état d'un changement dans la relation entre fécondité et emploi des femmes qui date environ des 30 dernières années (Ahn et Mira, 2000 ; Brewster et Rindfuss, 2000 ; et Esping-Andersen, 1999). Des corrélations entre pays suggèrent que, dans les années 70 et le début des années 80, les pays où le taux de fécondité était élevé avaient un taux d'emploi féminin faible, ce qui semble correspondre au point de vue habituel sur la nécessité d'un compromis entre travail et vie familiale. Aujourd'hui cependant, des pays de l'OCDE avec un taux d'emploi féminin élevé tendent également à avoir des taux de fécondité relativement élevés (graphique 4.5).

Graphique 4.5. **Le travail est-il compatible avec le fait d'avoir un enfant ?**
Indice conjoncturel de fécondité (ICF) et taux d'emploi des femmes (de 15 à 64 ans), 1970, 1985 et 2000



Note : Comme il n'y a pas de données pour l'ensemble de la période 1970-2000, OCDE (20) ne comprend pas la République tchèque, la Hongrie, l'Islande, le Luxembourg, le Mexique, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la Suisse et la Turquie.

a) 1976 pour la Belgique, 1971 pour la Grèce, 1975 pour les Pays-Bas.

Source : OCDE (2002h).

Des analyses plus récentes fondées sur des corrélations sur une période de temps relativisent ces points de vue et proposent des conclusions légèrement différentes. Engelhardt et al. (2001) ont constaté que la relation entre taux de fécondité et emploi des femmes était encore négative dans chaque pays, mais que le degré d'incompatibilité entre les deux avait diminué. Ils ont observé une forte corrélation négative dans tous les pays au cours des années 60 et 70, la causalité étant dans les deux sens (élever des enfants diminue l'emploi des mères, mais l'emploi des femmes diminue aussi la fécondité). Au cours des années 80 et 90, la relation négative est devenue si faible qu'elle était insignifiante dans certains pays, tandis qu'elle restait négative de manière significative dans d'autres pays, tels que l'Italie.

Kögel (2002) confirme cette conclusion et suggère de plus que la combinaison entre le fait d'élever des enfants et d'occuper un emploi est surtout incompatible dans la zone méditerranéenne et beaucoup moins dans les pays scandinaves. S'il n'est peut-être pas possible de concevoir une politique entraînant à la fois une augmentation des taux de natalité et d'emploi des femmes, au moins dans la plupart des pays, il paraît moins incompatible aujourd'hui d'élever des enfants et de travailler.

4.3. Réponses politiques aux transformations de la famille et à l'évolution de la fécondité

Créer une famille a des conséquences pour la société tout entière. Les enfants assurent la continuité et le développement des sociétés et de leurs institutions et contribuent à la prospérité future de l'économie. Les sociétés ont donc intérêt à offrir un environnement dans lequel il est souhaitable d'avoir des enfants et où les enfants reçoivent les soins dont ils ont besoin.

Les gouvernements ne souhaitent pas interférer avec l'aspect personnel de la décision d'avoir des enfants, mais puisque les sociétés ont intérêt à la naissance des enfants, un faible taux de fécondité peut justifier une réponse des politiques publiques, comme c'est le cas au Japon. Pour que ces politiques réussissent, il faut comprendre ce qui détermine la décision d'avoir des enfants. Un grand nombre de facteurs individuels, aussi bien que culturels, sociétaux et économiques affectent la décision d'avoir un ou plusieurs enfants (encadré 4.4).

4.3.1. Les politiques publiques face à l'instabilité des couples

Par suite de l'évolution rapide des taux de mariage et de divorce, l'instabilité des couples est devenue une préoccupation des politiques des trois pays, bien que pas toujours pour les mêmes raisons. C'est clairement un problème majeur en Irlande, où la population est en majorité catholique et où la Constitution reconnaît explicitement que la famille est la pierre angulaire de la société. C'est

Encadré 4.4. **Vue d'ensemble sur les théories concernant les comportements vis-à-vis de la fécondité**

Il existe différentes théories souvent liées entre elles qui tentent d'expliquer les comportements vis-à-vis de la fécondité. En voici un résumé :

- En gros, la théorie de la *transition démographique* considère que c'est le développement socio-économique qui, grâce aux progrès de la médecine, réduit d'abord la mortalité, puis tôt ou tard entraîne un déclin de la fécondité jusqu'à un nouvel équilibre avec de faibles taux de mortalité. D'autres auteurs se réfèrent à l'hypothèse *du seuil socio-économique* du déclin de la fécondité. Dans l'ensemble, il s'agit plus d'une description de l'évolution du passage d'une société traditionnelle avec un haut niveau de mortalité et de fécondité à une société moderne dans laquelle ces niveaux sont faibles. Le vieillissement de la population est inhérent à ce processus de transition et en résulte inévitablement à long terme.
- La théorie du *choix rationnel* se situe dans le cadre de la maximisation des utilités, compte tenu des contraintes budgétaires. En décidant d'avoir un enfant, les parents font un calcul réfléchi suivant lequel les avantages psychologiques et sociaux d'un enfant supplémentaire dépassent les coûts économiques de la naissance et de l'éducation (Becker, 1981). Un déclin de la fécondité implique donc que le prix relatif d'un enfant a augmenté, que les revenus du couple ont baissé, ou que la fonction d'utilité des enfants par rapport à d'autres biens de consommation est perçue différemment par le couple.
- La théorie de l'*aversion du risque* ajoute une dimension dynamique à la théorie du choix rationnel. Les coûts et avantages résultant du fait d'avoir des enfants se situent dans une large mesure dans l'avenir et sont relativement incertains lorsque la décision est prise. Le fait d'avoir un enfant modifie le cours de la vie du couple et dépend donc de l'orientation future des parents potentiels (McDonald, 1996). Si les parents potentiels perçoivent leur futur comme incertain – par exemple du point de vue de leur emploi ou de leur couple – ils peuvent éviter de prendre le risque d'avoir un enfant. Le ralentissement récent de la croissance au Japon peut avoir ainsi renforcé la tendance à la baisse des taux de fécondité. Les parents potentiels investissent plutôt dans la sécurité en améliorant leurs perspectives et leur sécurité d'emploi par un plus haut niveau d'éducation (comme en Suède au début des années 90 (Hoem, 2000) ou travaillent davantage. Cette affectation des ressources des ménages à d'autres domaines peut entraîner une réduction substantielle ou au moins un report des naissances.
- La théorie des valeurs *postmatérialistes* voit dans « la modification des valeurs » (accomplissement individuel, satisfaction d'une préférence

Encadré 4.4. **Vue d'ensemble sur les théories concernant les comportements vis-à-vis de la fécondité** (suite)

personnelle, libéralisme et libéralisation par rapport aux formes traditionnelles d'autorité) l'élément moteur du déclin du mariage et de la natalité et de l'augmentation des taux de divorce (exemple Lesthaege et Moors, 1996). Suivant cette théorie, également connue sous le terme de théorie de la *seconde transition démographique*, la valeur des enfants a changé, à la fois par le fait que la qualité l'emporte sur la quantité et que d'autres biens de consommation sont désormais prioritaires par rapport aux enfants : ces deux facteurs entraînent une baisse de la natalité.

- Suivant la théorie de *l'équité entre les sexes* (Chesnaï, 1998 ; McDonald, 2000 et 2000a) le degré de cohérence ou d'incohérence entre les niveaux d'équité entre les sexes dans différentes institutions sociales détermine les taux de fécondité et les différences de taux entre pays avancés. Elle considère qu'il existe un déplacement progressif à partir du modèle traditionnel de l'homme soutien de famille, caractérisé par une distinction claire entre les rôles selon le sexe du point de vue de l'emploi rémunéré d'une part, et du travail non rémunéré d'autre part consistant à élever les enfants et accomplir les travaux domestiques, vers un modèle d'équité caractérisé par une division du travail égale. Ce déplacement a débuté dans des domaines comme l'éducation et l'emploi, mais ne s'est pas répandu au même degré dans d'autres structures sociales, tels que la famille, les services aux familles ou les systèmes fiscaux et de prestations sociales. Par exemple, un niveau *élevé* d'équité dans les institutions qui concernent les individus, comme l'éducation, combiné avec un faible degré d'équité dans celles qui traitent des personnes comme membres d'une famille, que ce soit la famille elle-même ou les systèmes fiscaux et de prestations sociales, entraîne un taux de fécondité particulièrement *bas*. Le taux de natalité sera d'autant plus *bas* qu'il y aura un niveau élevé *d'incohérence* du point de vue de l'équité entre les sexes entre les institutions, et que sera forte l'influence de la conception traditionnelle de l'homme soutien de famille sur les pratiques d'emploi, les systèmes fiscaux et les prestations sociales et les familles.

seulement récemment que la législation a été modifiée pour permettre la dissolution de la famille : la séparation légale a été instaurée en 1989 et l'interdiction du divorce a été levée en 1995⁷. Le maintien des familles est un objectif explicite des politiques. Cela ne signifie pas que les couples mariés doivent être maintenus à tout prix – bien qu'il y ait un consensus sur le caractère souhaitable du mariage et sur la nécessité de le soutenir – mais chaque enfant doit avoir la possibilité de maintenir une bonne relation avec

chacun de ses parents⁸. En Autriche, la stabilité des couples n'est pas une préoccupation explicite des politiques publiques, mais elle suscite une action de certaines ONG influentes. Dans ce pays, le lobby familial est fort, tout en étant diversifié et il est fréquemment lié aux partis politiques⁹.

En Autriche et en Irlande, les services familiaux, souvent fournis par des ONG, comportent un important élément de conseil. Les centres de conseil aux familles en Autriche ont été créés à la suite de la législation sur l'avortement en 1974. Il existe actuellement 336 centres de ce type, plus une vingtaine de centres gérés directement par les provinces. En plus du conseil, ces centres offrent souvent d'autres formes d'assistance concernant la grossesse, la violence, le divorce, les enfants handicapés ou, plus récemment, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Dans ce dernier cas, l'accent est mis sur les compétences familiales, sur le développement de la confiance en soi et sur l'aide au retour à l'emploi (voir le Programme de compétence des familles, chapitre 6). Le conseil n'est pas directif, il s'agit simplement de rendre les personnes conscientes des choix possibles.

Les différents services disponibles en Irlande concernent le conseil sur le mariage et le couple, les centres de ressources familiales (mettant l'accent sur des services adaptés aux besoins locaux, notamment la garde des enfants) et les services de médiation familiale. Ceux-ci apportent une aide pour résoudre les conflits (« médiation globale entre plusieurs parties ») ; cette aide implique un recueil d'informations, l'analyse des choix possibles, la négociation, la formulation d'un accord, et l'évaluation de cet accord au bout d'un an. Le ministère de la Famille et des Affaires sociales est en train de regrouper tous ces services sous la tutelle de l'Agence d'aide aux familles.

Au Japon, les politiques publiques ne se préoccupent pas particulièrement de la stabilité du couple en elle-même, mais la question est apparue dans le débat concernant les problèmes de fécondité (voir ci-dessous). Le conseil destiné aux parents qui s'occupent de leurs enfants à plein-temps est encore rare mais fait de plus en plus l'objet de débats.

4.3.2. La fécondité dans la politique familiale au Japon

La persistance de la diminution des taux de fécondité a suscité un débat sur la pérennité à long terme des systèmes de pension en Autriche et au Japon. Mais alors qu'en Autriche la question n'a pas beaucoup dépassé le stade du débat, au Japon, ce débat a conduit à une évolution des politiques publiques. Aujourd'hui, le faible taux de natalité est la préoccupation prépondérante concernant la politique familiale (par exemple Atoh, 2000). C'est le cas depuis le début des années 90, lorsque le Japon a pris conscience que le déclin progressif de la fécondité depuis le début des années 70 risquait d'être permanent.

Depuis, les pouvoirs publics ont créé plusieurs comités¹⁰ et préparé plusieurs rapports¹¹ pour identifier les causes de cette tendance. Une unité spéciale au sein du MHLW a été créée pour formuler et coordonner les politiques publiques. Une fois identifiées l'incompatibilité entre emploi et soin des enfants et la division rigide des rôles entre hommes et femmes comme principale cause du déclin de la fécondité, plusieurs initiatives ont été prises : le *Plan Angel* (1995-99) qui met l'accent sur le développement des services de garde (chapitre 5) et le *Nouveau plan Angel* (2000-2004) qui s'attache à promouvoir un environnement favorable à la conciliation de l'emploi et de la vie familiale. De plus, d'autres mesures ont été prises : la création d'un congé parental, la création et l'augmentation ultérieure d'allocations pendant le congé et l'extension des allocations aux enfants de 3 ans jusqu'à 6 ans. La tendance à reporter le mariage (et les naissances) a aussi conduit à des inquiétudes des Japonais à trouver le partenaire approprié¹².

En mars 2003, « le plan de mesure de soutien aux générations futures » a été présenté au Diet (le Parlement japonais) avec pour objectif d'améliorer le bien-être de l'enfant et les conditions de travail et de vie des parents potentiels. Ce plan, qui se base sur les mesures prises précédemment et les étend, aborde le défi de la baisse des taux de natalité selon quatre démarches (à cela s'est ajoutée en 2001 une initiative en vue de réduire les listes d'attentes dans les structures d'accueil pour enfants, voir chapitre 5).

1. Changer les modalités de travail, y compris pour les hommes : réduire les heures supplémentaires pendant la période de garde (jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 6 ans), encourager les pères à prendre cinq jours de congé de paternité et fixer des objectifs concernant les parents qui prennent un congé parental (voir chapitre 2).
2. Reconnaître la valeur de l'éducation des enfants pour la société : examiner les possibilités de prise en compte de la période de congé parental dans le calcul des pensions publiques de retraite.
3. Renforcer la situation des enfants dans la société : promouvoir les compétences sociales, l'indépendance et l'autonomie des enfants, grâce à des relations avec d'autres enfants plus jeunes ou plus âgés.
4. Renforcer les aides aux parents apportées par les collectivités locales. Celles-ci sont responsables des services aux familles (chapitre 5) et participent aux conseils aux parents sur les questions familiales, notamment en développant les échanges entre parents plus âgés, grand parents et nouveaux parents pour diminuer l'anxiété de ces derniers. Cette mesure devrait être vue dans la perspective d'un affaiblissement des réseaux représentés par la famille élargie, mais il reste à voir si elle peut avoir une incidence importante sur le taux de natalité.

La différence principale entre ce « plan de mesure » et les stratégies menées précédemment, comme par exemple la mesure « Plus One », est qu'elle offre une procédure plus concrète : elle détermine en effet les mesures législatives supplémentaires à prendre par le gouvernement dans les années à venir, qui devra les mettre en œuvre et à quel moment¹³. Par exemple, le « plan de mesure » inclut l'obligation aux employeurs de 300 salariés et plus (secteur public compris) de dresser un plan d'action qui devra en premier lieu être accepté par le gouvernement, et ensuite mis en œuvre sur la période 2005-2010 avec le soutien du gouvernement. Tandis que l'on compte plus de 13 000 gros employeurs à travers le pays, il y a une obligation pratique de mieux faire pour tous les autres.

Cependant, si l'on considère le rôle majeur des problèmes de la fécondité et du bien-être de l'enfant dans le débat sur les politiques sociales au Japon, les crédits budgétaires jusqu'ici affectés aux diverses mesures en faveur de la famille et donc propice aux naissances ont été relativement modestes. Par exemple, le MHLW estime que les dépenses totales au titre du Nouveau plan Angel se sont élevées à 2.6 milliards de dollars en 2002, soit environ 0.07 % du PIB. Cela s'explique pour une part par les pressions qui s'exercent sur l'ensemble du budget de l'État.

De même les tentatives pour modifier les conditions de travail sont essentiellement limitées à des mesures de promotion et d'incitation. Ceci est très conforme à la pratique japonaise consistant à élaborer des politiques d'emploi fondées sur le consensus (encadré 3.1), mais cela signifie en fait que les modifications concrètes des pratiques sur le lieu de travail sont lentes à se matérialiser. Étant donné le nombre considérable de femmes qui se retirent du marché du travail, au moins de façon temporaire au moment de la naissance, et étant donné le besoin croissant de mobiliser l'offre de travail chez les femmes, il est surprenant que les employeurs n'investissent pas plus souvent afin de conserver la main-d'œuvre féminine au sein de leurs effectifs (en terme d'embauche, d'évolution de carrière, etc., voir MHLW, 2002). Dans un contexte économique médiocre, les employeurs sont réticents à appliquer les objectifs gouvernementaux consistant à augmenter la prise de congé ou d'autres mesures favorables à la famille. De même, dans le climat économique actuel, les syndicats dans leurs négociations sont bien plus préoccupés de la protection de l'emploi des salariés permanents (leurs membres) que de privilégier des demandes en faveur de la conciliation entre emploi et vie familiale. C'est compréhensible, mais cela accroît la pression sur le gouvernement pour qu'il fasse modifier les pratiques d'emploi. La mesure *Plus One* constitue néanmoins un pas en avant, en ce qu'elle reconnaît que si l'on veut espérer changer l'évolution actuelle de la fécondité au Japon, il faudra modifier les attitudes des hommes et la culture des entreprises.

4.3.3. Le rôle des politiques visant à concilier vie familiale et emploi

L'aide financière publique visant à contribuer au coût de la charge des enfants augmente les ressources de la famille et diminue dans une certaine mesure les préoccupations des parents sur ce point. Néanmoins, les études comparatives (exemple Blanchet et Ekert-Jaffe, 1994 ; Gauthier et Hatzius, 1997) et l'expérience de différents pays¹⁴ suggèrent qu'il peut y avoir un lien avec l'aide financière apportée aux parents, mais que son effet sur le taux de natalité est faible et temporaire. Le cas de l'Autriche est un exemple de cette situation : avec l'un des plus hauts niveaux de dépenses pour la famille dans l'OCDE, ce pays connaît aussi l'un des plus faibles taux de fécondité et la générosité croissante des allocations familiales par le passé n'a apparemment pas affecté la tendance à la baisse de la fécondité.

On peut difficilement éviter de conclure que les apports de fonds pour financer ces politiques en faveur des naissances sont très coûteux et que leur effet sur les taux de natalité est tout au plus temporaire. Même lorsqu'ils réagissent à certaines incitations, les parents se bornent à retarder ou à avancer la naissance, avec un effet seulement limité sur l'évolution de la fécondité à long terme (Lesthaege, 2000). Mais les analogies avec d'autres politiques suggèrent qu'il faut adopter cette conclusion avec prudence, car les études globales ignorent souvent les différences d'impact des politiques sur les comportements individuels.

Outre le fait d'augmenter simplement les prestations monétaires, les politiques de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale peuvent avoir un effet positif plus fort sur le taux de naissance dans la mesure où elles peuvent réduire le coût d'opportunité pour les femmes d'avoir un enfant et les aider à réaliser des aspirations individuelles plus élevées. Le financement public de la garde des enfants rend moins coûteuse pour les parents la combinaison des obligations professionnelles et familiales, tandis que le congé parental donne aux parents un temps précieux pour prendre soin de leurs enfants.

Il y a quelques preuves du fait que les politiques de conciliation peuvent être utiles. L'étude de l'OCDE (2002) montre comment une augmentation du taux de fécondité au Danemark a coïncidé avec une plus grande générosité des systèmes de congé. Kravdal (1996) a constaté un effet positif faible de l'augmentation des services de garde sur le taux de fécondité en Norvège, tandis que Castles (2002) a souligné une association forte entre la disponibilité pour la garde d'enfants en dessous de l'âge de 3 ans et les taux de fécondité globaux des pays de l'OCDE. A Singapour, le taux de fécondité a progressé de 15 % à la suite d'un ensemble d'allocations et de politiques de conciliation (Lutz, 2000), bien qu'il soit trop tôt pour évaluer l'impact à long terme de cette réforme. Quoique significatifs, ces effets sont généralement faibles – plus faibles que l'impact d'une augmentation des rémunérations des femmes et du

rendement du capital humain au cours des dernières années sur les coûts d'opportunité d'une naissance pour les femmes (Walker, 1995, sur la Suède).

La plupart des analyses comparent cependant les taux de fécondité actuels avec les taux très élevés observés par le passé. Mais le temps où l'homme avait la charge de la famille n'existe plus et il n'est pas réaliste d'attendre des politiques de conciliation qu'elles permettent de revenir au niveau de fécondité des années 60, ce qui serait inadapté étant donné les changements intervenus entre-temps. Néanmoins, certaines femmes ont le sentiment d'être confrontées à un choix entre une carrière et une famille. La naissance est retardée ou ajournée, alors que l'on poursuit des objectifs professionnels. Ce que l'on peut attendre de manière réaliste des politiques de conciliation, c'est qu'elles permettent de contenir le déclin de la natalité et peut-être de la relever un jour, lorsqu'une plus grande cohérence des rôles des deux sexes résultera des institutions de la société (voir encadré 4.4).

Cette remarque est importante car le retrait des mères de la population active, même provisoire, entraîne des coûts (d'opportunité) élevés pour la société tout entière. Du point de vue du marché du travail, c'est un gaspillage de l'investissement dans le capital humain et une utilisation peu efficace d'une main-d'œuvre potentielle. Un investissement important dans l'enseignement supérieur des femmes a entraîné un niveau d'activité économique des femmes beaucoup plus élevé, ce qui a contribué de manière substantielle à la croissance économique. De longues ruptures de la carrière professionnelle, sans parler d'une cessation définitive d'activité et la persistance de l'inégalité des chances au travail entre hommes et femmes implique un gaspillage considérable de potentiel humain, mais aussi de ressources pour les employeurs et la société tout entière. Ces questions sont particulièrement importantes pour le Japon (mais se posent aussi à un moindre degré en Autriche) où un grand nombre de femmes avec un haut niveau d'éducation quittent encore le marché du travail de façon au moins temporaire à la naissance d'un enfant, et/ou bien travaillent dans des emplois dont le contenu est faible par rapport à leur potentiel.

