

Modèle global économique pour l'analyse relative à la «politique de la petite enfance»

Rapport sur mandat de la
Jacobs Foundation

Résumé

Mai 2020

Mandant

Jacobs Foundation

Éditeur

BAK Economics AG

Interlocuteur

Martin Eichler

Direction, économiste en chef BAK Economics

T +41 61 279 97 14, martin.eichler@bak-economics.com

Rédaction

Alexis Bill-Körber

Martin Eichler

Marco Vincenzi

Lara Voigt

Copyright

Tous les contenus de la présente étude, notamment les textes et graphiques, sont protégés par le droit d'auteur. Le droit d'auteur est détenu par BAK Economics AG.

L'étude peut être citée avec indication de la source («Source: BAK Economics»).

Copyright © 2020 by BAK Economics AG

Tous droits réservés

Résumé

Les quatre premières années de vie sont les plus importantes dans le développement de l'enfant. Souvent, elles sont déterminantes pour un parcours éducatif accompli et des perspectives individuelles de réussite. Une «politique de la petite enfance» vise à ce que les enfants, quels que soient leur origine, leur lieu de résidence ou le revenu de leurs parents, puissent pleinement profiter des possibilités qui leur sont offertes.

Avec sa stratégie de sensibilisation nationale, la Jacobs Foundation souhaite contribuer à atteindre les objectifs d'une politique de la petite enfance. L'extension des offres du domaine de la petite enfance, dans les crèches et des places chez l'accueil familial de jour, représente une part importante d'une politique de la petite enfance. S'y ajoutent également les mesures visant à améliorer la qualité de ces offres, ou des programmes d'accompagnement tels que les visites au domicile. S'inscrivant dans ce contexte, la présente étude livre une synthèse des effets économiques d'un programme d'investissement pour l'extension des offres dans le secteur de la petite enfance. D'une part, elle se concentre sur une analyse globale des tenants et aboutissants des offres d'accueil pour les petits enfants, de la naissance jusqu'à quatre ans, d'un point de vue économique. Cette analyse se penche d'abord sur les effets observés au niveau individuel, avant de montrer les chaînes d'impact économique qui en résultent dans un cadre macroéconomique, le but étant, entre autres, de quantifier également l'ampleur des différents effets pour la Suisse. D'autre part, un calcul de simulation complet permet d'appréhender comment un programme d'investissement concret pour l'extension des offres dans le domaine de la petite enfance se répercuterait sur l'économie suisse.

Permettre aux parents d'exercer une activité lucrative supplémentaire

L'offre d'accueil extrafamilial, même pour les enfants de zéro à quatre ans qui ne sont pas encore obligés de fréquenter le jardin d'enfants, est un élément central de la politique de la petite enfance. L'accueil extrafamilial a pour effet de soulager les parents, lesquels peuvent utiliser ce temps libéré pour commencer ou intensifier une activité lucrative, ce qui induit les principaux effets économiques à court terme. Pour chaque poste d'accueil supplémentaire créé, le volume de travail chez les parents augmente de 46%. Au vu de la situation prédominante, il est probable que ce sont surtout les femmes qui participeront davantage au marché du travail. Le revenu dégagé accroît les possibilités de consommation et d'épargne des familles concernées. Sur le plan économique, cela correspond à une extension de l'offre de travail augmentant le niveau de production, ce qui renforce ainsi la croissance de l'économie suisse. L'État en profite notamment du fait de la hausse des recettes fiscales.

L'autre effet positif vient du fait que la prise d'une activité lucrative permet de gagner une expérience professionnelle supplémentaire. Cette hausse de capital humain se répercute en hausse de salaire de 2,4% par année supplémentaire de plein emploi. Sur le plan économique, des salaires plus élevés impliquent une productivité plus élevée. De ce fait le produit intérieur brut (PIB), ainsi que la prospérité, mais aussi la compétitivité (internationale) de l'économie augmentent.

Le niveau d'éducation des enfants s'améliore, ce qui crée des avantages à long terme

Pour les enfants, la participation aux offres dans le domaine de la petite enfance permet de donner les fondements et d'élargir leurs compétences et capacités. Cela s'avère précieux, notamment au niveau individuel, mais aussi comme objectif sociétal. Des effets de nature économique interviendront plus tard. Avec les compétences et capacités acquises grâce à l'«éducation et accueil des jeunes enfants» (EAJE), la réussite scolaire peut être favorisée, et les enfants entrent plus tard sur le marché du travail avec un niveau d'éducation plus élevé et des perspectives d'emploi plus favorables. L'effet éducatif moyen pour la fréquentation d'une offre EAJE est estimé à environ une demi-année de scolarité supplémentaire, ce qui donne aux enfants un capital humain supplémentaire. Cela a des conséquences sur les perspectives de revenus: le salaire attendu moyen est d'environ 4% plus élevé. Dans un cas standardisé, le revenu de travail tout au long de la vie peut augmenter de 160 000 CHF, du fait de la participation à des offres lors de la petite enfance. Cela s'accompagne également d'effets économiquement pertinents qui – comme cela a déjà été décrit pour les parents – se répercutent positivement via la productivité sur la croissance, la prospérité et la compétitivité.