4.4. Conclusions

Au cours des trois au quatre dernières décennies, de profonds changements sociaux ont profondément modifié la démographie et la vie familiale. Les jeunes adultes se marient moins souvent et plus tard, les mariages sont plus souvent dissous et les couples ont moins d'enfants. Ces changements ont des conséquences de grande portée pour les sociétés : la population vieillit rapidement et peut à terme finir par diminuer, ce qui remet en cause la pérennité des systèmes sociaux et à un moindre degré l'économie d'un pays.

Avoir moins d'enfant résulte généralement d'un choix conscient. Pour une part cependant, il semble que les gens aient moins d'enfants qu'ils ne

l'auraient souhaité. Certaines femmes ont le sentiment d'avoir à choisir entre une carrière et une famille (moins nombreuse) et la naissance est retardée ou ajournée lorsque l'on recherche des objectifs professionnels. Dans une large mesure, cette transformation sociale qui modifie l'équilibre entre travail et soins des enfants est le reflet du changement des aspirations des femmes vis-à-vis de l'emploi. Mais les marchés du travail ne se sont pas encore complètement adaptés pour aider les femmes à réaliser ces aspirations, tandis que les modifications de la répartition du travail non rémunéré restaient limitées.

Il est à noter, toutefois, que l'interaction entre emploi et fertilité a évolué. Alors que l'on observait un lien de causalité négatif prononcé entre emploi et fécondité dans les années 60, 70 et 80, ce lien tend aujourd'hui à s'affaiblir et voire même à devenir insignifiant dans certains pays. Tout au moins dans la plupart des pays, le fait d'élever ses enfants et de conserver à la fois un emploi semble être devenu moins incompatible.

Il est difficile de définir le rôle que les politiques ont à jouer pour contrevenir à la baisse des naissances. On ne sait pas suffisamment quels sont les types de politiques qui donnent des résultats et comment. Les politiques simplement natalistes centrées sur les allocations (pour compenser le coût direct des enfants) se sont montrées inefficaces pour modifier les comportements individuels. Elles peuvent tout au plus influencer sur le moment des naissances. Une orientation plus prometteuse pour améliorer la natalité paraît correspondre aux politiques qui s'attachent à réduire les coûts indirects de l'emploi pour les mères, en offrant des possibilités de garde de qualité à un prix abordable, des emplois à temps partiel bénéficiant d'un véritable statut et offrant des perspectives de carrière et plus généralement en permettant aux marchés du travail de mieux intégrer tous les travailleurs.

Notes

1. La population de l'Irlande et celle du Japon sont très homogènes et ne comportent que des minorités peu importantes.
2. L'immigration récente en Irlande est différente de celle de l'Autriche, car la moitié des immigrants sont des Irlandais qui retournent dans leur pays qui connaît un boom économique (Kiely, 2000).
3. Dans les débats qui ont lieu au Japon, ce phénomène est souvent (et à tort) évoqué comme le problème des « célibataires parasites », que l'on a expliqué à la fois par le retard de l'âge du mariage et la diminution du nombre de jeunes quittant le domicile des parents avant le mariage. On peut constater un phénomène semblable dans beaucoup de pays européens où la fécondité est faible, en particulier dans le sud de l'Europe, mais ce n'est pas le cas en Autriche, où les jeunes ont tendance à quitter le domicile des parents plus tôt, bien qu'ils se marient plus tard. Les jeunes hommes quittent le domicile des parents plus tôt que les jeunes femmes au Japon, alors que c'est l'inverse en Europe.

4. Les données sur les préférences provenant des enquêtes peuvent être considérées comme assez fiables pour illustrer les tendances d'évolution de ces préférences. Mais elles ne sont pas fiables pour prévoir les comportements futurs. Noack et Ostby (2002) par exemple ont constaté une relation faible entre les intentions concernant la fécondité et le nombre réel des naissances chez les femmes norvégiennes, 5 ans, 11 ans et 22 ans après l'enquête. Les prévisions à court et à long terme surestiment le nombre d'enfants que l'on élèvera, mais on peut cependant faire confiance aux femmes qui déclarent ne pas vouloir d'enfants, ou ne plus en vouloir d'autres.
5. Suivant l'*International Social Survey Programme* qui regroupait des données pour les trois pays en 1994, les différences concernant les préférences vis-à-vis de la dimension de la famille étaient les suivantes. En Autriche, la norme de deux enfants dominait (70 %) avec une proportion notable de répondants souhaitant n'avoir qu'un enfant (5 %, au lieu de 1 % seulement d'après l'ISSP 1988). Au Japon, la norme de trois enfants dominait (plus de 50 %), mais presque aucun répondant ne souhaitait avoir plus de trois enfants. L'Irlande était le seul pays dans lequel environ un tiers des répondants souhaitait encore avoir quatre enfants ou plus – chiffre en baisse par rapport aux 50 % de l'ISSP 1988 (ZA, 1990, 1997).
6. La contraception est encore loin d'être parfaite et beaucoup d'enfants ne sont pas prévus. En Autriche, 40 % des premières naissances et plus de 50 % des troisièmes naissances ne sont pas prévues (BMUJF, 1999). Cela reflète pour ne part une erreur de programmation qui peut ne pas diminuer le nombre d'enfants finalement nés, mais cela illustre néanmoins le fait que les comportements humains vis-à-vis de la fécondité ne relèvent pas complètement des modèles théoriques.
7. Pour obtenir un divorce en Irlande, il faut avoir été séparé pendant quatre ans. A la suite de la législation de 1995, les divorces ont augmenté en 2000 et 2001 (Fahey et Russel, 2001).
8. Conformément à l'importance donnée aux droits de l'enfant en Irlande, lors d'un divorce les tribunaux décident souvent d'une garde conjointe. Cette solution légale a récemment été adoptée en Autriche.
9. Les principales ONG concernées par la famille sont : l'Association des familles autrichiennes, formellement indépendante, mais en fait étroitement liée au parti conservateur (ÖVP) ; les Amis des enfants affiliés aux sociaux démocrates (SPÖ) ; L'Association familiale du parti de la liberté, affiliée aux conservateurs libéraux (FPÖ) ; et l'Association familiale catholique. Toutes ces associations offrent des services (y compris parfois pour la garde des enfants) et ont un important rôle de lobbying, notamment en influençant les partis politiques. Elles participent également au Comité autrichien de la famille et sont consultées sur des projets de politique familiale.
10. Comité de liaison interministériel pour la « création d'un environnement sain pour la naissance et l'éducation des enfants » (1991) ; Comité *ad hoc* d'experts pour « examiner des réponses au déclin de la fécondité » auprès du Bureau du Premier ministre (1998).
11. Rapport du Conseil consultatif pour les problèmes de population (MHW, 1998a) ; Livre blanc sur la santé et la protection sociale, 1998 ; Avec moins d'enfants, construire une société dans laquelle la population peut rêver de mettre au monde et d'élever des enfants (MHW, 1998).
12. L'ancienne tradition des mariages arrangés au Japon a rapidement perdu du terrain : en 1960, c'était le cas de 60 % des nouveaux mariages, au lieu de moins de 10 % aujourd'hui (Retherford et al., 2001). Ainsi les partenaires ne sont plus trouvés

par la famille mais de plus en plus (40 %) dans l'emploi et par les amis (30 %). De ce fait, la période pendant laquelle les jeunes se fréquentent a augmenté pour passer de un à trois ans, ce qui affecte implicitement l'âge du mariage et donc le taux de natalité (Iwasawa, 2001). Face à cette situation, le MHLW a apporté une aide financière à certaines initiatives pour favoriser les rencontres. Il y a eu peu d'évaluations des initiatives antérieures de ce genre, mais dans une préfecture on a estimé qu'un investissement de 150 000 USD sur trois ans avait finalement abouti à sept mariages et quatre naissances : beaucoup d'argent pour peu de résultats (Asahi Shimbun, 2002a).

13. Le nouveau « Plan de mesures de soutien aux générations futures », qui passera comme loi en juin 2003, était une décision émanant d'un cabinet ministériel et n'a pas fait l'objet de négociations avec les partenaires sociaux. La loi a été présentée sous forme d'une loi-cadre avec des objectifs précis et les partenaires sociaux doivent encore négocier sur des éléments bien précis de cette loi comme par exemple les conditions de travail, avant qu'ils ne deviennent des obligations légales.
14. Par exemple, après l'adoption d'une série de mesures favorables à la natalité en 1989, notamment un bonus important pour la troisième naissance, le taux de fécondité au Québec n'a pas évolué de manière sensiblement différente par rapport au reste du Canada qui ne suivait pas cette politique (Gauthier, 2001). De même, bien que l'ensemble des aides à la famille soit généralement considéré comme responsables du taux relativement élevé de fécondité en France (Ekert, 1986), l'évolution de ce taux a été remarquablement semblable en Grande Bretagne avec un système d'aide publique à la famille beaucoup moins généreux (Gauthier, 1996).

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
Assistantes 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
Assistantes 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	Présoolaire ^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
Assistantes 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 « Kindergartenbillion ») 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

lucratif. 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.

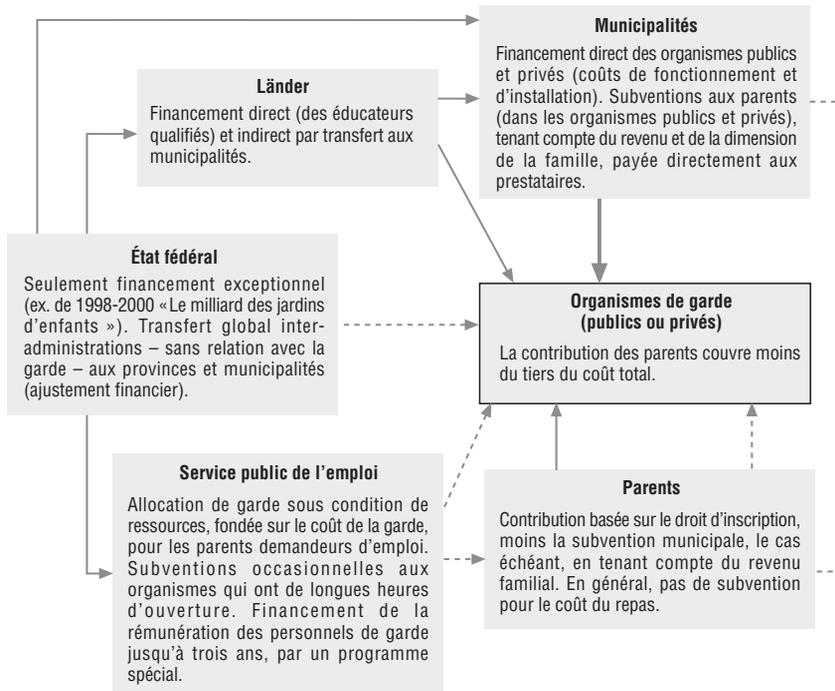
En Irlande, le coût total d'une place de garde d'un enfant est plus faible que dans les deux autres pays, mais – comme il existe moins de subventions publiques – les droits d'inscription sont trop élevés pour certains parents pour qu'un travail soit rentable à court terme (chapitre 6). De plus, la faible 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.

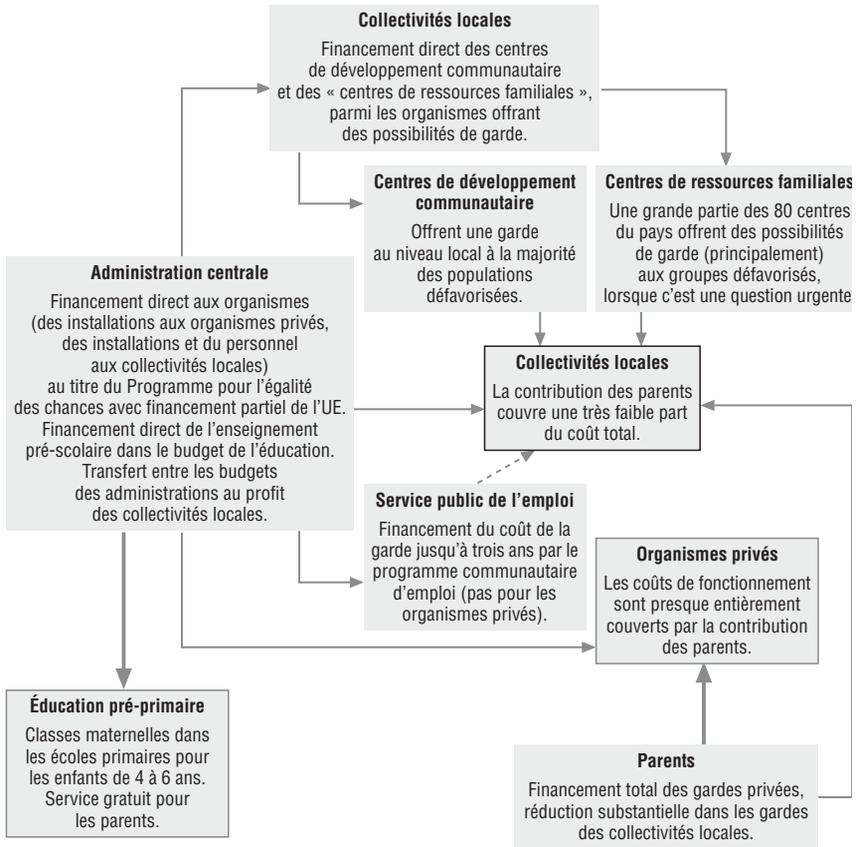
Annexe du chapitre 5

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

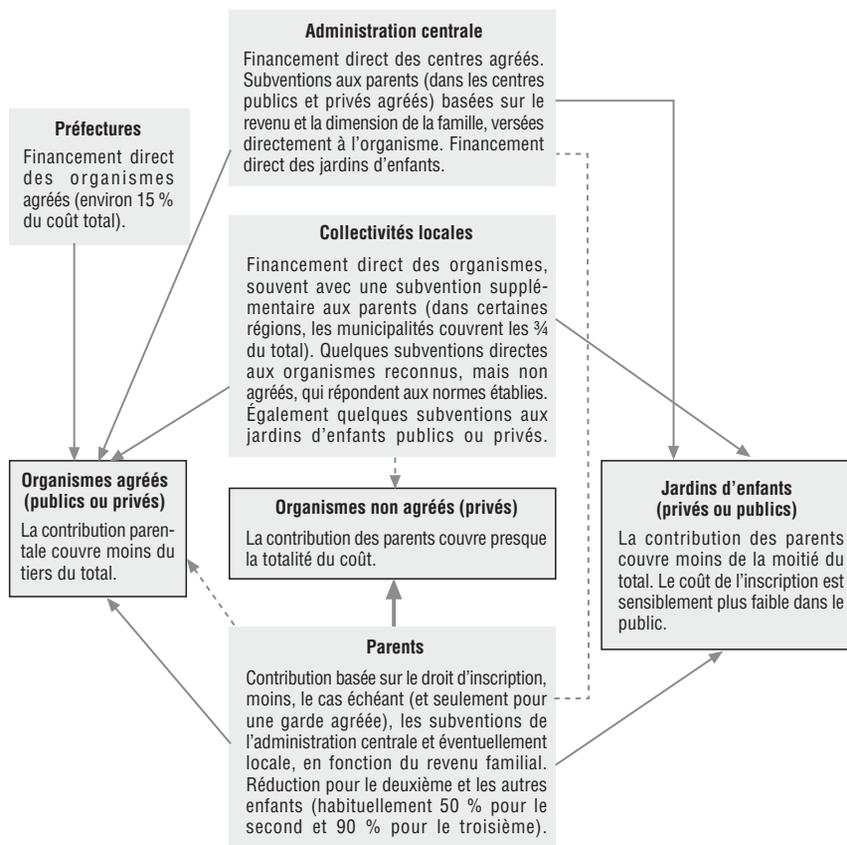


Source : Autorités autrichiennes.

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 mise 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.

Chapitre 6

Politiques fiscale et sociale : les choix parentaux en termes d'activité professionnelle ou familiale

L'objectif des politiques gouvernementales en Autriche, en Irlande et au Japon, est de donner le choix aux parents, mais, dans la pratique, les mesures mises en œuvre et les résultats qui en découlent diffèrent notablement. Les systèmes de prélèvements obligatoires et de prestations sociales déterminent s'il est financièrement intéressant pour les parents de travailler, de travailler davantage, de travailler moins ou de ne pas travailler du tout de manière à pouvoir s'occuper à plein-temps de leurs enfants. Les systèmes de prélèvements obligatoires/de prestations sociales qui existent dans les trois pays étudiés étant très différents, les situations apparaissent notablement différentes également en ce qui concerne le choix des parents entre activité et garde des enfants. La pression fiscale étant modérée dans les trois pays considérés, le travail y est vraiment rémunérateur pour la plupart des individus. Les complexités du système japonais de prestations encouragent le second apporteur de revenu à maintenir ses revenus à un niveau relativement bas. Le système autrichien est le plus généreux vis-à-vis des familles dans lesquelles l'un des parents choisit de s'occuper à plein-temps d'un très jeune enfant. En Irlande, les politiques publiques sont très clairement soucieuses d'équité entre les mères quelle que soit leur situation au regard de l'emploi. Ce chapitre examine aussi les mesures de soutien à l'emploi destinées à favoriser la réintégration des parents dans la vie active.

Les systèmes fiscaux et d'aide sociale contribuent de manière importante au choix des parents en ce qui concerne la répartition de leur temps entre une activité professionnelle et la garde des enfants en bas âge : les systèmes en question permettent de déterminer s'il est rentable, pour les parents, d'exercer une activité professionnelle, voire d'accroître leur temps de travail, ou, au contraire, les conduisent à choisir de s'occuper de leurs (jeunes) enfants à plein-temps. Il est évident que ce choix se fait également en fonction des préférences des parents, de l'état du marché du travail (cf. chapitre 3) et de considérations liées à la garde des enfants (cf. chapitre 5) ; mais, de toute manière, les systèmes fiscaux et sociaux ont généralement un effet notable sur le comportement des mères vis-à-vis de l'emploi.

Dans chacun des trois pays analysés, l'approche politique est de donner aux parents la liberté de répartir comme ils le souhaitent le temps consacré à une activité professionnelle et celui consacré aux responsabilités familiales. En fait, aucun des trois pays en question n'a de politique explicite d'inciter les mères de jeunes enfants à travailler. Cependant, les moyens offerts pour opérer les choix en question diffèrent selon les pays, et les politiques conduites ici et là ne sont pas toutes neutres quant aux avantages comparés pour les parents de l'activité familiale et d'une activité professionnelle. En ce qui concerne l'éventualité de deux salaires au sein du couple, ce sont les politiques fiscale et sociale de l'Irlande qui tendent à être les plus neutres quant à ce rapport entre l'emploi et la vie au foyer, alors que la politique du Japon relative à certains aspects de la réglementation des assurances santé et retraite penche plutôt en faveur de la limitation des revenus de l'épouse, et donc du nombre d'heures travaillées. Les politiques fiscale et sociale en Autriche offrent des incitations financières pour permettre l'éducation parentale des enfants à la maison, lorsque ceux-ci sont en bas âge, alors qu'elles sont fondamentalement neutres, à cet égard, lorsque les enfants sont plus âgés. Dans les trois pays en question, la majorité des mères s'occupent de leurs enfants lorsque ceux-ci sont très jeunes, mais il faut noter que, si, en Irlande, environ 45 % des mères de jeunes enfants « travaillent » (sans avoir d'activité professionnelle formelle), les pourcentages ne sont respectivement que de 30 % en Autriche et de 25 % au Japon (bien que les taux d'emplois soient beaucoup plus élevés, cf. le chapitre 2).

En Autriche, l'approche politique consiste à faciliter les choix parentaux en matière d'activités professionnelle et familiale – objectif servi par un système d'allocations familiales substantielles. Dans le cas d'un enfant en bas

âge (soutien financier important apporté aux parents en congé parental pour les enfants de 30 à 36 mois, et ce, jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 2 ans ; voir le chapitre 5), l'aide publique aux familles qui choisissent d'avoir un parent à temps plein pour s'occuper de la garde d'un enfant en bas âge est généreuse, surtout en comparaison avec l'Irlande et le Japon. Il existe un consensus en Autriche sur l'importance du soutien aux mères dans leur choix de garde des jeunes enfants à plein-temps. En Irlande, les responsables politiques s'efforcent le plus possible de garantir une égalité entre les mères qui restent au foyer pour s'occuper de leurs enfants et celles qui exercent un emploi. C'est là un thème majeur de débat politique, dans un pays où la Constitution stipule qu'aucune femme ne doit être contrainte de travailler par nécessité économique ; nombreux sont ceux qui, en Irlande, insistent sur le rôle très appréciable des mères au foyer ; mais d'autres – notamment dans les jeunes générations – considèrent de plus en plus qu'un emploi salarié est important. Dans ce pays, l'effort dans le sens de l'égalité entre les mères au foyer et celles exerçant un emploi est un thème récurrent en matière de réforme de l'impôt sur le revenu, d'allocations familiales et de traitement des familles monoparentales. Au Japon, si la politique sociale récente contribue plutôt à faciliter l'activité professionnelle des mères, le schéma traditionnel de la mère au foyer continue à être favorisé par certaines pratiques des entreprises, et par un système d'assurance santé et retraite, souvent renforcé par des incitations financières proposées aux femmes mariées en vue de leur faire accepter de limiter leurs revenus salariaux, donc, indirectement, leur temps de travail en entreprise.

Après un bref exposé des systèmes fiscal et social de chacun des trois pays analysés, le présent chapitre étudie les implications des politiques en question en termes de décision d'exercer un emploi ou non. Le paragraphe 6.2 analyse les effets des régimes fiscaux et sociaux sur l'attraction financière respective d'un emploi et de la vie au foyer, et notamment les incitations à la recherche d'un second salaire ou en faveur d'horaires de travail particuliers. Les politiques d'aide à l'emploi en faveur des parents inactifs sont examinées au paragraphe 6.3, tandis que la section 6.3.2 analyse plus particulièrement les éléments concernant spécifiquement les familles monoparentales. En conclusion, le chapitre 6.3 aborde la question de l'effet global des politiques fiscale et sociale sur les choix parentaux en matière d'activité professionnelle ou familiale.