Les chaînes d'impact les plus importantes de l'accueil dans le domaine de la petite enfance d'un point de vue macroéconomique ont donc déjà été décrites. Il existe cependant encore une série d'autres effets, même si ceux-ci n'ont pas la même ampleur. Du fait de changements de comportement individuels associés à la formation, à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance, la prévalence de différentes maladies change, tout comme la probabilité d'un comportement déviant et socialement indésirable. Tant des problèmes de santé qu'un comportement déviant, occasionnent des coûts dont le montant peut être réduit. En ce qui concerne le budget de l'État, il convient de considérer en outre les dépenses d'aide sociale, lesquelles peuvent être limitées par les revenus en hausse. Cela vaut notamment pour les parents, puisque les gains en revenus peuvent être plus importants d'une personne à l'autre. Les effets se font également ressentir cependant pour les enfants. Enfin, les dépenses pour les offres dans le domaine de la petite enfance doivent également être prises en compte: ces ressources ne sont plus disponibles à d'autres fins.

Les divers effets et répercussions sont répertoriés à l'aide d'une simulation

Recenser les différentes répercussions d'un accueil de la petite enfance ne suffit cependant pas pour saisir entièrement les effets économiques. D'une part, les effets doivent être combinés en tenant compte de leur ampleur respective. D'autre part, ont lieu dans le cycle économique de nombreuses interactions et répercussions qui doivent également être considérées. Afin de recenser tous les effets pertinents au niveau économique, différents calculs de simulation sont réalisés à l'aide du modèle macroéconomique de BAK Economics pour l'économie suisse. Pour cela, les résultats d'un calcul dans lequel est simulé un programme d'investissement dans le domaine de la petite enfance («scénario d'investissement») sont comparés avec ceux d'un calcul sans ce programme d'investissement, mais avec des hypothèses par ailleurs identiques («scénario de référence»). Comme le financement du programme d'investissement est également pris en compte ici, le résultat peut être interprété comme le résultat net d'un calcul de rentabilité économique.

Est analysé un programme d'investissement qui entraîne une extension des capacités d'accueil d'enfants âgés de zéro à quatre ans de 21 000 places à temps plein. Cette extension est significative, le taux d'accueil augmentant ainsi de 46 à 60%. En même temps, la contribution des parents de 90 CHF actuellement est abaissée pour tous les parents à 60 CHF (familles de jour de 75 CHF à 50 CHF). Sont analysées deux différentes façons pour l'État de financer les dépenses nécessaires pour le programme. Soit le financement est intégralement réalisé via des dettes supplémentaires («Programme d'investissement avec financement du déficit»), soit la moitié des dépenses pour le programme est contre-financée par une hausse des impôts sur le revenu («Programme d'investissement avec contre-financement»). On suppose que ce programme d'investissement sera mis en œuvre uniformément sur dix ans à partir de 2020; cette dernière hypothèse n'est cependant pas déterminante pour les résultats, mais utilisée surtout à titre d'exemple.

L'économie globale profite d'une dynamique de PIB toujours plus élevée

Les résultats de la simulation montrent que le programme d'investissement pour les offres dans le domaine de la petite enfance a un effet positif sur le produit intérieur brut (PIB) suisse. Cela vaut notamment compte tenu des coûts pour cet investissement. À long terme, lorsque tous les effets sont effectifs et qu'un nouvel équilibre est atteint dans l'économie, le PIB de la Suisse, en tenant compte du financement du déficit, est d'environ 0,48% plus élevé que sans le programme d'investissement. Ceci correspond – exprimé dans les valeurs d'aujourd'hui – à environ 3,25 milliards de francs. Le rendement net économique de l'investissement supplémentaire dans la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance est ainsi positif. Ce nouvel état d'équilibre ne sera cependant atteint qu'à très long terme, après environ 80 ans.