6.1. Bref survol des systèmes fiscaux et sociaux

Les régimes fiscaux et sociaux sont très différents dans les trois pays en question (on trouvera un exposé plus détaillé sur les systèmes d'allocations liées à l'enfant à l'annexe de cet ouvrage). Les dépenses sociales publiques sont variables dans les trois pays en termes de niveau, d'universalité ou d'orientation vers des catégories spécifiques, ou encore en matière d'équilibre de

l'aide aux personnes en âge d'entrer dans la vie active ou non (cf. chapitre 2). De même, le système des recettes publiques varie en fonction de l'importance relative de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales, du degré de progressivité de l'impôt sur le revenu et de la base de calcul – familiale ou individuelle.

En Irlande, le gouvernement central est responsable de la quasi-totalité des dépenses publiques, alors que, dans les deux autres pays en question (l'Autriche et le Japon), les gouvernements régionaux jouent un rôle plus important en la matière. La proportion des recettes fiscales allant respectivement à l'État et aux pouvoirs locaux donne une idée de leurs capacités financières respectives (en termes de dépenses) (à noter que, dans les trois pays, les pouvoirs publics ont une capacité limitée de lever de nouveaux impôts ou taxes). Le niveau le plus bas, dans ce domaine, est celui de l'Irlande, dans la mesure où les pouvoirs locaux ne perçoivent que 1.8 % de l'ensemble des recettes fiscales, alors qu'en Autriche, 9.3 % de ces revenus sont versés à l'État et 10 % aux pouvoirs locaux ; enfin, c'est au Japon que les pourcentages sont le plus élevés, avec 25.6 % de l'ensemble des recettes qui vont aux pouvoirs locaux (OCDE, 2002g).

6.1.1. Les systèmes publics d'allocations familiales

Dans les trois pays en question, les dépenses publiques consacrées aux prestations familiales ont augmenté au cours de la dernière décennie, notamment sous la forme d'un accroissement substantiel des allocations familiales générales et, en particulier – dans le cas de l'Autriche – une augmentation importante des indemnités de congé parental, qui a atteint son point culminant dans le cadre d'une réforme ayant étendu ce type d'allocations aux parents inactifs. En 2001, les dépenses publiques consacrées à l'aide aux familles sont relativement élevées en Autriche, où elles représentent 2.3 % du PIB, plus faibles en Irlande où elles constituent 1.6 % du PIB (ce qui reste supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE) et ne sont que de 0.3 % du PIB au Japon (cf. annexe à la fin de l'ouvrage).

En Autriche, les allocations familiales sont, en règle générale, uniformes et forfaitaires – excepté dans les régions, où ces allocations sont généralement attribuées aux familles à faibles revenus et comptant des enfants en bas âge (moins de 3 ou 4 ans). Les allocations familiales versées par le pouvoir fédéral le sont, en grande partie, par un organisme indépendant – le FLAF (cf. l'encadré 6.1, ci-après) sur la base de l'égalité des allocations pour chaque enfant. Ainsi, le gouvernement autrichien vise non seulement à appliquer un traitement égal à toutes les familles ayant des enfants, mais aussi à maintenir une certaine équité entre les foyers avec et sans enfants, et quel que soit le niveau de revenus. Il est intéressant de noter que les autorités ont fait en sorte que le système ne favorise pas excessivement, de manière inégalitaire, les familles à

Encadré 6.1. Le Fonds de Péréquation des Charges familiales en Autriche (FPCF) et les prestations d'aide familiale

En 1949 était conçu un Fonds spécial, entièrement financé par les cotisations patronales (avec en contrepartie une contrainte de salaire), en vue de verser des allocations familiales aux salariés. La date officielle de création de ce Fonds fut 1955, et le paiement des allocations familiales fut alors généralisé à l'ensemble des familles. Le mécanisme de financement de ce Fonds fut de nouveau modifié en 1967 ; toutefois, ce sont les employeurs qui continuent à l'alimenter au-delà de 70 % des dépenses. Cette contribution patronale (qui représente 4.5 % des revenus bruts) est généralement considérée comme une partie intégrante de la responsabilité sociale des employeurs, et ne fait l'objet d'aucune controverse. En revanche, on est de plus en plus préoccupé, dans le pays, par une inégalité qui favorise certaines catégories de la population : en effet, alors que les agriculteurs, les travailleurs indépendants ou encore les fonctionnaires paient des cotisations à taux réduit, les allocations en provenance de ce Fonds sont versées pleinement pour toutes les catégories.

Les dépenses du FPCF pour 2002 étaient d'environ 4.5 milliards EUR (4.2 milliards USD) et portaient sur un certain nombre de postes (tels que le transport gratuit des enfants vers les écoles, les manuels scolaires, également gratuits, les services de conseils familiaux, les avances sur pensions alimentaires, et autres éléments divers) ; toutefois, les principaux postes de dépense ont été les allocations familiales (61 % des dépenses globales de ce Fonds) et les nouvelles prestations d'aide à la garde des enfants (20 % des dépenses). Il faut noter qu'en Autriche, la dénatalité (cf. le chapitre 4) a contribué à un excédent croissant des recettes du FPCF (par rapport aux dépenses) – ce qui a facilité l'instauration du nouveau système d'aide à la garde des enfants, en 2002. Conformément au principe déjà en vigueur, selon lequel le même niveau d'aide publique doit être attribué pour tout enfant, les allocations du FPCF ne sont pas accordées exclusivement aux salariés (par exemple sous forme de congé payé de maternité – allocation gérée par l'assurance-maladie). Le nouveau système est notamment illustré par l'allocation de garde des enfants, à laquelle ont droit toutes les familles pouvant bénéficier des allocations familiales (les migrants de date récente étant l'exception à cette règle), et qui a remplacé l'ancien système de congé parental dont bénéficiaient les salariés.

Par ailleurs, le *Crédit d'impôt par enfant* est un autre avantage social généralisé, et financé par le Trésor public. Il faut noter cependant qu'en dépit de son appellation, ce "crédit" est simplement une indemnité versée régulièrement, sans rapport véritable avec l'impôt. En fait, le Trésor public verse à la fois (en un seul et même chèque) les allocations familiales et le "crédit par enfant", tous les deux mois. Cependant, on note une certaine opposition au regroupement

Encadré 6.1. **Le Fonds de Péréquation des Charges familiales en Autriche (FPCF) et les prestations d'aide familiale** (suite)

de ces deux indemnités en une seule – les adversaires du système affirmant que, étant donné que le fait d'élever des enfants affecte la capacité des parents à payer l'impôt, ces derniers devraient obtenir une compensation dans le cadre fiscal.

hauts revenus, et que cela a conduit la Cour constitutionnelle à décider, en 1998, d'augmenter les allocations de certaines familles avec enfants (précisément dans le but de réduire d'éventuels écarts entre les familles). En Autriche, il existe trois systèmes d'aide aux familles : les deux premiers – Allocations familiales et Crédit d'impôt par enfant, avec des versements plus élevés pour les enfants plus âgés – sont accordés de manière universelle aux familles ayant des enfants à charge (versés pour des enfants de moins de 19 ans, ou de 19 à 26 ans s'ils sont encore scolarisés à plein-temps), tandis que le troisième type d'aide – dit allocation de garde des enfants – n'est accordé qu'aux familles ayant des enfants en bas âge (à la condition que les revenus annuels de l'un des deux parents soient inférieurs à 13 375 USD). Globalement, le système autrichien garantit une aide substantielle aux familles¹ – ainsi, par exemple, grâce à ces trois systèmes d'aide cumulés, un foyer ayant un enfant d'un an perçoit 557 USD par mois. Globalement, le système en vigueur permet de redistribuer les ressources des foyers sans enfants vers les familles avec enfants – les bénéficiaires les plus avantagés étant les chômeurs, les travailleurs indépendants, les familles de fonctionnaires ayant des enfants car leur contributions au FLAF sont relativement basses (cf. Guger, 1998), et, enfin, les familles ayant des enfants en bas âge car les sommes qui leur sont allouées sont particulièrement élevées.

En Irlande, l'aide aux familles prend principalement la forme du « Child Benefit » (allocation-enfants versée pour les enfants de moins de 16 ans ou de 16 à 19 ans scolarisés à temps plein) non imposable, qui a triplé en valeur entre 1997 et 2002 (cette augmentation ayant essentiellement eu lieu en 2001 et 2002²), jusqu'à atteindre 111 USD pour le premier et le deuxième enfant – ce qui est beaucoup plus proche du niveau d'aide autrichien –, en faveur des familles ayant des enfants de plus de 3 ans. Ce regain de générosité des autorités irlandaises était dû à la position forte du pays sur le plan fiscal. Cette hausse des allocations visait, dans la récente réforme politique, à aider les parents à assumer le coût de l'éducation de leurs enfants – le gouvernement irlandais soulignant notamment que cette réforme donnerait une plus grande liberté de choix aux parents, et en particulier aux mères souhaitant accéder au marché du travail. Plus récemment, un débat s'est instauré, au niveau politique, sur l'éventualité d'une imposition de

ces allocations-enfants ; une telle mesure permettrait notamment de réorienter les dépenses nettes vers les familles à faibles revenus.

Le Japon a également entrepris, récemment, une réforme du système public d'allocations familiales ; toutefois, ce pays se situe très en deçà en termes de générosité, dans ce domaine. Contrairement à l'Autriche et à l'Irlande, où ces allocations sont universelles, c'est-à-dire accordées à toutes les familles ayant des enfants de moins de 19 ans et de moins de 16 ans, respectivement (ainsi qu'à celles ayant des enfants encore scolarisés à plein-temps), le Japon a instauré, en matière d'allocations-enfants, un critère de revenus – relativement bas, certes – qui exclut du système les familles à revenus élevés : en effet, ces allocations ne sont versées qu'aux familles ayant un enfant de moins de 6 ans, et n'atteignent que 40 USD par mois versées pour les premier et deuxième enfants. A noter, toutefois, que le champ est plus large qu'avant la réforme de l'an 2000 – puisque, avant cette date, les familles ne pouvaient bénéficier d'une allocation que pour un enfant de moins de 3 ans, et au-dessous d'un seuil de revenus encore plus bas. Cette réforme a visé à améliorer la condition des familles à faibles revenus ; 85 % des familles les plus pauvres ayant des enfants de moins de 6 ans ont droit aux allocations en question. Ce nouveau système a été financé grâce à une réduction des déductions fiscales accordées pour les enfants à charge ; la réforme a manifestement permis une redistribution des revenus des familles les plus riches ayant des enfants plus âgés vers des familles pauvres ayant des enfants en bas âge. Au Japon, la majorité des employeurs versent également des indemnités familiales – mais, en règle générale, exclusivement aux personnes exerçant régulièrement un emploi (cf. le chapitre 3) ; en fait, ce système creuse l'écart de revenus entre les familles où il y a une personne active exerçant un emploi à durée indéterminée, et celles dont la situation est plus atypique sur le plan de l'emploi, ainsi que/ou les familles de chômeurs.

En Irlande et au Japon, il existe, outre le système général d'allocations familiales, des indemnités en faveur des familles monoparentales (alors qu'en Autriche, celles-ci ne constituent pas un groupe-cible particulier). Ces allocations au bénéfice des familles monoparentales sont très généreuses en Irlande et représentent environ 0.6 % du PIB (cf. section 6.3.2). Alors qu'en Autriche et au Japon, l'aide aux parents pour la garde des enfants (en termes de couverture des frais familiaux) est très largement conditionnée par le niveau de revenus (cf. le chapitre 5), une telle aide est inexistante en Irlande (cf. chapitre 5).

6.1.2. Principales caractéristiques des systèmes fiscaux

Les systèmes d'imposition sont la principale source de revenus des gouvernements et ils sont en général déterminés en fonction des objectifs de la politique générale de taxation, comme par exemple au Japon avec la volonté « d'équité, neutralité et simplicité » des systèmes. L'évaluation du

fonctionnement des systèmes d'imposition de ces trois pays déterminés par de tels principes généraux dépasse le cadre de cette publication. Par contre, l'accent est mis ici sur un aspect particulier de ces systèmes de taxation, c'est-à-dire comment les systèmes d'imposition conjointement avec les systèmes d'allocations peuvent influencer l'offre de travail chez l'individu dans sa prise de décision.

La charge de l'impôt sur le travail (c'est-à-dire l'impôt sur le revenu + les prélèvements sociaux)³ varie dans les trois pays étudiés ici : depuis un niveau relativement bas (9.4 % du PIB au Japon), jusqu'à un niveau assez élevé en Autriche (15.7 %), en passant par 10.9 % du PIB en Irlande (OCDE, 2002) ; cela reflète le niveau également très variable des dépenses sociales dans chacun de ces pays. En vérité, ce n'est pas seulement le niveau de l'impôt, mais aussi son organisation et sa progressivité qui varient selon le pays. Il faut noter tout d'abord que c'est au Japon que la charge de l'impôt est la plus faible, et que la progression des taux des tranches d'imposition secondaire y est limitée : 75 % des personnes actives paient l'impôt sur le revenu, et environ 80 % de ces personnes sont imposées au taux minimum de 10 % (Tax Commission, 2002). En Autriche, la charge fiscale est également relativement faible, mais l'impôt est plus progressif : le taux d'imposition sur le revenu brut va de moins de 1 % pour la première tranche de revenus, à environ 26 % pour la tranche la plus élevée avec un peu moins de 10 % comme revenu médian (statistique de l'impôt sur le revenu 2001). Par comparaison avec le milieu des années 90, la progressivité de l'impôt a augmenté (Guger, 1996) En Irlande, enfin, l'impôt a un caractère encore plus progressif : les taux d'imposition ont globalement baissé (cf. encadré 6.2) ; mais on compte encore 23 % de contribuables dans la tranche la plus imposée (42 %) (OCDE, 2001).

Deuxième élément : les régimes de cotisations sociales sont également différents dans ces trois pays – les prélèvements sont le plus élevés en Autriche, relativement élevés au Japon et c'est en Irlande qu'ils sont les plus faibles. Pour la majorité des salariés autrichiens, ces cotisations constituent les sommes les plus importantes qu'ils versent à l'État, et, étant donné le plafond fixé pour ces prélèvements (164 % du salaire moyen), ce système permet un rééquilibrage partiel par rapport à la progressivité de l'impôt sur le revenu. Cotisations sociales et impôt sur le revenu confondus, la contribution des Autrichiens va d'environ 13 % pour les salariés se situant dans la première tranche à environ 37 % pour ceux de la tranche la plus élevée (Guger, 1996).

On considère souvent qu'un système fiscal totalement individualisé (en vertu duquel chaque membre d'un couple est imposé à titre individuel) est plus incitatif à la recherche d'un second emploi dans le ménage en question que les systèmes d'imposition conjointe (Dingledey, 2001). En Autriche et au Japon, les contribuables sont répertoriés sur une base individuelle, alors qu'en Irlande, les couples sont automatiquement envisagés de manière conjointe

Encadré 6.2. La réforme fiscale en Irlande

En 1980, une décision de la Cour suprême établissait que le système fiscal fondé sur le foyer familial pénalisait en quelque sorte le mariage, et que cela n'était pas conforme à la Constitution. Dès lors, le gouvernement irlandais a, au début des années 80, opté pour un système de « séparation de l'impôt », par lequel les revenus d'un ménage étaient regroupés, puis également divisés entre les deux conjoints aux fins d'imposition. Malgré cette réforme, le second salarié du couple était toujours soumis à un taux d'imposition élevé, car les couples mariés restaient tous dans la même tranche – qu'il y ait un ou deux salariés au sein du couple –, si bien que les avantages financiers dont bénéficiait le second salarié n'étaient pas totalement éliminés. Dans le cadre d'une étude économétrique transversale (portant sur plusieurs pays, en 1999), Callan *et al.* établissaient que l'application du système d'imposition individuel à l'Irlande (qui obéissait alors à un régime fiscal en vigueur depuis 1987) contribuerait de manière très substantielle à la participation des femmes à la vie active, alors que l'application du système irlandais dans d'autres pays aurait, au contraire, des effets négatifs. Depuis lors, l'augmentation importante du nombre de femmes mariées sur le marché du travail s'est accompagnée d'une réduction également marquée de l'éventail de leurs salaires (cf. Callan et Doris, 1999) alors que les effets des récentes réformes du système fiscal irlandais ont réduit les taux d'imposition effectifs sur le second revenu.

Les réformes fiscales menées depuis 1997 ont permis d'améliorer, pour chacun, l'avantage net du fait d'exercer un emploi. En premier lieu, en effet, les taux d'imposition ont été réduits à hauteur de 6 % de 1997 à 2000 – ce qui a accru la valeur ajoutée du travail. En deuxième lieu, depuis l'an 2000, les dégrèvements fiscaux ont été remplacés par des crédits d'impôt plus généreux, à tel point qu'aujourd'hui, 37 % des salariés ne sont pas imposés (contre 26 % en 1997, DF, 2001). En troisième lieu, une politique d'élargissement et d'individualisation progressive de la tranche moyenne de contribuables (la plus faiblement imposée des deux tranches des contribuables irlandais) a été mise en place à partir du budget 2000, afin de s'assurer que 80 % des contribuables ne paient pas davantage de taxe que ce qui a été fixé par un taux standard. Une fois que cette politique sera totalement appliquée, tous les contribuables pourront bénéficier d'une tranche propre non transférable – ce qui permet de réduire effectivement le taux d'imposition du second salaire d'un couple. Cependant, cette dernière réforme ayant avantagé les couples mariés ayant deux salaires par rapport à ceux qui n'en ont qu'un (autrement dit, le bénéfice du « second salarié » s'étant accru), on a assisté à une opposition des « femmes au foyer ». Cela a finalement conduit le gouvernement à un compromis, le « Crédit d'impôt au bénéfice des personnes au foyer » – c'est-à-dire, pour les épouses des couples mariés à un

Encadré 6.2. La réforme fiscale en Irlande (suite)

seul revenu, qui restent travailler à la maison pour s'occuper des enfants, des personnes âgées ou handicapées (pour plus de détails, se référer à l'annexe à la fin de l'ouvrage). L'alliance de dégrèvements fiscaux plus généreux, de taux d'imposition plus bas et d'une tranche moyenne élargie a contribué à une réduction substantielle du taux moyen d'imposition – le bénéfice le plus important de ce système allant, proportionnellement, aux familles aux revenus les plus faibles. Ainsi, le taux moyen d'imposition d'un couple marié, où il n'y a qu'un salarié et deux enfants, et ayant un revenu global de 20 000 EUR (18 815 USD) est passé de 20.7 % en 1997 à 4.7 % en 2002 ; par ailleurs, un couple ayant deux salaires (représentant, globalement, 20 000 EUR) n'est plus du tout imposé aujourd'hui (alors qu'il l'était, à un taux de 15.9 %, en 1997). Pour des revenus de 40 000 EUR (37 629 USD), le taux d'imposition, qui était de 29.2 % en 1997, est passé à 15.7 % en 2002 pour un couple avec un seul salaire, et de 28.5 % à 13.8 % pour un couple à deux salaires (DF, 2001).

(toutefois, les deux conjoints peuvent opter pour une imposition individuelle, même si, au final, le niveau de contribution est le même). Il faut noter cependant, au sujet de l'Irlande, qu'une réforme récente a réduit les effets anti-incitatifs du système d'imposition conjointe (cf. encadré 6.2). Dans les trois pays, certains éléments du régime fiscal en vigueur favorisent le principe d'un seul salaire par ménage (il s'agit, par exemple, de crédits d'impôts en Autriche et en Irlande), ou encore un système « mixte », dans lequel il y a un salarié principal et un conjoint qui ne peut avoir (au plus) que des revenus limités (au Japon, cela se fait principalement par le biais des prélèvements sociaux).

6.2. Implications des systèmes fiscaux et d'aide sociale

Les systèmes fiscaux et d'aide sociale influent notamment sur les éléments financiers visant à inciter des parents à rechercher un emploi salarié plutôt que de s'occuper des enfants à plein-temps, et à choisir leur formule de temps de travail. Le débat sur ces incitations financières tourne généralement autour de la décision des mères de prendre un emploi, dans la mesure où les mères sont, le plus souvent, les principales responsables du soin des enfants. A vrai dire, cela n'est pas seulement lié à la tradition ou aux préférences familiales ; cette réalité reflète souvent, également, un certain réalisme économique, selon lequel le revenu familial est moins affecté si c'est le conjoint (en fait, généralement, la conjointe) ayant les plus faibles revenus qui décide de réduire son activité professionnelle (cf. le chapitre 2).

Les sections qui suivent portent sur les effets des systèmes fiscaux et d'aide sociale sur l'incitation financière immédiate à rechercher un second

salaire dans le couple – avec un accent particulier sur les parents d’enfants de moins de 6 ans (6 ans étant l’âge de scolarisation obligatoire dans les trois pays étudiés ici). Cette analyse est fondée sur des équations liées aux impôts/avantages sociaux (OCDE, 2003e, et 2003f) ; par conséquent, cette analyse ne prend absolument pas en compte les autres sources de revenus éventuelles des ménages, l’intérêt autre qu’économique qu’une activité professionnelle peut avoir pour les parents, ou encore les avantages que peut avoir, à plus long terme, sur l’évolution de la carrière ou des revenus, le fait de rester actif professionnellement. Il n’en reste pas moins que la présente étude illustre bien les points d’ancrage des systèmes fiscaux et d’aide sociale.

6.2.1. Incitations financières pouvant conduire à un second salaire dans le couple

L’une des approches possibles du phénomène des incitations financières en direction d’un éventuel second salarié dans le couple est l’idée que la décision de prendre un emploi ou non est indépendante de la position du salarié principal du couple en question⁴. Par exemple, le tableau 6.1 suppose que le salarié principal a des revenus égaux au salaire moyen de l’ouvrier de production (OCDE, 2003f) et étudie les effets pour le revenu familial (ainsi que les impôts et transferts) de différents choix d’activité professionnelle par le second apporteur de revenu. Les couples ne comportant qu’un salarié (indiqués par le chiffre 100-0, montrant que les revenus de l’un des parents correspondent à 100 % du revenu de l’ouvrier de production, tandis que l’autre n’a aucun revenu), avec deux enfants peuvent être mis en regard avec les ménages où le second salarié gagne un tiers du salaire moyen (rapport 100-33), deux tiers du salaire moyen (rapport 100-67) et avec ceux qui gagnent tous deux le salaire moyen (100-100). Afin d’illustrer les différents niveaux d’aide accordée aux couples ayant de jeunes enfants au Japon et en Autriche, la simulation en question compare des couples ayant des enfants de 1 et 4 ans à des familles ayant des enfants de 7 et 9 ans. On analyse ci-dessous comment les systèmes d’imposition et de prestations affectent la répartition des revenus entre parents et comment la prise en considération du coût de la garde des enfants peut affecter les incitations financières à travailler. Les caractéristiques spécifiques des systèmes d’imposition et de prestations qui affectent les incitations financières pour le second salaire dans un couple en-dessous du tiers de la moyenne, sont examinées à la section 6.2.2.

Le tableau 6.1 indique le niveau des montants dus à l’État (c’est-à-dire l’impôt sur le revenu plus les cotisations sociales) et celui des prestations familiales accordées par l’État au couple en question en pourcentage des revenus bruts des parents. Ce tableau montre clairement qu’au Japon, la charge est la plus faible, et qu’en Irlande, elle est la plus progressive ; quant aux cotisations sociales à proprement parler, elles sont élevées en Autriche et

Tableau 6.1. **Dans les trois pays, la charge nette globale envers les couples est très faible**
Contributions à destination de l'État et aide de l'État en ce qui concerne les familles à différents niveaux de revenus,
en pourcentage de leurs revenus bruts (2002)

Niveau de salaire (1 ^{er} adulte-2 ^e adulte)	Autriche				Irlande				Japon			
	100-0	100-33	100-67	100-100	100-0	100-33	100-67	100-100	100-0	100-33	100-67	100-100
1. Revenus salariaux bruts^a (en USD)	22 543	30 057	37 571	45 086	23 829	31 772	39 715	47 658	33 926	45 234	56 543	67 851
Contributions et aide (en % des revenus bruts)												
2. Contributions à destination de l'État												
a) Impôt sur le revenu	9.0 %	7.6 %	8.1 %	10.6 %	2.4 %	7.1 %	9.7 %	11.4 %	1.9 %	3.6 %	4.4 %	5.1 %
b) Cotisations sociales ^b	18.1 %	18.1 %	18.1 %	18.1 %	5.0 %	3.7 %	3.9 %	5.0 %	10.0 %	10.0 %	10.0 %	10.0 %
3. Allocations familiales accordées par l'État^c												
a) Pour deux enfants, de 1 et 4 ans	38.1 %	28.6 %	22.9 %	8.1 %	11.1 %	8.4 %	6.7 %	5.6 %	2.8 %	2.1 %	1.7 %	0.0 %
b) Pour deux enfants, de 7 et 9 ans	16.3 %	12.2 %	9.8 %	8.1 %	11.1 %	8.4 %	6.7 %	5.6 %	–	–	–	–
4. Contributions totales à destination de l'État moins les allocations familiales (2-3)												
a) Avec deux enfants, de 1 et 4 ans	–11.0 %	–3.0 %	3.3 %	20.5 %	–3.8 %	2.5 %	6.9 %	10.8 %	9.1 %	11.5 %	12.8 %	15.1 %
b) Avec deux enfants, de 7 et 9 ans	10.8 %	13.4 %	16.4 %	20.5 %	–3.8 %	2.5 %	6.9 %	10.8 %	11.9 %	13.6 %	14.4 %	15.1 %
5. Taux d'imposition effectif des seconds salariés^d												
a) Avec deux enfants, de 1 et 4 ans		20.4 %	25.1 %	52.0 %		20.5 %	23.5 %	25.4 %		18.0 %	18.7 %	18.3 %
b) Avec deux enfants, de 7 et 9 ans		20.4 %	25.1 %	30.1 %		20.5 %	23.5 %	25.4 %		18.0 %	18.7 %	18.3 %

Note : Voir annexe du chapitre 6 pour une description plus détaillée et un tableau des contributions et aides du gouvernement.

- a) SMO ou « salaire moyen de l'ouvrier » se rapporte au salaire moyen de l'ouvrier (SMO) 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, 2003e).
- b) Aux niveaux de revenus suivants, par exemple :
- 1) En Autriche, personnes dont le salaire se situe au-dessous du plafond fixé pour les cotisations sociales (164 %).
 - 2) En Irlande, les cotisations de sécurité sociale sont plus faibles pour un ménage de deux salariés, du fait qu'en dessous de 59 % du salaire moyen, on est exempt de cotisations, et au-dessus de ce seuil, une part de 26 % du salaire n'est pas soumise aux cotisations.
 - 3) Au Japon, le second salarié d'un ménage se situe juste au-dessus du seuil d'exemption (au-dessous de 31 % du salaire moyen, ces salariés japonais ne paient pas de cotisations santé et retraite).
- c) En Irlande, les allocations familiales ont augmenté en avril 2002 ; le montant le plus élevé a été utilisé sur une base de 12 mois.
- d) Ce taux d'imposition représente la différence entre l'augmentation des revenus salariaux bruts et celle des revenus nets lorsqu'il y a un second salarié dans le couple, et qu'il gagne soit 33 % soit 67 % du salaire moyen – le chiffre indiqué dans le tableau étant un pourcentage des revenus salariaux bruts.

Source : Chiffres basés sur OCDE (2003f).

au Japon (ce n'est qu'en Irlande que ces cotisations sont plus basses dans le cas de couples à deux salaires – par rapport aux ménages n'ayant qu'un seul salaire – situation due à des abattements pour chaque salaire (cf. l'annexe au présent chapitre). C'est en Autriche que les allocations familiales sont les plus élevées et au Japon qu'elles sont les plus faibles.

En ce qui concerne le taux de paiement, la durée et la couverture des prestations, le système autrichien de soutien financier aux familles avec un jeune enfant est généreux et influence les parents dans leurs décisions de travail et de garde. Le soutien aux familles entraîne deux effets. En premier lieu, d'un point de vue financier, cela permet davantage aux familles de choisir d'avoir un parent qui garde les enfants à plein-temps (ce que les économistes appellent l'effet revenu). C'est l'effet recherché de l'allocation de garde d'enfants – accroître la possibilité de choix. Mais le système change également la position *relative* en matière de revenu des parents qui choisissent de travailler. L'accroissement net du revenu familial provenant du second parent qui travaille est bien inférieur à ce qu'il serait s'il n'existait pas d'allocation de garde d'enfants. Bien entendu, cela réduira la probabilité qu'un ménage choisisse d'avoir deux revenus (ce que l'on appelle l'effet de substitution). Ces deux effets – l'effet de revenu (qui accroît la capacité financière des familles de choisir les dispositifs de garde d'enfants qui leur conviennent) et l'effet de substitution (qui réduit les retours en emploi) – vont dans le sens d'une réduction de la participation à la vie active des seconds salariés dans une famille. Les familles à salaire unique ayant un très jeune enfant reçoivent des transferts financiers qui sont l'équivalent de 38.1 % du salaire d'un ouvrier moyen (les paiements au titre de l'allocation de garde d'enfants constituent 22 % du salaire moyen, les allocations familiales et les crédits d'impôt 16 %). Les aides du même type pour les familles qui disposent d'un seul revenu en Irlande (11.1 % du salaire moyen) et au Japon (2.8 %) sont très inférieures (tableau 6.1). Par rapport à l'Irlande et au Japon, la politique autrichienne qui « donne le choix aux parents » apporte un soutien beaucoup plus important aux familles qui choisissent d'avoir un parent qui garde un très jeune enfant à plein-temps.

En Autriche, les allocations de garde d'enfants sont payées aux couples avec un jeune enfant si le revenu du parent qui la demande est de moins de 69 % du salaire moyen⁵. Si le revenu dépasse ce niveau, les allocations ne sont pas réduites progressivement mais supprimées complètement. Cette politique transparaît notamment à travers le taux d'imposition effectif du second revenu (tableau 6.1). Ainsi, un second salarié qui a une rémunération moyenne en Autriche est soumis à un taux d'imposition moyen de 52 % (ligne 5a), essentiellement du fait que les allocations familiales perçues par le couple en question représentent 8.1 % de ses revenus bruts (sans aucune allocation de garde d'enfants), par comparaison au taux d'imposition effectif

du second revenu, de 25.1 % dans une famille de type 100-67 lorsque les allocations de la famille (y compris l'allocation de garde d'enfants) constituent 22.9 % des revenus bruts des parents. La situation est différente en Irlande et au Japon, où le taux d'imposition effectif moyen est le même pour tous les seconds salariés pour des revenus supérieurs à un tiers du salaire moyen (tableau 6.1).

L'allocation de garde d'enfants permet *en théorie* de gagner jusqu'à 69 % du revenu moyen. Cependant, la majorité des parents qui reçoivent les allocations de garde d'enfants sont en congé parental et la réglementation sur les revenus restreint leurs revenus à environ 15 % du salaire moyen de l'ouvrier de production, à moins que l'employeur n'accepte une autre solution (chapitre 5). Les parents ont le droit de revenir chez leur employeur initial à tout moment (s'ils en font expressément la demande), mais si le revenu parental dans l'emploi initial n'est pas inférieur à 69 % du salaire moyen et pas supérieur à 90 %, le retour à l'emploi n'entraîne pas une augmentation du revenu net du ménage (par suite de la perte de l'allocation de garde d'enfants). La même structure d'incitation financière se rencontre lorsque les parents envisagent d'abandonner leur droit à reprendre un emploi chez leur employeur précédent pour travailler ailleurs. Les parents peuvent hésiter à jouir de ce droit et vu la générosité de cette aide (ainsi que les contraintes de la garde des enfants, voir ci-dessous, chapitre 5), il n'est pas surprenant que dans beaucoup de couples avec un enfant en bas âge, un parent assure la garde à plein-temps des enfants en Autriche.

A l'exception des familles autrichiennes avec de très jeunes enfants, les incitations financières en direction du second salarié qu'il gagne un tiers ou deux tiers du salaire moyen (ligne 5) sont similaires et sont d'environ 20 % dans les trois pays analysés ici⁶. Le taux d'imposition effectif d'environ 20 % est proche de celui des pays analysés dans la première étude, intitulée *Bébés et employeurs* (OCDE, 2002f). Cependant, les cotisations nettes versées à l'État (ligne 4 du tableau 6.1) sont moindres qu'en Australie, et très inférieures à celles du Danemark et des Pays-Bas. Pour prendre un exemple précis, les cotisations nettes versées à l'État par un ménage 100-33⁷ représentaient alors 16 % du revenu total du ménage en Australie, 23.5 % aux Pays-Bas et 35.4 % au Danemark. A titre de comparaison, les chiffres concernant les ménages autrichiens, irlandais et japonais ayant des enfants en bas âge (ligne 4a) sont respectivement de - 4.6 %, 2.5 % et 11.5 % des revenus bruts, et, dans le cas de couples ayant des enfants plus âgés (ligne 4b) de 13.4 %, 2.5 % et 13.6 %.

6.2.1.1. La répartition de l'activité professionnelle dans un ménage avec enfants

Les systèmes fiscaux et d'aide sociale peuvent également influencer sur la répartition des revenus des deux parents. De fait, si les allocations nettes

Tableau 6.2. **En Autriche, le système fiscal favorise les familles à deux apporteurs de revenus**

Moyenne des contributions à destination de l'État, en fonction de différentes répartitions des deux revenus (représentant au total 133 % du salaire moyen), et en pourcentage des revenus salariaux bruts

Niveau salarial (premier salarié-second salarié)	Autriche (%)			Irlande (%)			Japon (%)		
	133-0	100-33	67-67	133-0	100-33	67-67	133-0	100-33	67-67
1. Contributions à destination de l'État									
a) Impôt sur le revenu	12.7	7.6	4.3	6.8	7.1	7.1	3.6	3.6	3.6
b) Cotisations sociales	18.1	18.1	18.1	5.2	3.7	2.4	10.0	10.0	10.0
2. Allocations familiales									
a) Pour deux enfants, de 1 et 4 ans	28.6	28.6	28.6	8.4	8.4	8.4	2.1	2.1	2.1
b) Pour deux enfants, de 7 et 9 ans	12.2	12.2	12.2	8.4	8.4	8.4	-	-	-
3. Total des contributions à destination de l'État (moins les allocations familiales) (1-2)									
a) Avec deux enfants, de 1 et 4 ans	2.2	-3.0	-6.2	3.6	2.5	1.2	11.4	11.5	11.5
b) Avec deux enfants, de 7 et 9 ans	18.5	13.4	10.2	3.6	2.5	1.2	13.6	13.6	13.6

Source : Chiffres fondés sur OCDE (2003f).

versées à un ménage à revenus bruts constants varient considérablement en fonction de cette répartition des ressources parentales, cela peut avoir un effet sur l'organisation du père et de la mère par rapport aux deux pôles en question : activité professionnelle et garde des enfants. Le tableau 6.2 envisage trois cas de figure, en termes de répartition des revenus : a) les couples où il n'y a qu'un salarié ; b) les couples à deux salariés, où le salarié principal gagne 100 % du salaire moyen du secteur industriel, et le second salarié 33 % de ce salaire moyen ; enfin, c) les couples à deux salariés, où les deux partenaires ont exactement les mêmes revenus (soit 67 % du salaire moyen, pour chacun des deux). Pour chacun de ces trois cas, le tableau 6.2 indique le niveau de l'impôt sur le revenu, des cotisations sociales et des allocations familiales, en pourcentage des revenus bruts des conjoints.

On peut observer principalement que le système fiscal autrichien favorise les couples à deux salariés. Le ménage comportant un « chef de famille » en termes économiques (133-0) est imposé à 12.7 % sur ses revenus bruts, contre 4.3 % pour le ménage « salaire égal » (des deux conjoints) (67-67) – en raison, dans ce dernier cas, des dégrèvements d'impôt sur le revenu liés à l'activité professionnelle (en revanche, les cotisations sociales sont constantes, quel que soit le cas de répartition des revenus). Par ailleurs, le système irlandais est fondamentalement « neutre » par rapport à la situation des ménages sur le plan salarial (qu'il y ait un ou deux salaires) (il n'y a qu'une légère différence au niveau des cotisations sociales, en raison d'avantages individuels liés au revenu de

chacun des deux partenaires) ; enfin, le système japonais est totalement neutre à cet égard pour de tels niveaux de revenus (cf. la section 6.2.2.1).

Le fait de prendre également en considération les allocations familiales (ligne 2 du tableau 6.2) ne change aucunement la situation en Irlande et au Japon. A noter toutefois – comme nous l’avons déjà souligné plus haut – que le système autrichien d’allocations de garde des enfants est très nettement défavorable au second salaire. En fait, la situation autrichienne est fonction de l’âge des enfants, puisqu’elle favorise les ménages à un seul salaire (ou avec un salaire principal) lorsqu’ils ont des enfants en bas âge, et qu’elle permet une répartition plus égale des revenus dans le cas de couples ayant des enfants plus âgés.

6.2.1.2. *L’impact du coût de la garde des enfants*

A ce stade, l’analyse reste pertinente dans la mesure où les parents ont accès à une garde des enfants gratuite lorsqu’ils exercent un emploi. On a pu ainsi exposer clairement l’action des systèmes fiscaux et d’aide sociale. Mais, lorsque la garde des enfants a un coût, cela influe sur les choix des parents en termes d’emploi ou d’activité au foyer. Comme le démontre dans le détail le chapitre 5, les frais de garde et d’éducation des enfants sont, en Irlande, près de deux fois plus élevés qu’en Autriche et au Japon. De plus, alors qu’en Autriche et au Japon, la couverture de ce coût parental est souvent soumise à un critère de revenus, ce n’est pas le cas en Irlande (même si les ménages analysés ici se situent au-dessus du seuil lié à des critères de revenus). Le présent paragraphe compare un ménage de type 100-0 n’ayant aucun frais de garde d’enfants à des couples 100-33 et 100-67 ayant une charge partielle ou intégrale de garde de jeunes enfants, ou des frais post-scolaires pour des enfants plus âgés – le tout sur la base des coûts envisagés au chapitre 5⁸. On appelle « garde des enfants à temps partiel » une activité de 4 heures par jour – c’est souvent le cas de couples où l’un des parents ne travaille (professionnellement) que pendant un nombre d’heures relativement peu élevé, ou encore de couples ayant des horaires de travail flexibles, et où, par conséquent, une garde non parentale ne s’impose qu’à un niveau limité. En Autriche et au Japon, pour des familles ayant deux enfants relativement jeunes, ces derniers sont, en principe, pris en charge dans des crèches ; en Irlande, les enfants âgés de 4 ans sont censés être pris en charge dans le cadre préscolaire (gratuitement). Dans ces trois pays, on considère, par ailleurs, que la garde et l’éducation des enfants à plein-temps correspondent à une activité de 9 heures du matin à 18 heures – avec, dans le cas de l’Autriche et du Japon, un certain temps passé dans des crèches (pour les deux enfants concernés). En Irlande, la garde à plein-temps est envisagée comme suit : les enfants âgés d’un an sont pris en charge dans des crèches, tandis qu’un enfant de 4 ans passe quatre heures dans un cadre préscolaire (le reste de la journée étant

assuré par une nourrice ou un « baby-sitter »). Tels sont les schémas les plus « typiques » de garde organisée des enfants, dans chacun des trois pays.

Le tableau 6.3 indique les effets du coût de la garde des enfants sur l'incitation de nature financière à rechercher un second salaire au sein du couple, en soulignant les revenus nets, en pourcentage du salaire moyen du secteur industriel, avant et après considération du coût de la garde. Moins il y a d'écart entre, d'une part, les revenus nets d'un ménage à un seul salarié et n'ayant aucun frais de garde des enfants, et, d'autre part, les revenus nets d'un ménage à deux salaires, après déduction des frais de garde, plus l'attrait financier immédiat d'une activité professionnelle du second partenaire est limité.

Le coût de la garde de jeunes enfants à temps partiel a le même type d'effet sur les incitations financières dans les trois pays étudiés ici. A l'exception du ménage de niveau 100-67 en Autriche (type de famille qui, comme nous l'avons déjà souligné plus haut, n'est que peu incitée au second salaire du fait qu'elle ne bénéficie pas de l'allocation de garde des enfants), on peut dire que les systèmes en vigueur apportent un « plus » financier aux conjoints qui prennent ou reprennent un emploi. Ainsi, en Autriche, pour un ménage de niveau 100-33 (ligne 2), les revenus nets après prise en compte de l'allocation-enfant dépassent (à hauteur de 15 % du salaire moyen) les revenus nets d'un ménage 100-0, tandis qu'en Irlande, le « plus » est de 12 %, et au Japon, de 16 %.

En comparaison à la solution de la garde à temps partiel, le bénéfice financier attaché à un second salaire dans le cas d'une garde d'enfants à plein-temps est plus faible en Autriche, et plus particulièrement en Irlande. Les coûts de garde à temps plein sont conséquents en Autriche puisqu'ils représentent environ 25 % des revenus moyens d'un ouvrier, ce qui veut dire qu'il n'y a à court terme pratiquement aucun intérêt sur le plan financier, à prendre un emploi - ce qui élimine virtuellement les gains nets d'un second salaire à un tiers des revenus moyens d'un ouvrier (et plus significativement réduit les retours nets du travail au deux tiers des revenus moyens d'un ouvrier). Représentant 39 % du salaire moyen, le coût de la garde de deux jeunes enfants à plein-temps, en Irlande, fait que les revenus nets d'un ménage de type 100-33 sont *inférieurs* à ceux d'un ménage 100-0, tandis qu'à 67 % du salaire moyen, le bénéfice immédiat d'un second salaire est très limité. Si les deux enfants du couple sont pris en charge dans une crèche (par rapport au cas de figure où l'un des deux enfants est pré-scolarisé), le coût de la garde des enfants à plein-temps passe à 50 % du salaire moyen - ce qui réduit encore l'attrait d'un second salaire. A première vue, cette réalité irlandaise fait apparaître certaines contradictions, étant donné l'augmentation considérable, dans ce pays, du nombre de mères de jeunes enfants entrant dans la vie active (cf. le chapitre 2). Mais, en analysant de plus près, la chose est logique du fait que cette présence accrue des mères sur le marché du travail est liée à la

Tableau 6.3. **Le coût de la garde des enfants réduit sensiblement les avantages financiers que le couple peut tirer d'un second salaire**

Revenu net, en pourcentage du salaire moyen, avant et après paiement de la garde des enfants

Niveau salarial (premier adulte-second adulte)	Autriche				Irlande				Japon			
	100-0	100-33	100-67	100-100	100-0	100-33	100-67	100-100	100-0	100-33	100-67	100-100
Enfants en bas âge ou très jeunes (1 et 4 ans)^a												
1. Avant paiement des frais de garde	111	137	161	159	104	130	155	178	91	118	145	173
2. Coût de la garde à temps partiel des deux enfants		126	150	147		116	141	164		107	131	158
3. Coût de la garde à plein temps des deux enfants		112	136	134		91	116	139		107	131	158
Enfants en âge d'être scolarisés (7 et 9 ans)^b												
4. Avant paiement des frais de garde après l'école	89	115	139	159	104	130	155	178	88	115	143	170
5. Après paiement des frais de garde des deux enfants, après l'école		103	126	146		102	127	150		112	139	166

Note : On estime que les parents qui ne travaillent pas n'utilisent pas les services de garde d'enfants, bien que certains parents les utilisent pour le développement de l'enfant (chapitre 5). Dans les trois pays, la garde à temps plein est de 9 heures du matin à 6 heures du soir, et dure 4 heures à temps partiel.