L'économie en bénéficie cependant déjà auparavant. Avec le programme d'investissement avec financement du déficit, le PIB est plus élevé pour chaque année du calcul de simulation que dans le scénario de référence, même dès la première année de mise en œuvre. L'évolution au fil du temps est fort régulière, le taux de croissance du PIB est cependant lui aussi pratiquement plus élevé chaque année que dans le scénario de référence. Les effets de croissance les plus importants interviennent déjà dans les années qui suivent l'introduction du programme. Jusqu'en 2029, l'année de la mise en œuvre complète du programme d'investissement, le PIB suisse aura déjà augmenté de 0,14%. D'une part, le PIB est ici boosté par les dépenses supplémentaires occasionnées par le programme d'investissement avec financement du déficit. Ces dépenses supplémentaires financées par le déficit entraînent généralement un rebond de croissance temporaire. D'autre part, l'offre de travail des parents est élargie parallèlement à l'introduction du programme. Une fois le programme mis en œuvre intégralement, l'offre de travail compte environ 9 700 postes à temps plein supplémentaires, ce qui correspond à 0,2% de l'emploi en Suisse. Le système économique nécessite certes un certain temps pour exploiter pleinement ce potentiel supplémentaire, cependant l'effet est rapidement visible même dans la croissance supplémentaire du PIB.

Tandis que dans la phase d'introduction du programme, on observe surtout une extension du volume, les effets sont plus tard davantage marqués par la hausse en capital humain. D'abord, ces effets sont certes faibles et limités aux parents. Comme

cependant chaque année une cohorte supplémentaire en tire profit, ils ne cessent de croître d'année en année. Cette dynamique est encore renforcée lorsque, outre les parents, les premiers enfants entrent sur le marché du travail et bénéficient également de ces effets de qualification. Une dynamique supplémentaire maximale due à la qualification sera donc atteinte environ 30 ans après l'introduction du programme. Ensuite, l'écart de croissance entre les deux scénarios diminue à nouveau jusqu'à ce que les taux de croissance du scénario de référence et du scénario d'investissement se soient à nouveau alignés dans un nouvel équilibre. Comme indiqué précédemment, le scénario d'investissement avec financement du déficit présente ici cependant un niveau de PIB plus élevé de 0,48% et ainsi un niveau de prospérité plus élevé.

Les effets varient fortement en fonction des hypothèses

Comme le montre aussi l'étude, les incertitudes concernant les effets d'une extension des offres dans le domaine de la petite enfance sont importantes. Ainsi, en plus du principal résultat, on détermine une fourchette dans laquelle les effets devraient fort probablement se situer malgré toutes les incertitudes. La fourchette de croissance du PIB réalisable en équilibre à long terme varie pour le scénario d'investissement avec financement du déficit entre 0,35% et 0,64%. L'effet pour le PIB suisse est ainsi positif dans toutes les variantes de calcul. D'un point de vue économique, le programme d'investissement vaut en tout cas la peine, l'incertitude concerne uniquement l'ampleur de l'effet.

Les finances publiques profitent du programme d'investissement avec financement du déficit

Un effet positif en ressort aussi à long terme pour le budget de l'État. Certes, l'État doit d'abord préfinancer le programme d'investissement en acceptant un déficit supplémentaire. Au fil du temps, l'État profite cependant de plus en plus de la dynamique économique supplémentaire par le biais de recettes fiscales en hausse. Après environ 30 ans, les recettes supplémentaires dépassent les dépenses annuelles liées au programme d'investissement de l'État. Les excédents en résultant peuvent être utilisés afin de réduire la dette cumulée auparavant. Un long horizon temporel de presque 60 ans sera cependant nécessaire pour éponger l'intégralité des dettes.

Programme d'investissement avec contre-financement plus avantageux pour les finances publiques

Si, en tant que financement alternatif, la moitié des dépenses de l'État est garantie dès le départ par une augmentation des impôts sur le revenu, de premiers excédents se forment déjà dans les années qui suivent la mise en œuvre intégrale du programme, et en 2035, donc dès six ans après celle-ci, l'endettement de l'État serait à nouveau ramené au même niveau que s'il n'y avait pas eu de programme d'investissement. Mis à part le budget de l'État, les effets économiques des deux scénarios avec financement du déficit ou contre-financement ne se distinguent guère. Le PIB est ainsi plus élevé dans l'équilibre à long terme pour le programme d'investissement avec contre-financement de 0,49% que dans le scénario de référence, tandis que la croissance du PIB pour le programme d'investissement avec financement du déficit s'élève à 0,48%.

Des mesures supplémentaires renforcent les effets positifs des offres dans le domaine de la petite enfance

Outre une extension des places d'accueil, des mesures pour l'amélioration de la qualité ou des programmes d'accompagnement parallèles font sans cesse débat. L'analyse de l'état actuel de la recherche ne donne cependant pas encore une idée claire du degré dans lequel ces mesures peuvent modifier les effets de la formation, de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. C'est la raison pour laquelle ces aspects ont été examinés séparément dans deux digressions.