- a) En Autriche et au Japon, les deux enfants sont en garde alors qu'en Irlande l'enfant le plus âgé est mis à temps partiel dans une sorte d'avant école élémentaire, ce qui suppose un complément de garde d'enfants pour parvenir au coût d'un temps plein. Au Japon, les coûts sont identiques quel que soit le mode de garde choisi (temps partiel ou temps plein), mais la réduction des coûts devient significative lorsqu'il s'agit du second enfant.
- b) En Autriche, les livres d'école et le transport sont accordés gratuitement aux enfants ou substitués sous forme de dons (provenant du Fonds de péréquation des charges familiales, le FPCF). Il n'existe pas d'allocations comparables pour les deux autres pays.

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

disponibilité de gardes *informelles* – même si ce type de garde des enfants n’est pas toujours bon marché (cf. chapitre 5). En outre, la flambée des prix de l’immobilier dans les années 90 en Irlande a rendu difficile l’accès au marché d’acheteurs potentiels d’une première maison tels que les jeunes mariés, ou les familles avec des enfants en bas âge. Ceci a pu avoir pour conséquence la nécessité d’un deuxième salaire dans les familles, cela même si les retours immédiats nets au travail après la garde des enfants restent faibles.

Dans l’ensemble, pour les couples ayant des enfants, les mesures incitatives financières de retour au travail envers le second apporteur de revenus, après calculs des coûts de garde à plein-temps, peuvent être limitées. Pour les familles avec des enfants de 1 et 4 ans, en estimant que le second apporteur ait commencé à travailler à hauteur des 2/3 des revenus d’un ouvrier moyen, les gains nets pour un ménage à deux revenus utilisant la garde d’enfants par rapport à un ménage n’ayant qu’un seul revenu sont environ de 3 % des revenus moyens d’un ouvrier en Autriche, de 12 % en Irlande, et de 40 % au Japon.

Le cas des couples ayant des enfants déjà scolarisés et ayant recours à la garde après l’école est quelque peu différent. A une extrémité de l’échelle, on trouve l’Irlande, où le coût de la garde des enfants après l’école représente 28 % du salaire moyen ; considérant l’apport des systèmes fiscal et d’aide sociale, il n’y a plus aucune raison (financièrement parlant), pour un second salarié touchant 33 % du salaire moyen, de se maintenir dans la vie active (en revanche, la situation est plus avantageuse, financièrement, pour les salariés ayant des revenus plus élevés). En Autriche, le coût de la garde post-scolaire atténué également, de manière notable, l’incitation financière à travailler – même si ces frais n’atteignent pas 50 % du coût irlandais, et que, par conséquent, l’effet négatif n’est pas aussi important. Enfin, à l’autre bout de l’échelle, au Japon, le coût de la garde post-scolaire est relativement faible, et, par conséquent, n’affecte guère l’attrait financier du second salaire. Mais, par ailleurs, le coût de l’éducation est beaucoup plus élevé au Japon que dans les deux autres pays (cf. chapitre 4) – ce qui peut accroître l’attrait du second salaire, dans la mesure où celui-ci augmente véritablement les revenus.

Cette analyse conduit à trois observations supplémentaires :

- Dans les trois pays en question, les contributions nettes versées à l’État sont faibles ; par conséquent, l’activité professionnelle est *vraiment payante*.
- En Autriche, les mères de très jeunes enfants sont incitées à prendre un emploi au bas de l’échelle des salaires – plutôt qu’un poste de niveau intermédiaire –, et, de leur côté, les mères d’enfants plus âgés ont toutes les raisons (financières) de se maintenir en activité. En outre, le système fiscal favorise les familles où les revenus des deux conjoints sont également répartis.

- En Irlande, les systèmes fiscal et d'aide sociale continuent à inciter à la recherche d'un second salaire ; toutefois, le travail à temps partiel n'est pas rentable pour les personnes devant payer la garde de leurs enfants.

6.2.2. Les familles à faible revenu et le travail à temps partiel

Les incitations financières sont plus efficaces pour les familles ayant de bas revenus – pour lesquelles la différence de revenu net provenant ou non du travail est la plus faible. En outre, certains effets financièrement incitatifs des systèmes fiscaux et d'aide sociale concernant les bas salaires n'ont pas été abordés dans l'analyse qui précède. Cela s'applique tout particulièrement au Japon, où la réglementation concernant la santé et les pensions de retraite et les allocations fournies par l'employeur en faveur des épouses dépendantes peuvent constituer des incitations financières pour que ces femmes limitent leurs revenus à un niveau inférieur à un seuil peu élevé. En ce qui concerne l'Irlande, les avantages liés à l'emploi de l'un des partenaires ont des effets pervers sur les incitations en direction des ménages à faibles revenus ; enfin, en Autriche, les avantages sociaux liés au niveau des ressources des ménages à faibles revenus peuvent également réduire l'attrait financier d'un emploi.

6.2.2.1. Mariage et activité professionnelle au Japon

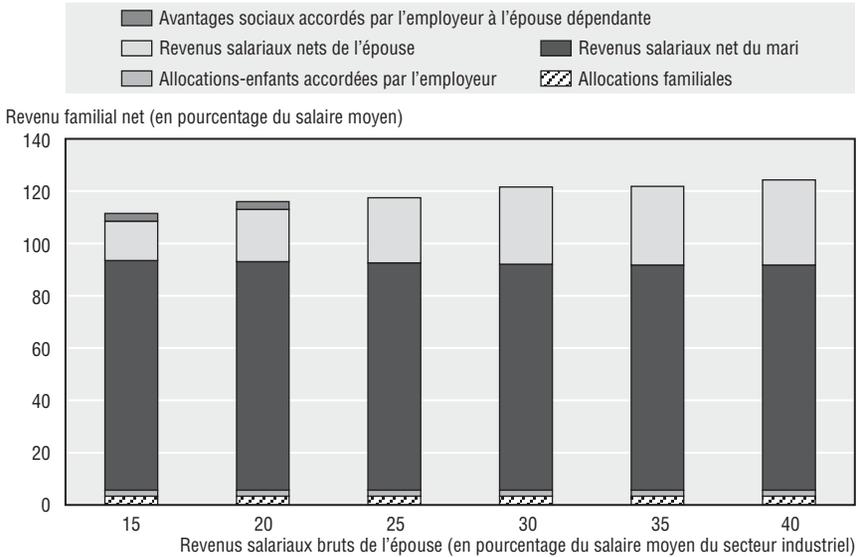
Les modalités d'imposition sur le revenu, les réglementations concernant la santé et la retraite et les systèmes de rémunération des employés stables (chapitre 3) comportent tous des prestations de soutien financier aux épouses sans revenus propres ou avec des revenus limités. En fait, le système d'impôt sur le revenu comporte deux abattements fiscaux pour les épouses (voir l'annexe de ce chapitre pour plus de détails). Ils donnent à celui qui apporte le premier revenu dans un ménage avec enfant le droit à un abattement fiscal d'au maximum 606 USD des États-Unis (303 USD après la réforme qui sera mise en 2004) par an si ses revenus sont imposés au taux habituel de 10 % (ce qui est le cas d'environ 80 % des personnes imposables) et lorsque les revenus de l'autre membre du couple sont inférieurs à 0.7 million de yens (5 582 USD ou 16 % du salaire moyen du secteur industriel)⁹. Ce système d'abattements fiscaux pour le conjoint comporte une dégressivité de l'abattement fiscal pour le principal revenu du couple pour les revenus du conjoint allant de 0.7 million de yens (16 % du salaire moyen) à 1.41 million de yens (33 % du salaire moyen). Autrement dit, les abattements du conjoint sur les impôts sur le revenu sont conçus pour que les revenus de l'autre conjoint produisent un accroissement net (après impôt) des revenus de la famille (Bureau des impôts, ministère des Finances, 2002), bien qu'ils puissent réduire les revenus nets du premier titulaire de revenu du couple.

Néanmoins, la conception de la réglementation de l'assurance sociale et des retraites, souvent renforcée par les allocations fournies par l'entreprise au

bénéfice du conjoint incite celui-ci à limiter ses heures de travail et ses revenus à un certain niveau. Deux aspects de ces incitations doivent être notés¹⁰ :

- Suivant le plus important, en dessous d'un salaire d'environ 1.3 million de yens (environ 31 % du salaire moyen, ou 22 heures hebdomadaires au niveau moyen de rémunération des femmes occupant un emploi précaire (chapitre 2) les conjoints ne doivent généralement pas payer les cotisations de sécurité sociale ou de retraite (tout en étant couverts par les cotisations du conjoint)¹¹. Au-dessus de ce niveau, les allocations ne sont pas supprimées de manière progressive, mais constituent plutôt une somme forfaitaire assez importante – d'environ 1 235 USD par an, pour un salaire d'environ 1.3 million de yens qui augmente avec les salaires supérieurs).
- Des avantages sociaux sont accordés par certains employeurs aux épouses dépendantes (c'est le cas d'environ 50 % des entreprises japonaises). La moitié de ces entreprises contribuent quels que soient les revenus du conjoint. L'autre moitié cependant paye ces allocations à l'épouse en fonction des revenus du conjoint et les allocations sont entièrement supprimées (et non progressivement) à un niveau spécifique de revenu. Cette allocation de l'entreprise est, en moyenne, de 1 000 USD par an. Parmi les entreprises qui payent une allocation soumise à un critère de revenu pour les conjointes, 76.4 % seulement payent ces allocations si les revenus du conjoint sont inférieurs à 1 030 000 JPY par an (environ 24 % du salaire moyen du secteur industriel) et 15.4 % ne payent de prestations que si les revenus du conjoint sont inférieurs à 1.3 million de yens soit environ 31 % du salaire moyen du secteur industriel (MOL, 1997a). En outre, quelque 63 % des entreprises versent également des allocations familiales aux ménages ayant des enfants à charge – ce qui porte le montant total moyen des allocations patronales à 1 791 USD par an (MOL, 1999). Il faut noter toutefois que l'allocation-enfant versée par l'employeur n'est pas, d'une manière générale, conditionnée par le niveau de revenus de la mère : par conséquent, en soi, cette allocation n'incite pas l'épouse à limiter ses revenus.

Ainsi, à la différence des modalités concernant l'impôt sur le revenu du conjoint, la conception des réglementations concernant l'assurance sociale et la retraite – souvent renforcée par l'allocation patronale au bénéfice du conjoint – n'assure pas que le gain supplémentaire de revenu par le conjoint entraîne un accroissement net du revenu familial. De même, les allocations concernées sont beaucoup plus importantes que les abattements sur l'impôt sur le revenu du conjoint (le maximum de ces abattements sera réduit de moitié en 2004, voir l'annexe de ce chapitre). En outre, le seuil pour l'assurance sociale et les contributions à la retraite n'est pas le même que le seuil de revenu du conjoint pour l'impôt sur le revenu, si bien que les épouses au Japon sont confrontées à des incitations financières ayant des effets pervers lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant leur travail.

Graphique 6.1. **Au Japon, les épouses sont encouragées à limiter leurs revenus salariaux**

Source : Chiffres établis par l'OCDE.

Le graphique 6.1 indique les effets cumulés de tous ces phénomènes, pour un couple ayant deux enfants, et où le mari gagne le salaire moyen. Il indique notamment que l'incitation, pour une épouse, à rechercher un salaire se situant dans la tranche des 20 % à 35 % du salaire moyen, est très limitée¹². En effet, dans cette tranche, le salarié en question n'a pas droit aux avantages accordés par l'employeur, paie lui-même des cotisations sociales prélevées sur son salaire, tandis que les revenus nets du mari baissent progressivement en fonction de la réduction des abattements fiscaux dont bénéficie son épouse. Il faut noter, à cet égard, deux éléments ayant des effets pervers sur l'incitation au second salaire. En premier lieu, si le salaire de la conjointe passe de 20 % à 25 % du salaire moyen, le ménage concerné va être soumis à un taux d'imposition secondaire de 71 % pour les contributions concernant l'impôt et la sécurité sociale. Cela est dû en grande partie au fait qu'à ce niveau, l'employeur ne considère plus l'épouse en question comme dépendante et ne lui accorde plus aucune allocation sociale. Deuxième élément : lorsque le salaire de la conjointe passe de 30 % à 35 % du salaire moyen, le taux d'imposition secondaire effectif des contributions pour les impôt et la sécurité sociale est encore plus élevé (96 %), car, à ce niveau de revenus, la conjointe en question doit s'acquitter de cotisations santé et retraite. Cet « effet pervers » serait bien moindre si, comme cela se fait dans le cas de l'impôt, on était, à un niveau de revenus

donné, exempt de cotisations sociales, ou si ces dernières ne se mettaient en place que de manière progressive.

Bien que, dans le cadre des systèmes fiscal et d'aide sociale, au Japon, les incitations à accroître ses revenus fonctionnent surtout à un niveau de revenus relativement élevé (cf. tableau 6.1), l'influence des réglementations concernant l'assurance santé et la retraite, et des allocations patronales est particulièrement pertinente dans un pays où 45 % des femmes exercent un emploi dit « non régulier » (faiblement rémunéré) (cf. chapitres 2 et 3). De fait, toutes les études japonaises indiquent que les femmes mariées limitent délibérément leurs revenus professionnels en dessous de la barre des 24 % du salaire moyen. Pour la majeure partie de ces femmes, le salaire plafonne à ce niveau (Ono et Rebick, 2002 ; et Nagase, 2002) ; environ 40 % des femmes n'exerçant pas un emploi régulier adaptent leur temps de travail pour s'assurer que leur mari tire le meilleur parti des différentes allocations pour conjointes dépendantes (JIWE, 1995).

Toute réforme future pourrait contribuer à atténuer, mais pas à éliminer totalement ces incitations à limiter ses revenus. Les préoccupations quant à la couverture du système de pension de retraite sont la raison de la réforme des pensions à l'horizon 2004 (MHLW, 2002c) : le projet de réforme inclut notamment certaines formes d'incitation à une activité professionnelle pour les femmes mariées. Certes, l'annonce d'une telle réforme pourrait conduire les employeurs à envisager la suppression des avantages sociaux accordés aux épouses dépendantes (Asahi Shimbun, 2002b) ; mais, étant donné la popularité de ces allocations chez les salariés, l'opposition des syndicats serait très importante – du moins si les salariés visés n'étaient pas compensés sous une autre forme.

6.2.2.2. Le cas de l'Irlande : l'aide financière accordée à tous les ménages actifs ayant de faibles revenus

En Irlande, le système des avantages accordés dans le cadre d'un emploi – intitulé « Family Income Supplement » (Complément de revenus des ménages) – contribue à rendre le travail attrayant sur le plan financier, et, ainsi, à servir à la fois les objectifs de l'emploi et de la redistribution des ressources. Ce complément est versé aux ménages ayant de faibles revenus et des enfants à charge, et travaillant au moins 19 heures par semaine (mari et femme confondus). C'est là un moyen important d'inciter financièrement les couples de chômeurs peu qualifiés à s'insérer ou se réinsérer sur le marché du travail, et, étant donné le seuil relativement bas du nombre d'heures de travail exigé pour en bénéficier, le système vise avant tout les personnes très marginales sur le marché de l'emploi. Cependant, du fait que ce système vise les ménages, il peut aussi limiter l'incitation à rechercher un second salaire. En effet, un ménage ne comptant qu'un seul salarié (à faibles revenus) a droit au Complément en question. Mais, si l'autre conjoint entre également dans la vie active – même à

un niveau de revenus très bas –, le ménage en question peut perdre son droit au Complément de revenus du fait que le revenu global des deux conjoints aura dépassé le seuil fixé. Le fait est que ce complément financier est assez fréquemment supprimé – ce qui n'incite guère les ménages ayant droit, potentiellement, à cet avantage, à accroître leur temps de travail (aussi bien en ce qui concerne le salarié principal qu'un second salaire éventuel). Callan *et al.* (2001) ont établi qu'environ 80 % des ménages ayant droit au Complément de revenus pouvaient faire l'objet d'une imposition secondaire effective à un taux de 60 à 70 %, et qu'en ce qui concernait les 20 % de ménages restants, ceux-ci pouvaient avoir à faire face à une imposition secondaire à un taux proche de 80 %.

Il faut noter toutefois que le Complément de revenus en question ne concerne qu'un pourcentage de ménages actifs relativement faible, puisqu'il n'est versé qu'aux ménages ayant des revenus inférieurs à environ 80 % du salaire moyen (le seuil exact étant fonction de la taille de la famille en question) : au total, on ne compte que 11 570 ménages bénéficiaires (DSCFA, 2001). En outre, il semble que les ayants droit n'en bénéficient pas tous comme ils le pourraient : en effet, d'après des estimations établies vers le milieu des années 90, il n'y avait peut-être qu'un tiers des ménages concernés qui touchaient effectivement le Complément de revenus (ESRI, 1997). Dès lors, les responsables politiques se sont efforcés de sensibiliser davantage cette population au programme en question, tout en améliorant également le fonctionnement. Cet effort a probablement contribué à réduire le nombre de non-bénéficiaires ayant droit au Complément de revenus (à noter que les autorités irlandaises doivent fournir prochainement des informations sur l'évaluation récente de ce programme).

6.2.2.3. Le cas de l'Autriche : complément des revenus des ménages et avantages soumis à certains critères financiers

Le travail à temps partiel peut être une option attrayante pour les mères ; en Autriche, une telle option est facilitée par le traitement fiscal préférentiel des salariés marginaux ayant des revenus non supérieurs à 284 USD par mois (voir encadré 3.3). Ce système vise à leur allouer un complément de revenus (y compris pour les étudiants) et d'améliorer ainsi quelque peu les revenus du ménage

Pendant, l'avantage que peut avoir, sur le plan financier, un emploi « marginal » peut être limité par le système, en vigueur dans les régions, d'allocations soumises à des critères de revenus. En effet, en Autriche, les gouvernements des différents *Länder* (c'est-à-dire les États fédérés) accordent notamment des allocations-logement (soumises à des critères de ressources) aux ménages à faibles revenus, et des allocations familiales aux ménages ayant de jeunes enfants. Toutefois, comme dans le cas du « Complément de revenus » irlandais, le seuil de revenus assez bas fait qu'un nombre relativement limité de ménages ou de familles peuvent bénéficier de ces avantages. Mais, contrairement

à la règle en vigueur en Irlande, les allocations accordées par les *Länder* autrichiens le sont, généralement, à tous les ménages ou familles à faibles revenus (alors qu'en Irlande, seuls les ménages actifs peuvent en bénéficier). Le programme autrichien varie selon les régions ; mais, de toute manière, les familles n'ont plus droit à ces allocations dès que leurs enfants ont dépassé l'âge de 4 ans (en l'occurrence, pour les enfants de cet âge, les *Länder* financent des écoles maternelles). Pour prendre un exemple précis, à Vienne, environ 10 % des familles ayant des enfants de 1 à 3 ans bénéficient de ces allocations familiales (dont le montant maximum est de 144 USD par enfant et par mois, voir AK, 2002). Ces allocations sont payables intégralement aux couples ayant deux enfants (le seuil de revenus exact étant fonction de la taille de la famille) et des revenus inférieurs à 47 % du salaire moyen ; l'allocation familiale est dégressive jusqu'à 71 % du salaire moyen (à noter que les allocations-logement sont accordées ou n'ont plus cours en fonction des mêmes grilles de revenus). En théorie, ces avantages, soumis à des critères de ressources, ont pour effet de réduire l'incitation, pour des ménages à faibles revenus, à prendre un emploi ou à accroître leur temps de travail. Mais, en réalité, en ce qui concerne Vienne et sa région – pour reprendre cet exemple –, les avantages concernés sont accordés à des familles ayant des revenus très bas, et, à ce niveau, l'effet en question est relativement limité. En effet, dans le cas d'un conjoint ayant un salaire équivalant à 50 % du salaire moyen, et si l'autre conjoint prend un emploi – au niveau le plus marginal possible –, le ménage en question perd, en termes d'allocations familiales (pour la région de Vienne), l'équivalent de 3 % du salaire moyen ; mais, d'un autre côté, il a, en termes de salaire, un apport plus important – équivalant à 15 % du salaire moyen.

6.3. Promotion de l'emploi auprès de parents inactifs

En Autriche et au Japon, le taux de chômage des couples avec enfants est assez bas – respectivement 2.5 % et 1.1 % et environ de 14 % en Irlande (1996), bien que le taux de chômage ait depuis baissé en raison d'une croissance de l'emploi sans précédent (données plus récentes non disponibles) –, et ce, malgré la tendance plus positive observée récemment. Le chômage est plus répandu en ce qui concerne les familles monoparentales : le taux, en l'occurrence, est de 15 % au Japon, 19 % en Autriche et 55 % en Irlande. Les chiffres autrichiens et japonais sont relativement bas – en comparaison de bon nombre d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2002h) ; mais, en Irlande, les familles monoparentales ont un lien relativement ténu avec le marché du travail. Cette section 6.3 traite de la manière dont les politiques fiscale et d'aide sociale, ainsi que les politiques de l'emploi les plus dynamiques, aident les parents inactifs à intégrer ou réintégrer le marché du travail. Cependant, on ne trouvera pas ici d'exposé intégral sur l'ensemble des avantages sociaux accordés aux chômeurs ou les programmes d'aide à l'emploi, dans la mesure

où ces systèmes concernent tous les demandeurs d'emploi – quel que soit leur statut familial. Cette section concerne essentiellement l'approche générale en matière d'intégration ou de réintégration du marché du travail des parents, et la politique menée plus spécifiquement à l'égard des familles monoparentales.

6.3.1. Approche générale de la réinsertion sur le marché du travail

Les trois pays en question ont pour politique d'aider l'ensemble des chômeurs ne bénéficiant généralement que d'un soutien limité – notamment les parents au chômage. La tradition consistait à accorder une aide très générale ; mais, aujourd'hui, chacun de ces pays évolue vers une politique d'assistance plus individuelle, plus intégrée et plus souple. Au Japon, comme en Autriche et en Irlande, les principales agences pour l'emploi sont ouvertes à l'ensemble des chômeurs ; mais souvent l'aide (c'est-à-dire les subventions à l'emploi, et la formation) est davantage orientée vers les personnes qui perçoivent des indemnités de chômage. Les autrichiens issus du « Programme de retour à l'emploi » font exception (voir ci-dessous), puisqu'un soutien supplémentaire est apporté à tous les parents dont l'objectif est de reprendre un emploi, et ce indépendamment de leur statut d'allocataire ou d'inactif.

Bon nombre de « clients » de l'aide sociale sont considérés comme inaptes au travail, et sont – d'une manière générale – moins systématiquement aidés à retrouver le chemin de l'emploi ; mais tous ceux prêts à accepter un emploi peuvent s'inscrire auprès des principaux services d'aide, ou être dirigés vers ces derniers. En fait, ce phénomène concerne davantage l'Irlande que l'Autriche ou le Japon : en Irlande, en effet, la majeure partie de l'aide sociale est accordée aux personnes qui n'ont pas d'enfants¹³ (on trouvera à l'annexe de cette étude un exposé détaillé sur la durée et le versement des indemnités sociales accordées aux chômeurs).

En Autriche et au Japon, l'aide à l'emploi en direction des chômeurs émane en grande partie des Agences publiques pour l'emploi (surnommées, au Japon, les bureaux « Bonjour le travail ! »). En Irlande, le système est moins cohérent dans la mesure où il fait intervenir plusieurs types d'acteurs : les bureaux de protection sociale (enregistrement et administration des avantages sociaux) ; l'Agence nationale de formation et d'emploi (dite « FAS ») ; les bureaux locaux d'aide à l'emploi, sous contrat avec la FAS ; les Conseils régionaux de Santé (employant des travailleurs sociaux au service des candidats aux allocations complémentaires de protection sociale, et financés, au bout du compte, par la DSFA) ; enfin, 36 partenariats locaux (dans les secteurs les plus défavorisés). Les candidats aux avantages sociaux accordés par les Bureaux de protection sociale (à l'exclusion de ceux qui souhaitent des allocations complémentaires) peuvent demander à un « Job Facilitator » (Préposé à l'emploi) de les guider à travers le réseau des différents services pour l'emploi. Mais, étant donné la multiplicité des agences en jeu, et, parfois, les frontières plutôt floues et non

officielles en termes de responsabilités ou de flux d'information, le système irlandais peut donner lieu à des doubles emplois, ou, au contraire, à des lacunes.

En Autriche et en Irlande, il existe diverses formes d'aide en direction des chômeurs – notamment des entretiens axés sur les offres ou possibilités d'emploi, une activité de conseil, ou encore l'accès à des programmes de formation et aux services sociaux. En Irlande, l'amélioration du système d'incitations financières à trouver un emploi, en direction des bénéficiaires d'avantages sociaux, a été l'un des éléments majeurs des politiques d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail (cf. l'encadré 6.3, ci-dessous). Au Japon, du fait de taux de chômage traditionnellement bas, il n'y a guère eu de demande de ce type de services. Dans ce pays, le principe a toujours été, pour chaque individu concerné, de rechercher lui-même un nouvel emploi, et cette approche a, d'une manière générale, donné de bons résultats – du fait de la mauvaise image du chômage et, par conséquent, de la motivation très forte des individus concernés de retrouver un autre emploi dans les plus brefs délais. Cependant, étant donné l'augmentation récente du taux de chômage, les autorités japonaises ont eu tendance à mener, ces derniers temps, une politique d'aide plus active – en mettant en place des services de consultation et de formation.

6.3.1.1. *L'aide aux parents en situation de chômage*

Dans les trois pays étudiés ici (Autriche, Irlande, Japon), les bénéficiaires d'indemnités de chômage sont censés rechercher un emploi – quelle que soit leur situation de famille. Cependant, rien n'indique de manière très nette qu'un grand nombre de parents soient radiés – dans aucun des trois pays – s'ils refusent une offre d'emploi au motif de leurs responsabilités parentales (même si les raisons de cette situation sont différentes dans chaque pays). En Irlande, le régime de sanctions n'est pas très strict, d'une manière générale (cf. ci-dessus). Enfin, au Japon, où les sanctions sont très rares, on ne propose généralement un emploi que si l'on sait que le candidat est en mesure de l'accepter. Si le conseiller à l'emploi sait que la personne en question n'a pu prendre aucune disposition pour la garde de ses enfants, l'offre d'emploi ne sera *probablement* pas proposée. La situation est similaire en Autriche où les services pour l'emploi tentent de trouver pour le candidat un emploi compatible avec les arrangements qu'il a pris concernant la garde des enfants. La situation est assez différente cependant pour les parents autrichiens qui souhaitent percevoir une assurance chômage *en sus* de l'allocation de garde des enfants. Dans ce cas précis, ils devront alors clarifier leur situation vis-à-vis de la garde de leurs enfants, et les candidats qui ne pourront démontrer qu'ils ont pris les arrangements nécessaires ne pourront prétendre à l'obtention d'une allocation chômage.

Encadré 6.3. **Incitations financières à retrouver un emploi en Irlande**

Parallèlement aux avantages accordés dans le cadre de l'emploi, les autorités irlandaises fournissent également une aide permettant de retrouver un emploi, et de lutter contre une sorte de cercle vicieux de la pauvreté, en réduisant la charge financière et les incertitudes liées au processus de réinsertion dans la vie active. Sur les trois pays étudiés ici, l'Irlande est le seul qui accorde une aide financière aux personnes réintégrant le marché du travail. Le principal élément de soutien aux personnes intégrant le marché du travail est la « Back to Work Allowance » (Allocation de retour au travail), soumise à des critères de revenus : pendant les trois premières années d'activité professionnelle, les bénéficiaires conservent respectivement 75 %, 50 % et, enfin, 25 % de leurs allocations de protection sociale. Depuis sa création, en 1993, l'allocation de retour au travail a permis d'aider 40 000 familles (sur 80 000 bénéficiaires au total), et, malgré quelques problèmes dus à des abandons de poste au tout début du processus de retour à l'emploi, près de 75 % des premiers bénéficiaires de l'allocation exercent toujours leur emploi trois ans plus tard. Certains avantages secondaires (tels que la carte gratuite de santé et le complément de loyer) sont également maintenus, pour les bénéficiaires, au cours des trois premières années d'activité professionnelle (ou des quatre premières années dans le cas des travailleurs indépendants) – afin, précisément, de les conforter dans le processus de retour à l'emploi. Si ce maintien des avantages « secondaires » constitue effectivement une incitation à re-travailler, le plafond de revenus fixé – soit 65 % du salaire moyen – incite à accepter un emploi à temps partiel plutôt qu'à plein-temps.

Par ailleurs, il existe également une allocation de retour dans le système éducatif, fondée sur le même principe – à savoir que les bénéficiaires inscrits à des cours de deuxième niveau ont droit à l'allocation, outre les avantages sociaux dont ils bénéficient déjà. Toutefois, cette allocation d'éducation se situe à une bien moindre échelle que celle de retour à l'emploi, puisqu'on ne comptait, en 2001, que 4 101 bénéficiaires (DSCFA, 2002) – dont 30 % seulement avaient des enfants. Le fait est que, cette allocation éducative étant réservée exclusivement aux personnes qui peuvent suivre des cours à plein-temps, elle reste difficile d'accès aux parents ne bénéficiant pas, en outre, d'une aide à la garde de leurs enfants.

La garde des enfants est l'une des préoccupations majeures des parents à la recherche d'un emploi ; cependant, d'une manière générale, les agences pour l'emploi ne sont pas chargées de résoudre ce problème – leur mission, stricto sensu, étant la recherche d'emplois. Toutefois, il faut noter deux exceptions, en Irlande : d'une part, le « Community Employment Scheme » (Plan d'emploi des collectivités – analysé dans le détail à la section 6.3.2.2),

très populaire auprès des parents dans la mesure où ce programme permet, en général, de les aider à résoudre leur problème de garde des enfants ; et, d'autre part, un partenariat local (le « Northside Partnership »), qui combine également la recherche d'emplois et de solutions au problème de garde des enfants (en recherchant toujours la meilleure formule possible dans chaque cas). En général, malgré tout, l'aide la plus générale fournie par les agences pour l'emploi au sujet des possibilités de garde d'enfants se fait sous la forme d'informations sur les services locaux opérant dans ce domaine, et – en ce qui concerne plus particulièrement l'Autriche et l'Irlande –, de subventions à la garde des enfants (ajoutées aux autres subventions en Autriche)¹⁴. Il faut noter toutefois qu'en Irlande, ces subventions sont réservées aux mères qui suivent un programme de formation ; mais, dans une certaine mesure, on craint que ces sommes ne suffisent pas à couvrir le coût du secteur officiel de garde des enfants, et que, du fait que les subventions sont versées au prestataire de services en question, cela ne pénalise les parents recherchant un type de garde plus informel (cf. Russell *et al.*, 2002). Les agences publiques pour l'emploi en Autriche apportent également leur soutien financier à la création de structures de garde des enfants à travers des subventions directes aux prestataires, et elles financent aussi les centres d'information à l'intention des mères, qui en retour se chargent d'aider les mères à trouver un mode de garde approprié pour leurs enfants.

Même dans les cas où les services de garde d'enfants sont quasiment généralisés et gratuits, les parents à la recherche d'un emploi peuvent encore être confrontés à certains problèmes concrets, consistant à trouver l'emploi adapté et un équilibre entre l'activité professionnelle et la garde des enfants. Ainsi, de nombreuses mères souhaitant retrouver un emploi n'étaient plus présentes sur le marché du travail depuis un certain temps, et n'ont peut-être plus les qualifications nécessaires ; de plus, elles recherchent souvent un emploi à temps partiel – mais les possibilités sont parfois limitées, dans ce domaine. En Autriche, on se préoccupe tout particulièrement du fait que 40 % des mères restent en dehors de la vie active au terme de leur congé (payé) de maternité, et l'on s'efforce de les aider à refaire la transition vers un emploi, après cette longue période d'inactivité professionnelle. En Autriche comme en Irlande, on prend de plus en plus conscience du fait que certaines mères au foyer souhaitent trouver ou retrouver un emploi ; dès lors, cette catégorie de femmes devient une nouvelle « cible » en termes d'emploi.

En Autriche, les agences publiques pour l'emploi ont aidé en 2002 quelque dix mille femmes souhaitant retrouver un emploi – et ce, par des processus d'information, d'orientation (en association avec d'autres services-conseils), de formation qualifiante, et par des subventions à la garde des enfants ; et ces agences pour l'emploi maintiennent leur aide après que les femmes concernées aient retrouvé une activité. Ce type de programme vise principalement les

mères professionnellement inactives et ayant des enfants de moins de 15 ans qui sont restées exclues du marché du travail pendant longtemps. Le processus de soutien de ces femmes souhaitant réintégrer la vie active se fait en trois étapes – toutes axées sur les besoins des mères en question¹⁵. Lors de la première phase du processus, les différents objectifs et options possibles sont étudiés avec un « gestionnaire du dossier » ; puis un plan est élaboré. Si, au bout de quatre semaines, on n'a pas trouvé de poste adapté à la personne concernée, on aborde une phase d'analyse plus détaillée des possibilités concrètes – en prenant en compte les qualifications de la personne, et en envisageant éventuellement un nouveau cycle de formation, une nouvelle session de conseil, et en étudiant également les grilles horaires de transport entre le domicile et l'entreprise, ainsi que les solutions en matière de garde des enfants et les possibilités de travail à temps partiel. Si, deux mois après cette deuxième phase, la recherche d'emploi n'a toujours donné aucun résultat, une troisième et dernière étape est déclenchée : elle durera trois mois, au cours desquels le demandeur d'emploi devra réadapter son approche – en termes d'horaires de travail et de type de poste souhaité, et en élargissant le champ des recherches. Au terme des six mois qui ont pu ainsi s'écouler, le demandeur d'emploi en question est soumis aux mêmes obligations que les autres chômeurs – mais, dans la pratique, pour autant que les bénéficiaires d'allocations soient concernés- il fait rarement l'objet de sanctions. La volonté des autorités autrichiennes est de continuer à aider les femmes en question y compris lorsqu'elles ont retrouvé un emploi – notamment si elles souhaitent améliorer ou actualiser leurs compétences.

Toujours en Autriche, il existe un autre programme – à moindre échelle – au service des femmes qui sont restées un certain temps hors de la vie active afin de s'occuper de leurs enfants. Il s'agit du projet *Compétence familiale*, géré par des centres de conseil familial (dépendant du ministère de la Protection sociale et des questions liées aux différentes générations) : ce programme vise les personnes qui, pendant un certain temps, ont eu une activité de garde et d'éducation de leurs enfants et souhaitent retrouver un emploi (ou d'autres membres de la famille dans cette même situation). Il s'agit, par des consultations, d'aider les parents en question à identifier les compétences qui sont les leurs au foyer, à développer leur confiance en eux-mêmes, et, finalement, à les aider à utiliser concrètement ces compétences dans le processus de recherche d'un emploi.

En Irlande, on estime actuellement à 27 000 le nombre de femmes inactives qui envisagent de réintégrer le marché du travail (FAS, 2002a). Le Projet intitulé « The Irish Gateway for Women » (« Passeport » pour les femmes d'Irlande), et entrepris en novembre 2002, vise à aider ces femmes dans leur « voyage-retour » vers le marché du travail. Comme son nom l'indique, cette initiative vise à permettre l'accès aux possibilités existantes. En outre, en réponse à

certaines préoccupations – on craignait notamment que le manque de souplesse de la plupart des sessions de formation ne rende celles-ci inaccessibles aux personnes ayant des responsabilités familiales (cf. Russell et al., 2002) –, le projet en question vise également à offrir une formation de nature plus flexible, au niveau local, afin de répondre aux besoins de chacun. On espère qu'en 2003, 1 000 femmes souhaitant retrouver un emploi auront bénéficié de ce projet FAS – aussi bien en termes de formation que de placement effectif.

6.3.2. Les familles monoparentales

Les parents uniques subissent des contraintes particulières – notamment dans la mesure où ils disposent de moins de temps que les couples pour se consacrer en partie à une activité professionnelle, parallèlement à la garde des enfants. Ils connaissent également un « risque de pauvreté » relativement important – cela étant encore plus vrai en Irlande, vu le niveau d'instruction assez bas de la population (DSCFA, 2000) et la situation de l'emploi dans ce pays, ainsi qu'au Japon (où le travail dit « atypique » est très mal rémunéré). C'est la raison pour laquelle les familles monoparentales font souvent l'objet d'une attention particulière des responsables politiques – même si le degré d'attention et l'approche politique varient dans les différents pays de l'OCDE, et notamment dans les trois pays étudiés ici. Ces différences, au niveau de l'investissement politique, sont liées à la situation particulière du marché du travail de chaque pays en matière d'emploi de parents uniques. Ainsi, en Autriche et au Japon, le taux d'emploi des parents uniques est assez élevé (y compris par rapport à celui des mères vivant en couple). En revanche, ce taux d'emploi des parents uniques est inférieur de 50 % en Irlande et au Japon (cf. tableau 6.4).

En Autriche et au Japon, les « parents uniques » ne sont pas traités de manière fondamentalement différente par rapport aux autres demandeurs

Tableau 6.4. **En Irlande, moins de 50 % des parents isolés exercent un emploi**

	Autriche	Irlande	Japon
Emploi (2001), %	81	45	83
<i>Dont, à temps partiel</i>			
(emplois dits « non réguliers » au Japon), %	33	–	50
Taux de pauvreté parmi les salariés			
(milieu des années 90), %	17	24	44
Aide économique (en USD) accordée en 2002			
(à une famille monoparentale comportant deux enfants, de 4 et 6 ans)			
Aide maximum à un parent unique	–	642	378
Allocations familiales générales	306	221	80

Source : Emploi (tableau 2.6), taux de pauvreté des salariés (tableau 2.7), aide économique (annexe au présent ouvrage).

d'emploi. D'une manière générale, on reconnaît que ces personnes doivent travailler – excepté pendant la période où leurs enfants sont encore très jeunes. Comme pour tout autre citoyen, l'aide sociale est en principe garantie ; mais elle n'est pas toujours facile à obtenir (d'une part en raison de critères de ressources très stricts, et, d'autre part, du fait qu'en Autriche comme au Japon, la loi oblige d'autres membres de la famille à aider ces parents dans le besoin). De plus, la solution de l'aide sociale n'est jamais très attrayante, en raison de la mauvaise image que cela peut avoir et du niveau financier assez bas que cela représente. En Irlande, les « parents uniques » sont considérés comme une catégorie très spécifique, et le fait, pour ces personnes, de percevoir des allocations sociales n'entraîne nullement une obligation de rechercher un emploi – du moins tant qu'elles ont des enfants à charge (jusqu'à l'âge de 18 ans, ceux-ci étant considérés à charge jusqu'à 22 ans lors de la poursuite de leurs études). En Autriche, il n'existe pas d'allocations spécifiques pour les parents uniques ; et au Japon, seules les mères célibataires perçoivent une petite indemnité, qui ne dépasse pas 378 USD par mois, alors qu'en Irlande, les allocations accordées aux familles monoparentales peuvent atteindre 642 USD par mois¹⁶.

Les parents uniques masculins sont très minoritaires ; en Autriche, ils font l'objet du même traitement que les femmes dans cette même situation. On peut en dire autant de l'Irlande, dans la mesure où les réformes de 1990 et 1997 ont intégré diverses allocations-parent unique. En revanche, au Japon, les programmes sociaux du gouvernement central – dans ce domaine – ne sont accessibles qu'aux mères célibataires ; mais certaines municipalités peuvent également mettre en place des programmes au service des parents uniques des deux sexes.

6.3.2.1. En Autriche et au Japon, les parents uniques doivent exercer une activité professionnelle

Pour les parents uniques, les principales sources de revenus sont la rémunération du travail et/ou l'aide publique (à noter, à cet égard, que les allocations publiques minimum sont accordées principalement pour les enfants, et qu'il ne s'agit pas d'une source de revenus sûre en Irlande et au Japon – cf. encadré 6.4). En Autriche et au Japon, l'approche globale est de considérer que les parents uniques (tout au moins ceux ayant des enfants de plus de 3 ans) doivent travailler : en effet, l'aide des pouvoirs publics est assez faible – les parents uniques n'étant pas traités de manière très différente des autres parents. On peut dire tout au plus que, dans ces deux pays, les parents uniques sont prioritaires par rapport aux autres parents – en termes d'accès aux crèches et à l'aide publiques (laquelle est, dans leur cas, légèrement plus importante que celle dont bénéficient les autres catégories de parents). En ce qui concerne les parents uniques, en Autriche, les agences publiques pour

Encadré 6.4. La pension alimentaire minimum des parents uniques

Pour des parents uniques, il y a beaucoup plus de chances de percevoir une pension alimentaire minimum en Autriche – par rapport à l'Irlande et au Japon. Les ex-conjoints sont contraints par la loi de verser une pension alimentaire minimum, et, à défaut, c'est le Fonds de péréquation des charges familiales qui peut verser une avance. AK (2001) indique qu'à Vienne, environ 80 % des mères vivant seules perçoivent une pension alimentaire minimale versée par le parent absent, et, sur les quelque 20 % restantes, un tiers reçoivent une avance de la part du Fonds de Péréquation (en 1998, ce Fonds a accordé ce type d'avances au bénéfice de 36 546 enfants autrichiens, voir BMUJF, 1999).

En Irlande et au Japon, c'est essentiellement le « parent unique » qui a la responsabilité d'assurer le minimum vital. Dans ces deux pays, l'État y apporte sa contribution, par le biais de certaines incitations – en l'occurrence, certaines déductions opérées dans le calcul des critères de ressources pour l'octroi des allocations d'aide sociale concernées (en Irlande et au Japon, 50 % et 20 %, respectivement, du minimum vital sont déduits pour ce calcul particulier). Mais, en dehors de cet élément, la contribution des États irlandais et japonais au maintien du minimum vital est limitée. En Irlande, il existe une unité de recouvrement des pensions alimentaires minimales ; cette unité, qui s'est récemment développée, est chargée de fixer le niveau de la pension que doit verser le parent responsable, d'en contrôler le paiement effectif, et de poursuivre les personnes qui ne s'acquittent pas de leurs paiements. Il faut noter toutefois qu'environ 10 % seulement des parents absents sont effectivement poursuivis : les 90 % restants ne font pas l'objet de poursuites soit en raison d'un manque d'informations, soit du fait que l'on considère qu'ils sont dans l'impossibilité de payer. Au Japon, la justice peut contraindre les personnes concernées à payer la pension alimentaire en question ; mais ce type de procédure demande énormément de temps. De plus, le service requérant doit établir un dossier pour chaque cas en particulier. Cependant, un projet de réforme du ministère de la Justice du Japon prévoit de prélever automatiquement la pension en question sur le salaire mensuel du conjoint absent – et ce, pour une période préalablement fixée.

La difficulté de telles procédures et la probabilité de l'incapacité du parent absent d'apporter sa contribution financière font que, dans ces deux pays (l'Irlande et le Japon), un pourcentage relativement faible de parents uniques touche la pension alimentaire minimale en question. D'après un rapport du gouvernement irlandais (2000), 3,5 % seulement des parents uniques percevant par ailleurs des allocations sociales touchaient effectivement la pension

Encadré 6.4. La pension alimentaire minimum des parents uniques (suite)

alimentaire en question ; ce rapport en concluait que les efforts du ministère étaient inefficaces et avaient peu de force persuasive à l'égard des parents responsables – pour les obliger à remplir leurs obligations. Enfin, au Japon, une enquête indiquait qu'environ 20 % des mères divorcées élevant seules leur(s) enfant(s) percevaient effectivement la pension alimentaire (MHLW, 2001).

l'emploi ont – au regard de la loi – l'obligation¹⁷ de leur procurer soit un emploi, soit une formation dans un délai de quatre semaines après leur inscription pour l'obtention d'allocations familiales et d'indemnités-chômage ; d'autre part, au Japon, les mères célibataires au chômage ont la possibilité de recevoir des informations et des conseils, ou de se porter candidates à une aide salariale.