Sur la base d'hypothèses quantitativement plausibles, un paquet de mesures pour améliorer la qualité de l'accueil de la petite enfance, qui augmente l'avantage que les enfants tirent de la participation, pourrait presque doubler l'effet positif sur le PIB: dans un équilibre à long terme, lorsque le programme d'investissement avec financement du déficit est couplé avec de telles mesures d'optimisation de la qualité, le PIB serait plus élevé de 0,93% que dans le scénario de référence. Les mesures supplémentaires visant à améliorer la qualité font ainsi presque doubler l'effet du programme d'investissement ou augmentent le PIB d'environ trois milliards de francs supplémentaires. L'effet supplémentaire sur le PIB est relativement important puisque tous les enfants qui profitent des offres dans le domaine de la petite enfance bénéficient de cette amélioration de la qualité.

Des moyens supplémentaires pourraient également être investis dans un programme de soutien spécial lié à la fréquentation de la crèche pour les enfants particulièrement défavorisés. La recherche montre que les enfants issus de milieux défavorisés bénéficient davantage d'un accueil externe de la petite enfance, et que cet avantage peut être encore renforcé par des mesures d'accompagnement supplémentaires. Il n'est cependant pas encore clairement établi de quelle manière et dans quelle mesure. Ainsi un tel programme de soutien pour dix pour cent des enfants particulièrement défavorisés en Suisse a été analysé dans une deuxième digression. Cette combinaison du programme d'investissement avec financement du déficit avec des mesures supplémentaires se répercuterait de manière positive sur le PIB sur la base d'hypothèses plausibles: dans un équilibre à long terme, le PIB est plus élevé de 0,69% que dans le scénario de référence, ce qui équivaut encore une fois à environ 0,2 point de pourcentage ou 1,5 milliard de francs de plus que dans le scénario d'investissement sans mesures de soutien spéciales pour les enfants défavorisés. Bien que le programme supplémentaire requière d'abord des investissements plus importants, et que les effets positifs se manifestent seulement à long terme par le rendement éducatif et la probabilité d'emploi des enfants, cet investissement vaut la peine pratiquement dès le début. Il en va de même en cas de financement de déficit complet. En effet, en raison de la dynamique économique plus forte, l'Etat peut même réduire les dettes temporairement plus élevées, de manière plus rapide grâce au programme complémentaire avec les mesures d'accompagnement, que dans le scénario sans de telles mesures.

Les deux digressions montrent que, sur la base d'hypothèses plausibles, on peut supposer que les effets économiques positifs d'un programme d'investissement peuvent être encore augmentés par des mesures supplémentaires d'amélioration de la qualité ou des mesures d'accompagnement complémentaires. Le «rendement» économique du programme d'investissement s'en trouve amélioré. Cependant, il existe encore un besoin de recherches supplémentaire afin de pouvoir définir plus précisément la nature et l'ampleur des mesures de qualité et d'accompagnement et leurs effets précis.

Le rendement net économique des investissements dans le domaine de la petite enfance est positif

Les résultats de la présente étude montrent les nombreux effets, interactions et rétroactions d'une extension des offres dans le domaine de la petite enfance, ainsi que d'une politique de la petite enfance à travers le prisme de la conjoncture macroéconomique. Principalement deux mécanismes sont centraux pour leurs effets clairement positifs sur le développement économique de la Suisse: d'une part, l'offre de travail disponible augmente, puisque les parents sont soutenus dans les tâches d'encadrement. Cela peut être utilisé pour une production et une croissance supplémentaires. D'un autre côté, le niveau de qualification de la main-d'œuvre s'améliore, tant au sein de la génération des parents grâce à l'expérience professionnelle acquise, que pour la génération des enfants grâce à leurs compétences et à leur formation. Les effets ne se feront sentir qu'à plus long terme, contribuant alors à la croissance de productivité de la Suisse et augmentant ainsi, outre le PIB, la prospérité et la compétitivité de la Suisse. D'un point de vue économique, une mise en œuvre du programme d'investissement vaut la peine et ce, en incluant les coûts du programme avec différentes options de financement et en tenant compte également des incertitudes inhérentes à ces calculs. Par ailleurs, les effets observés aident aussi l'économie suisse à surmonter les défis actuels tels que le déclin de la main-d'œuvre lié à l'évolution démographique ou la pénurie de travailleurs qualifiés. Outre les aspects économiques, une politique de la petite enfance poursuit également différents objectifs sociaux et socio-politiques. Les effets sur ces objectifs, lesquels n'ont pas été analysés ici, doivent être également pris en compte pour une considération globale.