En Autriche, les parents uniques ayant un enfant de moins de 2 ans et demi ont droit, comme les autres parents, à une allocation familiale, et, éventuellement, à un modeste complément de revenus (sous forme de prêt). Outre les allocations familiales et le crédit d'impôt lié au fait d'avoir un enfant, l'aide maximale accordée par le gouvernement fédéral pour un enfant de moins de 2 ans et demi est de 728 USD par mois (mais cette somme peut être augmentée par un apport du gouvernement de chaque *Land* concerné). Le principe qui sous-tend ces allocations familiales est de faire en sorte que qu'il soit financièrement intéressant de compléter cette aide sociale par un emploi supplétif ou à temps partiel, en maintenant ce revenu salarial au-dessous de la barre des 69 % du salaire moyen – la situation étant totalement différente si la personne dépasse ce seuil, ne serait-ce que très légèrement. Il est possible de percevoir à la fois l'allocation familiale (pour la garde d'un enfant) et les indemnités-chômage ; mais cela ne peut être une option à long terme (de dépendance à l'égard de l'aide sociale) : en effet, la personne concernée doit prouver que ses responsabilités à l'égard de son (ou ses) enfant(s) ne l'empêchent pas de rechercher ou d'exercer un emploi – dans les délais les plus brefs. Pour les parents d'enfants plus âgés, l'allocation familiale accordée par le gouvernement fédéral n'est plus que de 147 USD par mois pour une famille n'ayant qu'un enfant, et de 306 USD par mois pour une famille avec deux enfants (et ce, qu'il s'agisse d'une famille monoparentale ou d'un couple classique) ; dès lors, étant donné qu'ils sont fondamentalement traités de la même manière que les parents en couple (ainsi, par exemple, les crédits d'impôt sont les mêmes dans les deux cas), les parents uniques sont contraints – par nécessité financière – de trouver un emploi à plein-temps. En résumé, la situation autrichienne fait que les parents uniques peuvent travailler à temps partiel jusqu'à ce que leur enfant

atteigne l'âge de 2 ans et demi ; mais, ensuite, ils n'ont guère d'autre choix que de rechercher un emploi à plein-temps s'ils veulent avoir un revenu suffisant.

Au Japon, au contraire, il existe une allocation spécifiquement destinée aux mères célibataires (mais soumise à des critères de ressources) ayant des enfants de moins de 18 ans. Il faut noter toutefois que son montant maximum est de 378 USD par mois (somme pouvant être, cependant, augmentée par une modeste contribution des municipalités) ; dès lors, dans la mesure où ils n'ont aucune autre source de revenus, les parents uniques japonais doivent également trouver un emploi à plein-temps – et ce, quel que soit l'âge de leurs enfants.

6.3.2.2. En Irlande, le principal revenu des parents uniques est constitué par les allocations sociales

Dans ce domaine, la situation est très différente en Irlande : ce pays a fixé, de manière très explicite, une priorité (Government of Ireland, 1998) – à savoir la garantie d'un soutien financier décent aux familles monoparentales. L'Irlande a donc mis en place une allocation spécifique « parent unique », sans déperdition des autres allocations d'aide sociale, excepté à un niveau de revenus élevé (cf. ci-après), et pour une durée prolongée (c'est-à-dire jusqu'à ce que les enfants de la famille concernée atteignent 18 ans, voire 22 ans s'ils poursuivent des études supérieures) ; l'Irlande consacre à ce programme jusqu'à environ 0.5 % de son PIB. Pour la plupart des « parents uniques » irlandais, l'aide sociale est la principale – voire l'unique – source de revenus (DSCFA, 2000).

En Irlande, les allocations accordées aux familles monoparentales sont beaucoup plus importantes qu'au Japon : pour un parent unique de deux enfants, cette allocation peut atteindre 642 USD par mois. En outre, certains parents uniques peuvent également percevoir des indemnités partielles de chômage, à tel point qu'en l'occurrence, le montant total des revenus d'une personne au chômage (allocation de garde d'enfant + allocation-famille monoparentale + indemnité de chômage) peut atteindre 53 % du salaire moyen (soit un peu plus de 1 050 USD par mois). Par conséquent, on peut dire qu'en Irlande, il n'y a pas, pour un parent unique, la même nécessité économique de retrouver du travail qu'en Autriche ou au Japon (même si les autorités irlandaises maintiennent certaines incitations au retour à la vie active, dans la mesure où les salariés à faibles revenus ont également droit à l'allocation de famille monoparentale). En outre, il n'y a pas non plus, en Irlande, de contrainte officielle dans le sens du retour à la vie active : une étude gouvernementale (DSCFA, 2000) est parvenue à la conclusion que la création d'un test dans ce sens et/ou l'instauration d'une limitation de durée pour l'obtention des allocations sociales en question auraient peu d'utilité pratique, étant donné le manque de structures de garde d'enfants financièrement accessibles, et l'insuffisance de l'aide à la formation, à l'éducation et à l'emploi. Cette étude a donc recommandé

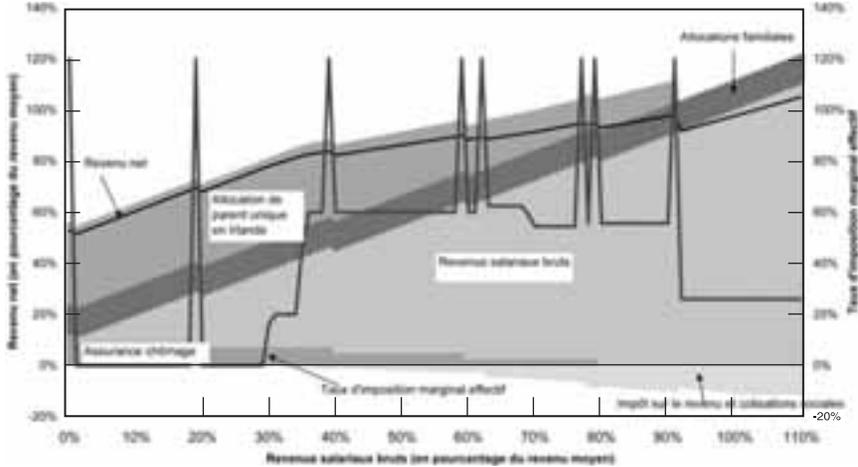
que la situation soit reconsidérée après développement des infrastructures nécessaires. En conséquence, le pays considère que les parents uniques sont en droit de dépendre des allocations sociales, et, dans près de 50 % des cas, l'allocation de famille monoparentale est versée pendant plus de huit ans (DSCFA, 2000).

Toutefois, depuis quelques années, le gouvernement irlandais redouble d'efforts en vue d'encourager l'emploi, et certains signes indiquent que la culture de la dépendance sociale évolue. Le taux d'emploi des parents uniques a augmenté (cf. chapitre 2), et, à l'heure actuelle, 67 % des parents uniques d'enfants âgés de 5 à 14 ans exercent un emploi (pourcentage important par rapport aux 33 % de parents uniques d'enfants de plus de 15 ans ayant également un emploi) (CSO, 2002). Toutefois, il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces chiffres sont liés à la politique d'encouragement du gouvernement, ou plutôt à une forte demande du marché du travail et à l'évolution, en conséquence, du comportement des catégories concernées.

La principale mesure visant à encourager les parents uniques à reprendre un emploi est une forme de dissuasion assez importante par rapport à l'allocation-parent unique : ainsi, seules les personnes ayant un revenu d'un montant maximum de 30 % du salaire moyen peuvent obtenir l'allocation la plus élevée possible (cela étant soumis, toutefois, à d'autres critères de ressources également). Ce type d'ajustement par rapport aux revenus est une politique qui vise à faciliter le passage, pour un individu, de l'assistantat social à un retour à la vie active. Cependant, le risque existe de voir certains bénéficiaires de ce système se contenter de ce type de statut « intermédiaire » – par l'alliance, sur une assez longue durée, des avantages sociaux et d'une activité à temps partiel, ce qui est le contraire même de la transition vers une vie active « normale ». Le graphique 6.2 indique l'évolution du revenu net parallèlement à l'augmentation des revenus du travail. Le cas de figure de base est celui du parent unique qui a droit aux allocations-chômage : cela permet d'indiquer le niveau d'aide maximum de l'État (cependant, la situation est pratiquement la même si la personne concernée n'a pas droit aux indemnités de chômage – la seule différence, dans ce cas, étant une légère baisse de ses revenus nets), sans mentionner la possibilité de toucher un Revenu familial complémentaire¹⁸.

Il y a manifestement un certain nombre d'exceptions à la règle générale du système d'imposition secondaire effectif : elles correspondent aux baisses des indemnités de chômage et de l'allocation-parent unique, ainsi qu'à la suppression des exemptions d'impôt et de cotisations sociales. Toutefois, on peut établir d'une manière générale que ce taux d'imposition secondaire (calculé sur des bases correctes) est habituellement d'environ 60 % pour les personnes gagnant entre 35 et 90 % du salaire moyen. Cette situation est due en grande partie au fait qu'à ce niveau de revenus, la personne en question n'a plus droit à l'allocation-parent unique (à quoi s'ajoutent la suppression des

Graphique 6.2. Le salaire en tant que complément des avantages sociaux



Note : Exclut la possibilité du paiement du « Family Income Supplement ».

Source : Chiffres établis par l'OCDE sur la base de OCDE (2003e).

indemnités de chômage, et l'augmentation de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales) ; dès lors, cela n'incite guère les parents uniques à retrouver le chemin d'un emploi régulier ou à plein-temps. Cette tendance, qui revient à encourager le travail à temps partiel, est encore renforcée par le droit à des avantages sociaux complémentaires – bien que, en l'occurrence, les seuils soient légèrement différents. A cet égard, il faut noter en premier lieu que les personnes exerçant un emploi à plein-temps n'ont pas droit à l'aide au logement (ou « Complément de loyer », que touchent 9 000 des 77 142 bénéficiaires de l'allocation-parent unique – cf. DSCFA, 2002). Et, en second lieu, seules les personnes gagnant moins de la moitié du salaire moyen ont droit à la couverture médicale gratuite.

Les données concernant les revenus des bénéficiaires de l'allocation-parent unique illustrent bien ces effets incitatifs : 17 % seulement des bénéficiaires de cette allocation ont un revenu supérieur au seuil de 30 % du salaire moyen, fixé pour pouvoir obtenir l'allocation maximale (DSCFA, 2000). Cela a pour principal effet de permettre aux parents uniques de compléter leurs allocations sociales par des revenus salariaux modestes – plutôt que de les encourager à renoncer totalement aux avantages sociaux en reprenant une activité professionnelle à plein-temps. Même si le critère de revenus a eu, d'une certaine manière, un effet positif en termes d'emploi, il semble que le principe de parents uniques dépendant d'allocations sociales importantes soit toujours accepté, en règle générale – et c'est ce que pratiquent effectivement bon nombre de familles monoparentales. Cela signifie également qu'en

Irlande, on n'a pas tiré complètement parti du « boom » de l'économie – contrairement à d'autres pays (tels que le Canada et les États-Unis), où l'on a assisté à une reprise spectaculaire de l'emploi à plein-temps de ces catégories de personnes.

Un dernier élément à souligner au sujet de l'allocation-parent unique est, sur le plan administratif, la crainte de fraudes – c'est-à-dire de cas de bénéficiaires qui, en réalité, ont une activité professionnelle dans le secteur informel, ou encore qui cohabitent avec une autre personne. Ainsi, en 1999, l'« External Control Unit » (Unité de contrôle externe), qui s'efforce de déceler les cas de fraude par rapport à divers systèmes d'aide sociale, a traité plus de 1 500 cas potentiels de fraude en matière d'allocation-parent unique, et, après enquête, supprimé ou réduit plus de 50 % des allocations versées (DSCFA, 2000).

En Irlande, l'autre volet de la politique de réintégration du marché du travail – en direction des parents uniques – est le développement d'une information dynamique sur les possibilités d'emploi. Toutefois, ce volet n'a rencontré qu'un succès limité – et ce, pour deux raisons essentielles. Premièrement, on constate une certaine incohérence entre les différents départements concernés, ainsi qu'entre les bureaux nationaux et locaux : à cet égard, il y a encore des progrès à accomplir dans le sens d'une meilleure intégration, d'une couverture et d'une accessibilité accrues des politiques (NESF, 2001). Et, en second lieu, il n'y a aucune contrainte, en direction des parents uniques, pour les obliger à participer à des programmes de retour à la vie active. En fait, cette participation se limite à ce que l'on appelle le « Community Employment Scheme » (Plan d'emploi au niveau des collectivités)¹⁹ : celui-ci est séduisant du fait de son implantation au niveau local, de sa souplesse (la participation se fait principalement à temps partiel), et du fait qu'il offre, d'une manière générale, des possibilités de garde des enfants, ainsi que de maintien des avantages sociaux secondaires et de l'allocation-parent unique (sans compter la somme de 24 USD par semaine dont bénéficient également les participants au programme). Toutefois, il faut noter également qu'environ 15 % seulement des parents uniques retrouvent effectivement un emploi, après avoir participé à ce programme (cf. Deloitte et Touche, 1998). En raison des résultats décevants que ce système a pu donner (ce qui était certainement lié au boom de l'économie irlandaise dans les années 90), le nombre de participants au « Community Employment Scheme » (Plan d'emploi au niveau des collectivités) s'est vu progressivement réduit (il est passé du chiffre élevé de 41 000 personnes en 1998 à moins de 25 000 individus en 2003) ; ce système va d'ailleurs être remplacé par le « Social Economy Scheme » (ou Programme d'économie sociale). Pour qu'un tel programme (ou tout autre programme similaire) donne de meilleurs résultats en termes de perspectives d'emploi pour les participants, il importe d'établir avec le marché du travail des liens

beaucoup plus forts que dans le cas du « Community Employment Scheme » (cf. Denny et al., 2000).

6.4. Conclusions

Dans les trois pays étudiés ici – l’Autriche, l’Irlande et le Japon –, la volonté des pouvoirs publics d’aider les parents dans leur choix entre une activité professionnelle et les activités familiales se reflète en grande partie dans les politiques fiscale et sociale. Dans ces trois pays, les charges fiscales assez faibles font que le travail est véritablement payant. Cette situation fait qu’il est également préférable d’opter pour un seul salaire – même si les incitations à un second salaire sont, *en règle générale*, maintenues par un taux d’imposition global en moyenne assez faible pour le second salarié du ménage. Cependant, la politique en vigueur dans chacun de ces pays affecte les parents dans leurs choix de travail et de garde des enfants. C’est en Irlande que le système combiné de l’impôt et de l’aide sociale est le plus cohérent : en effet, pour la plupart des niveaux de revenus, et quel que soit l’âge des enfants, il n’a pour ainsi dire aucun effet sur le choix des parents entre prendre un emploi et s’occuper de la garde des enfants. On ne peut pas en dire tout à fait autant de l’Autriche et du Japon : les autorités autrichiennes encouragent les seconds apporteurs de revenus (en général les mères d’enfants) relativement plus âgés à exercer un emploi, ce qui incite fortement les mères de très jeunes enfants à limiter leurs gains à l’extérieur et/ou à s’occuper des enfants à temps plein. Enfin, le système de santé et de retraite au Japon, renforcé par l’intention des employeurs d’accorder des allocations aux épouses, consiste surtout à inciter les femmes mariées à limiter leurs gains salariaux à des niveaux de revenus particulièrement faibles.

La nature et l’organisation de l’allocation de garde d’enfants et les réglementations du congé parental, en Autriche, sont analysées de manière plus précise au chapitre 5. Il est évident qu’en Autriche, la politique visant à donner le « choix aux parents » implique un plus large soutien aux familles qui choisissent de prendre un parent à temps plein pour s’occuper de la garde d’enfant en bas âge, contrairement à ce qui se passe en Irlande et au Japon. De récentes réformes permettent aux familles de choisir un des deux parents pour s’occuper du jeune enfant à temps plein, tandis que la position relative des revenus des famille a également changé, réduisant la probabilité pour de tels ménages d’avoir deux apporteurs de revenus. Le système devrait être réformé afin que le choix de l’emploi pour ces familles deviennent une option réaliste (comme il l’est souligné dans les conclusions du chapitre 5) Au Japon, le projet de réforme, prévu pour 2004, et concernant à la fois les abattements de l’impôt sur le revenu et le régime des retraites devrait atténuer le traitement préférentiel en faveur des épouses dépendantes ; mais cette approche ne sera pas totalement supprimée sans d’autres réformes – notamment en ce qui

concerne l'assurance-santé et les avantages sociaux accordés par les employeurs. Il faut dire également qu'au Japon, toute modification des systèmes d'incitation n'aura un véritable impact que si la culture de l'emploi évolue en parallèle – par de meilleures offres d'emploi en direction des mères souhaitant travailler (cf. le chapitre 3).

Sur les trois pays étudiés ici, l'Irlande est le seul qui ait instauré un système d'avantages sociaux dans le cadre de l'emploi. Ainsi, le « Family Income Supplement » (Revenu familial complémentaire) est une incitation financière utile, dans la mesure où il encourage les parents à retourner pleinement dans la vie active (puisque la condition exigée pour le percevoir est de travailler au moins 19 heures par semaine). Il faut souligner toutefois que, pour que toutes les familles remplissant les conditions puissent bénéficier de ce revenu complémentaire, un travail d'information est nécessaire – notamment dans le sens de l'accès effectif à cet avantage. D'autre part, le taux d'emploi des parents uniques étant, en Irlande, inférieur d'environ 50 % à celui observable dans les deux autres pays, le système devrait, là encore, faire l'objet d'une meilleure promotion auprès de la catégorie en question – afin de l'inciter à revenir normalement dans la vie active. La politique actuelle, consistant à encourager les parents uniques à travailler en ajustant le montant des avantages sociaux par rapport aux revenus salariaux, incite en fait les personnes concernées à combiner les allocations d'aide sociale et un faible salaire – au lieu de ramener ces parents uniques au cœur du marché du travail. La réforme de cette approche – c'est-à-dire le passage de ce régime de critères de revenus lié à l'allocation-parent unique au système des avantages obtenus dans le cadre de l'entreprise – pourrait faire partie d'une stratégie globale, afin de faire en sorte que les familles monoparentales ne s'appuient pas pendant de trop longues périodes sur les allocations sociales et réintègrent le marché du travail traditionnel.

Réduire les attentes dans l'obtention d'une allocation à long terme parmi les possibles bénéficiaires de l'allocation-parent unique, et soutenir de façon plus appuyée une politique de retour à l'emploi, sont nécessaires pour changer les comportements des candidats parmi les familles monoparentales. En Irlande, il est nécessaire d'intervenir de manière plus précoce et active envers les possibles bénéficiaires de l'allocation-parent unique (pour ceux qui ont de très jeunes enfants), ce qui inclut la garde d'enfants, tandis que pour ceux déjà bénéficiaires de cette allocation des mesures d'ensemble de requalification professionnelle sont probablement nécessaires. Pour que cela fonctionne réellement, on devrait exiger des parents uniques de tirer avantage des opportunités qui leur sont offertes, et à cette fin, mettre à leur disposition toutes les ressources nécessaires offertes par la société pour les y inciter. Dans les autres pays dont les parents uniques perçoivent une allocation telle qu'en Irlande, la tendance a été de combiner accroissement du marché du travail et soutien social avec une insistance sur le devoir des parents uniques de se

préparer à l'emploi, et effectivement de travailler, même lorsque leurs enfants sont encore à l'école. La politique sociale en Irlande devrait suivre le même chemin ; il n'est de l'intérêt de personne de tolérer l'obtention de subventions passives sur plusieurs années.

Sur un autre plan, la politique de l'emploi peut constituer un complément aux régimes fiscaux et d'aide sociale, en aidant les parents inactifs à reprendre le chemin de l'emploi. En Autriche et au Japon, la politique de l'emploi est essentiellement menée par les pouvoirs publics, alors qu'en Irlande, il y a plusieurs acteurs en jeu dans ce domaine – donc, un risque de « doublons » ou de lacunes. Le défaut du système irlandais (qui peut être plus ou moins apparent en fonction de la situation économique) pourrait être atténué par une définition plus précise du rôle de chacun, voire par une incitation à une meilleure coordination des différentes structures administratives – par exemple en autorisant les bureaux de protection sociale à faire appel aux services du FAS (Agence nationale pour la formation et l'emploi).

En Irlande et au Japon, les programmes spécifiquement destinés aux parents sont un élément relativement nouveau, qui pourra donner de meilleurs résultats que le système plus global en vigueur jusqu'à présent – lequel ne répondait pas directement aux besoins parentaux. Différents éléments pourraient contribuer à promouvoir la participation des parents – notamment une offre combinée d'emplois et d'équipements adéquats de garde des enfants, ou encore le fait de conférer une certaine souplesse des programmes existants. Afin d'obtenir une participation maximale, il est essentiel d'informer au sujet de tous les nouveaux programmes mis en place ; il importe, en d'autres termes, que les personnes potentiellement intéressées comprennent bien les processus existants et les avantages sociaux qui y sont liés. En outre, il convient d'établir un lien étroit entre lesdits programmes et le marché du travail, afin d'offrir concrètement de meilleures perspectives d'emploi aux participants, et de faire en sorte qu'un assez grand nombre d'entre eux puissent, au terme de leur formation, rentrer effectivement dans la vie active vers un emploi régulier. Bien que cette politique s'applique généralement à l'Autriche, les « Programmes de retour à l'emploi » semblent être des modèles de réussite qui combinent bon nombre des caractéristiques nécessaires à une telle réussite.

Il est évident, par ailleurs, que les systèmes fiscaux et d'aide sociale et la politique de l'emploi ne doivent pas être envisagés isolément, sans considérer également les choix et processus qui peuvent conduire un individu à reprendre le chemin de l'emploi. Ainsi, en Irlande, bien que les systèmes fiscal et d'aide sociale en vigueur aident effectivement les personnes à faire un choix entre activité professionnelle, d'une part, et garde des enfants, de l'autre, cette politique est en quelque sorte contredite par le coût élevé de la garde des enfants pour ceux n'ayant pas accès à des dispositifs qui facilitent ce choix –

de sorte que, sur un plan financier, il ne sera peut-être pas du tout intéressant, pour la personne en question, de prendre un emploi, à l'instar de son conjoint. Une telle situation peut entraver le développement de la participation des mères à la vie active – du fait, précisément, d'un éventail de possibilités très limité en matière de garde des enfants. Le coût de la garde des enfants à plein-temps est également élevé en Autriche, et, si l'on considère, parallèlement, que les mères peuvent bénéficier d'allocations familiales, cela revient à dire que, pour des mères ayant un faible salaire, l'intérêt financier d'une telle situation peut être également très limité, ou qu'il n'est pas, en tout cas, immédiat. Au Japon, la garde des enfants est moins onéreuse – si bien que, dans ce pays, les effets d'une telle situation sont moins négatifs en matière d'incitations financières dans le sens de l'emploi. D'autre part, la perspective à plus long terme en ce qui concerne les gains salariaux peut encourager les parents à prendre un emploi, même si les retombées financières immédiates sont faibles. Il faut dire enfin que l'élément financier n'est pas la seule motivation pour prendre ou reprendre un emploi: en effet, dans ce processus, la qualité des offres d'emploi disponibles et la plus-value du travail en termes de dignité personnelle et de relations sociales sont des éléments qui jouent également leur rôle.

Annexe du chapitre 6

Avantages financiers pour le second salarié d'un ménage

Le tableau 6A.1 fournit des données détaillées appuyant celles du tableau 6.1.

Informations supplémentaires

L'impôt sur le revenu (lignes 2 à 8 du tableau). Les avantages fiscaux consistent exclusivement dans des abattements au Japon, dans des crédits d'impôt en Irlande, et dans une association de ces deux éléments en Autriche. Dans ces trois pays, on accorde également un avantage fiscal en fonction de la situation familiale (il s'agit, au Japon, de l'abattement fiscal indiqué à la ligne 2, et, pour l'Autriche et l'Irlande, des crédits d'impôt signalés à la ligne 6 – et ce, au bénéfice d'un couple marié ou du chef de famille) ; à noter que ce crédit est relativement faible en Autriche. En Autriche et au Japon, les revenus salariaux sont imposés individuellement, alors qu'en Irlande, il y a, en règle générale, une imposition conjointe du couple (toutefois, celui-ci peut également opter pour des impôts séparés (compte tenu du montant virtuel d'une imposition conjointe). De ces trois pays, le Japon est le seul où il existe à la fois un impôt d'État et des impôts locaux – ceux-ci variant légèrement en fonction de la taille de la commune.

Les cotisations sociales (ligne 9). Sont exemptés, en Autriche et en Irlande, les bas salaires (soit, respectivement 15 % et 59 % du salaire moyen), et, au Japon, les épouses ayant un faible salaire (en dessous de 31 % du salaire moyen) et dont le conjoint paie normalement les cotisations retraite et santé, en tant que salarié. Au-dessus de ces seuils, les salariés autrichiens et japonais paient des cotisations sociales sur l'ensemble de leurs gains salariaux ; mais, en Irlande, 26 % des personnes touchant le salaire moyen sont exemptées de cotisations. En Autriche, le montant des cotisations est plafonné – pour l'ensemble des cotisations (au niveau de 164 % du salaire moyen) –, tandis qu'en Irlande, ce plafond n'existe que pour les cotisations retraite (au niveau de 153 % du salaire moyen) ; enfin, au Japon, il n'existe pas de plafond du tout.

Les prestations familiales (ligne 11). En Autriche, il existe divers types d'allocations familiales accordées par l'État (et cumulées sur la ligne 11 du tableau) : le Crédit d'impôt lié au fait d'avoir des enfants (compris dans les allocations familiales et indépendant de l'imposition réelle), les allocations

Tableau 6A.1. **Avantages financiers pour un second salarié gagnant un tiers ou deux tiers du salaire moyen**
Tableau détaillé des contributions destinées à l'État et de l'aide de l'État, à différents niveaux de revenus salariaux,
et en pourcentage des revenus salariaux bruts

Niveau salarial (premier adulte – second adulte)	Autriche				Irlande				Japon			
	100-0	100-33	100-67	100-100	100-0	100-33	100-67	100-100	100-0	100-33	100-67	100-100
1. Revenus salariaux bruts (en USD)	22 543	30 057	37 571	45 086	23 829	31 772	39 715	47 658	33 926	45 234	56 543	67 851
2. Abattements fiscaux ordinaires												
Abattement de base	0.3	0.4	0.3	0.3	–	–	–	–	8.9	13.4	10.7	8.9
Couple marié ou chef de famille	–	–	–	–	–	–	–	–	17.9	–	–	–
Enfants à charge	–	–	–	–	–	–	–	–	17.9	13.4	10.7	8.9
Dédution accordée pour les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu	18.1	18.1	18.1	18.1	–	–	–	–	10.0	10.0	10.0	10.0
Dépenses liées à l'emploi	0.6	0.8	0.7	0.6	–	–	–	–	32.7	36.0	34.2	32.7
Autres	4.6	5.9	5.1	4.6	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	23.4	25.1	24.1	23.4	–	–	–	–	87.4	72.8	65.6	60.6
3. Crédits d'impôt ou avantages financiers inclus dans le revenu imposable	–	–	–	–					–	–	–	–
4. Revenu imposable établi par le gouvernement central (1 – 2 + 3)	76.6	74.9	75.9	76.6	100.0	100.0	100.0	100.0	12.6	27.2	34.4	39.4
5. Imposition sur le revenu, établie par le gouvernement central (à l'exclusion des crédits d'impôt)	15.7	12.8	14.2	15.7	20.0	20.0	20.0	20.0	1.0	2.2	2.8	3.2
6. Crédits d'impôt												
Crédit de base	3.7	5.6	4.4	3.7	12.0	9.0	7.2	6.0	–	–	–	–
Couple marié ou chef de famille	1.5	0.0	0.0	0.0	3.0	–	–	–	–	–	–	–
Enfants	<i>a</i>	<i>a</i>	<i>a</i>	<i>a</i>	–	–	–	–	–	–	–	–
Autres	1.4	2.2	1.7	1.4	2.6	3.9	3.1	2.6	–	–	–	–
Total	6.7	7.7	6.2	5.1	17.6	12.9	10.3	8.6	–	–	–	–
7. Montant final de l'impôt sur le revenu calculé par le gouvernement central (5 – 6)	9.0	7.6	8.1	10.6	2.4	7.1	9.7	11.4	1.0	2.2	2.8	3.2
8. Impôts nationaux et locaux	–	–	–	–	–	–	–	–	0.9	1.4	1.7	1.9

Tableau 6A.1. **Avantages financiers pour un second salarié gagnant un tiers ou deux tiers du salaire moyen** (suite)
Tableau détaillé des contributions destinées à l'État et de l'aide de l'État, à différents niveaux de revenus salariaux,
et en pourcentage des revenus salariaux bruts

Niveau salarial (premier adulte – second adulte)	Autriche				Irlande				Japon			
	100-0	100-33	100-67	100-100	100-0	100-33	100-67	100-100	100-0	100-33	100-67	100-100
9. Prélèvements salariaux obligatoires, pour la sécurité sociale	18.1	18.1	18.1	18.1	5.0	3.7	3.9	5.0	10.0	10.0	10.0	10.0
10. Montant total des contributions à l'État central (7 + 8 + 9)	27.1	25.6	26.1	28.6	7.3	10.8	13.6	16.4	11.9	13.6	14.4	15.1
11. Allocations de l'État central												
Pour deux enfants, de 1 et 4 ans	38.1	28.6	22.9	8.1	11.1	8.4	6.7	5.6	2.8	2.1	1.7	0.0
Pour deux enfants, de 7 et 9 ans	16.3	12.2	9.8	8.1	11.1	8.4	6.7	5.6	–	–	–	–
12. Salaire « ramené à la maison » (1 – 10 + 11)												
Avec deux enfants, de 1 et 4 ans	111.0	103.0	96.7	79.5	103.8	97.5	93.1	89.2	89.2	87.4	86.6	84.9
Avec deux enfants, de 7 et 9 ans	89.2	86.6	83.6	79.5	103.8	97.5	93.1	89.2	88.1	86.4	85.6	84.9
13. Contributions et taxes patronales sur les salaires												
Cotisations patronales de sécurité sociale	21.7	21.7	21.7	21.7	10.8	10.2	9.9	10.8	10.5	10.5	10.5	10.5
Taxes sur la fiche de paye	7.5	7.5	7.5	7.5	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	29.2	29.2	29.2	29.2	10.8	10.2	9.9	10.8	10.5	10.5	10.5	10.5

Note : Le Crédit d'impôt accordé au responsable du ménage, en Irlande, est inclus dans le paragraphe 6 du tableau ci-dessus (« couple marié ou chef de famille »). (Ce crédit est donc inclus au paragraphe 11, plutôt qu'au paragraphe 6).

a) En Autriche, le Crédit d'impôt accordé par enfant est inclus dans les allocations familiales, indépendamment du calcul de l'impôt sur le revenu
Pour l'Irlande, ce paragraphe 11 inclut l'allocation-enfant, au taux d'avril 2002 sur une base de 12 mois.

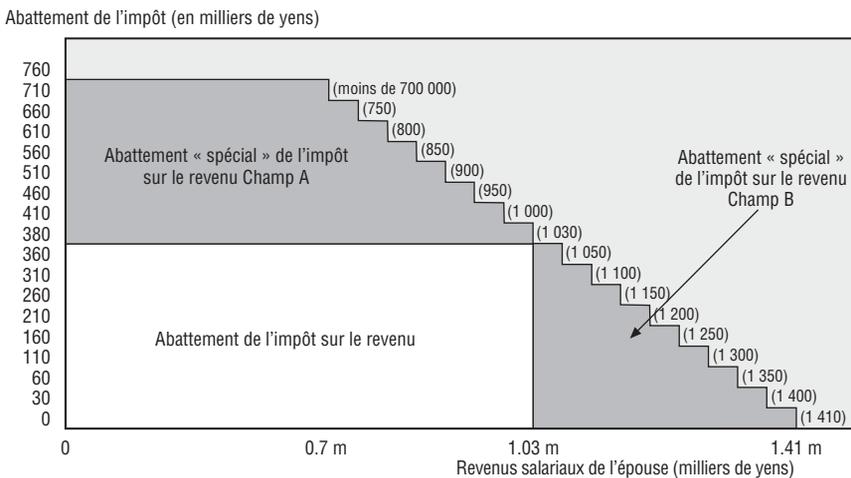
Source : Chiffres établis par l'OCDE, sur la base de OCDE (2003f).

familiales proprement dites, et, enfin, l'Allocation de garde d'enfants. En Irlande et au Japon, il n'existe qu'une allocation principale pour tous ceux ayant des enfants à charge : il s'agit du « Child Benefit » en Irlande, et d'une Allocation spécifique enfants au Japon. Toutes les familles japonaises indiquées dans le tableau perçoivent cette allocation parce qu'elles ont des revenus se situant en dessous du seuil fixé (cf. l'annexe à cette étude).

La réforme des abattements de l'impôt sur le revenu concernant les épouses dépendantes au Japon

Au Japon, il existe, à l'heure actuelle, deux types d'abattements de l'impôt sur le revenu concernant les épouses dépendantes. Premièrement, lorsque les gains annuels de l'épouse sont inférieurs à 1.03 million de JPY (8 214 USD), le salarié principal du couple a droit à un abattement fiscal de 380 000 JPY (3 030 USD). Au-dessus de ce salaire annuel, l'abattement fiscal en question n'a plus cours. Deuxième cas : il y a, au Japon, un abattement « spécial » de l'impôt sur le revenu lorsque le salaire de la conjointe est inférieur à 1.41 million de JPY (11 244 USD) par an ; cet abattement s'élève au maximum à 380 000 de JPY lorsque la conjointe gagne moins de 700 000 JPY (5 582 USD) par an, et est dégressif au-dessus de cette somme. Grâce à ces deux types d'abattements, on a pu établir, au Japon, un système de dégressivité de l'avantage fiscal en question entre deux pôles – à savoir 1.41 million de JPY et 700 000 JPY en ce qui concerne le salaire annuel de la conjointe (cf. graphique 6A.1). Le conjoint

Graphique 6A.1. Japon : les abattements de l'impôt sur le revenu concernant les épouses dépendantes



Source : Pouvoirs publics japonais.

rémunéré qui a un taux d'imposition sur le revenu de 10 % (80 % de ceux qui acquittent l'impôt sont dans ce cas) a droit à un abattement de l'impôt sur le revenu équivalent à un maximum de 606 USD par an quand la conjointe gagne moins de 700 000 JPY (soit 5 582 USD).

L'abattement spécial de l'impôt sur le revenu a été spécifiquement mis en place pour surmonter les faux effets d'incitation financière pour les deuxièmes apporteurs de revenus dans une famille : sans cet abattement, une augmentation du revenu annuel de la conjointe de 1.0 million de JPY à 1.05 million de JPY générerait un déclin du revenu global du ménage (Tax Bureau, Ministry of Finance, 2002). Dans le cadre de la réforme prévue pour 2004, l'abattement « spécial » de l'impôt sur le revenu sera en partie supprimé (voir Champ A dans le graphique 6A.1) mais au-delà d'un seuil de 1.03 million de JPY, l'abattement spécial sera dégressif, de façon à s'assurer que le travail est rémunérateur pour les deuxièmes apporteurs de revenu.

Notes

1. Le type d'aide familiale accordé en Autriche est également illustré par l'analyse de la valeur relative de ces revenus supplémentaires – le taux de cette aide étant beaucoup plus élevé pour chaque membre supplémentaire de la famille concernée que dans le cas de célibataires. En Autriche, pour un couple recevant une aide sociale, cette valeur relative est de 0.79 par enfant – contre 0.38 en Irlande et au Japon (cf. l'annexe de l'ouvrage). Ce système, qui intervient en cas de nouvelles naissances au sein d'une famille, est également beaucoup plus avantageux en Autriche que dans d'autres pays (extérieurs à la présente analyse) : en effet, cette valeur relative est seulement de 0.62 en République tchèque, de 0.39 en Allemagne et de 0.07 aux Pays-Bas (cf. l'étude d'Adema *et al.*, 2003).
2. Cette allocation-enfant, de type universel (versée pour chaque enfant de moins de 16 ans, ainsi que pour les enfants de 16 à 19 ans étudiant encore à plein temps), a augmenté de plus de 50 % dans le cadre du Budget 2001, puis, de nouveau, de 37 % dans le Budget 2002. La nouvelle augmentation – de caractère définitif – prévue pour 2003 a été reportée à 2004 et 2005 en raison de contraintes budgétaires.
3. Conformément aux termes des conventions internationales (OCDE, 2002g), le concept d'« impôt » englobe à la fois l'impôt sur le revenu (et tout autre élément d'imposition ou de taxation) et les prélèvements sociaux. Lorsque tel ou tel élément est spécifiquement lié à l'impôt sur le revenu, il en est fait précisément mention dans le texte concerné.
4. Des simulations effectuées par notre Secrétariat au sujet des incitations financières concernant différents niveaux de revenus indiquent que les effets des systèmes fiscal et d'aide sociale sur la recherche d'un second salaire au sein du couple sont toujours sensiblement les mêmes, au Japon – quel que soit le niveau de revenus du conjoint –, et qu'en Autriche et en Irlande, ils concernent essentiellement les couples où le conjoint a déjà des revenus supérieurs à la moyenne du secteur industriel. L'existence d'un premier salaire et/ou des avantages sociaux conditionnés par les ressources du ménage en question peuvent ne pas inciter, dans une certaine mesure, à rechercher un second salaire – notamment dans les ménages à faibles revenus (cf. les sections 6.2.2.2 and 6.2.2.3).

5. En Autriche, le seuil de revenu donnant droit à l'allocation de garde d'enfant est lié au revenu imposable avant déduction de dépenses spéciales (et non du revenu brut) et est légèrement différent pour les employés et les indépendants. Au niveau le plus élevé, le revenu brut (pour un employé avec un revenu non imposable de 2 %) peut être de 69 % des revenus d'un ouvrier moyen, tout en recevant les allocations de garde d'enfants.
6. Dans une étude portant sur 22 pays (en 2002), Bradshaw et Finch établissent qu'en Autriche, en Irlande et au Japon, le taux d'imposition secondaire (avant la prise en compte du coût du logement et des services) équivaut à peu près à la moyenne des 22 pays en question, pour une gamme de revenus familiaux (ménages avec deux enfants) allant de 50 % à 140 % des revenus moyens d'un salarié masculin. D'une manière générale, cela indique que les systèmes fiscaux et d'aide sociale n'ont pas d'effets correcteurs importants et inattendus sur le choix du temps de travail – dans l'éventail de revenus en question. Par conséquent, cette étude, réalisée avant la création de l'allocation de garde d'enfants en Autriche, confirme globalement les conclusions des tableaux 6.1 et 6.3.
7. Les chiffres des paiements nets à l'État à différents niveaux de revenus des familles comportant un couple établis dans le premier volume de *Bébés et employeurs* ne concernaient pas des enfants du même âge ; mais, même en faisant abstraction des allocations de garde d'enfants dans le détail, on peut dire que les systèmes pratiqués en Australie, au Danemark et aux Pays-Bas ne sont guère plus généreux vis-à-vis des ménages ayant des enfants en bas âge.
8. Pour les contribuables imposés à un taux supérieur, les abattements fiscaux sont également plus importants.
9. Les abattements pour les impôts sur le revenu au Japon pour les époux dépendants sont plus importants pour les partenaires employés qui payent des impôts à un taux plus élevé.
10. Les deux autres caractéristiques (moins significatives) réenforcent les effets de non-incitation financière des réglementations de l'assurance santé et de l'assurance retraite: des individus a) qui paient l'impôt sur le revenu à partir de gains représentant 24 % du revenu moyen par ouvrier, et b) qui peuvent avoir à payer une assurance emploi lorsqu'ils travaillent plus de 20 heures par semaines.
11. Au Japon, en général, les travailleurs ayant des bas salaires (y compris les conjoints) payent des cotisations pour l'assurance sociale et la retraite en proportion de leurs revenus, s'ils travaillent plus des trois quart des heures de travail des travailleurs ordinaires. Ceux qui ne travaillent pas ce nombre d'heures mais qui néanmoins gagnent plus de 1.3 million de yens par an n'ont pas à cotiser à l'assurance « Pension nationale » en proportion de leurs revenus.
12. Le taux d'imposition secondaire spécifique des familles japonaises lorsque les revenus du conjoint augmentent varie en fait pour chaque ménage – en fonction de l'importance des allocations accordées par l'employeur, du niveau auquel celles-ci sont perçues, des revenus du mari et donc du taux d'imposition du mari.
13. Au Japon, la plupart de ces bénéficiaires sont des personnes âgées ou handicapées (MHW, 1999), alors qu'à Vienne et dans sa région, en Autriche, on comptait, en décembre 2001, sur un total de 12 349 ménages bénéficiaires de ce type d'aide, 3 354 ménages ayant des enfants.
14. Pour l'année 2001, le montant de ces subventions s'élevait à 8.4 millions d'euros en Autriche (au bénéfice de 15 227 femmes), et à 1.7 million d'euros en Irlande.

15. En Autriche, il existe un programme similaire, également en trois étapes, à l'intention de l'ensemble des bénéficiaires des allocations-chômage ; mais le soutien apporté lors de la phase initiale de ce programme n'est pas aussi important que celui du programme destiné aux femmes.
16. Les taux de remplacement net (c'est-à-dire le ratio entre le revenu net d'impôt – y compris les allocations sociales – d'un chômeur et le revenu net dû à une activité professionnelle), pour des parents uniques ayant deux enfants – de 4 et 6 ans –, et, qui, après avoir perçu les allocations-chômage, retrouvent un emploi rémunéré à hauteur des deux tiers du salaire moyen, est de 74 % en Autriche, de 60 % en Irlande et de 72 % au Japon (OCDE, 2003d) et sont identiques pour les personnes percevant des allocations d'aide sociale. Le taux de remplacement relativement bas observable en Irlande est dû au fait que, même si le « parent unique » concerné retrouve un emploi rémunéré à hauteur des deux tiers du salaire moyen, il percevait une allocation de famille monoparentale assez considérable (cf. le graphique 6.2) – alors que ce n'est pas le cas en Autriche et au Japon.
17. Il est intéressant de noter que cette obligation fixée par la loi ne concerne que les parents uniques, et non pas les autres parents demandeurs d'emploi – même si, en principe, les agences publiques pour l'emploi doivent également procurer à ces derniers un emploi ou une formation, dans ce même délai de quatre semaines.
18. S'il se situe à un niveau de revenus assez bas, le « parent unique » travaille probablement moins de 19 heures par semaine, et n'a donc pas droit au Revenu familial complémentaire. A un niveau de revenus plus élevé, le facteur « temps de travail » correspondra probablement au critère exigé ; mais, en l'occurrence, le Revenu familial complémentaire restera limité, car son montant dépend également de celui de l'Allocation-parent unique et des autres revenus de la personne concernée.
19. 96 % des parents uniques prenant part à des programmes d'emploi participent au « Community Employment Scheme » (NESF, 2001). En avril 2000, 10 000 parents uniques participaient à ce dernier programme (DSCFA, 2000).

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 le 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.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(81 2003 14 2 P) ISBN 92-64-10419-4 - n° 53166 2003