

**LE DISPOSITIF DES HEURES D'EDUCATION  
GRATUITE AU ROYAUME-UNI, UNE POLITIQUE  
MIXTE D'ACCUEIL POUR LE JEUNE ENFANT**

**LES ECLAIRAGES MREIC.**

Catherine Collombet  
Caisse nationale des Allocations familiales, Mission des relations européennes,  
internationales, et de la coopération.

**Septembre 2020**

Au Royaume-Uni, la politique d'accueil du jeune enfant est structurée depuis 1998 par le dispositif de droit à l'éducation gratuite (*entitlement to free education*), qui a ensuite été étendu par étapes. Cette réforme marque une rupture dans un pays où prévalait une tradition de non-intervention de l'Etat dans l'éducation de cette tranche d'âge, laissée à la responsabilité des familles et à l'initiative privée.

Cette forme d'intervention présente néanmoins certaines spécificités par rapport à celles existant dans de nombreux pays d'Europe continentale. Jusqu'à 2017, elle se fait exclusivement à temps partiel, ce qui n'est pas sans lien avec un fort développement du temps partiel féminin dans ce pays. Elle s'inscrit dans une politique qui met au premier plan l'objectif de lutte contre la pauvreté des enfants, ce qui se manifeste en particulier dans la création en 2013 d'un droit plus étendu pour les familles défavorisées. Elle est dirigée vers les ménages plutôt que vers le financement des structures.

On décrira d'abord ce dispositif et les principales étapes de sa mise en place (1) avant de présenter les éléments d'évaluation sur ses effets dans la lutte contre les inégalités (2).

Pour mémoire, la tranche d'âge concernée est celle des enfants de moins de 5 ans, puisqu'il s'agit de l'âge de la scolarité obligatoire au Royaume-Uni.

## **1) Une politique originale longtemps axée sur le temps partiel, combinant expansion universelle et ciblage sur les plus défavorisés**

### **1.1. Le contexte de création du droit à l'éducation gratuite**

En dépit de débats récurrents, l'intervention publique dans l'offre d'accueil du jeune enfant est restée très limitée au Royaume-Uni jusque dans les années 1990. L'Education Act de 1918 permet aux autorités locales de bénéficier d'un financement à 50 % du gouvernement central si elles créent des écoles maternelles (*nursery education*) mais très peu d'autorités locales s'en saisissent. Le rapport Hadow de 1933 sur les *Infant and Nursery Schools* préconise de les développer prioritairement dans les quartiers les plus pauvres, dans une optique de sauvegarde de la santé des enfants. En 1944, un nouvel Education Act prescrit aux autorités locales de veiller (« *have regard to* ») à l'existence d'une offre d'accueil du jeune enfant mais elles n'ont pas d'obligation de fournir cette offre. En 1971, le pourcentage d'enfants de 3 ou 4 ans accueillis dans des écoles ou classes maternelles est encore limité à 10 %<sup>1</sup>. En 1972, un livre blanc sur l'éducation fixe un objectif d'éducation universelle gratuite mais la crise financière qui frappe le Royaume-Uni (qui est contraint de demander un plan de secours du FMI en 1976) empêche sa réalisation.

En 1994, le Premier ministre conservateur John Major annonce un nouvel objectif d'offrir une éducation pré-scolaire à 4 ans pour tous les parents qui le souhaitent. Un dispositif de « bons » (*vouchers*) est expérimenté d'abord dans quatre autorités locales avant d'être généralisé juste avant les élections de 1997. Le bon était d'un montant forfaitaire de 1 100 £, cette somme devant être complétée par la famille si le coût de la place était supérieur, ce qui était notamment le cas si la famille recherchait une offre à plein temps mais aussi pour certaines places à temps partiel plus onéreuses que la moyenne. Le bon pouvait être utilisée auprès d'offreurs publics (*maintained sector*), dans une

---

<sup>1</sup> West A., Noden Ph., 2016, Public Funding of early years education in England: An historical perspective, Clare Market Papers, 21. London School of Economics and Political Science, Department of Social Policy, London, UK

école ou classe maternelle (*nursery school or nursery class*) ou dans la classe préparatoire (*reception class*) d'une école primaire, ou d'offreurs privés (*private, voluntary or independant (PVI) sector*).

Le gouvernement travailliste « *New Labour* » issu des élections législatives de 1997, dirigé par Tony Blair, place l'accueil de la petite enfance à un haut niveau de priorité. Un livre vert sur une stratégie nationale (*National Childcare Strategy*) est publié en 1998, qui met particulièrement en avant l'enjeu d'assurer à chaque enfant le meilleur départ dans la vie. Le chancelier de l'échiquier (équivalent du ministre des finances) Gordon Brown, qui porte personnellement le programme Sure Start (cf. encadré), ira jusqu'à affirmer que la politique d'accueil du jeune enfant est pour le New Labour l'équivalent de ce qu'a représenté la création du National Health Service (NHS) après la Seconde guerre mondiale<sup>2</sup>.

#### **Le programme Sure Start : une offre innovante dédiée aux enfants défavorisés**

Le programme Sure Start puis Children's Centres consiste en un programme d'intervention pour les enfants de moins de 4 ans et leurs familles et visant une meilleure coordination entre services. Il s'agit d'un modèle intégré de services à la fois d'accueil du jeune enfant et autres services (soutien parentalité, santé, insertion professionnelle). Fourni par des organismes publics ou privés non lucratifs. Il est d'abord déployé comme une politique universelle mais déployé selon une logique géographique, avec une cible initiale visant les territoires les 20% les moins riches. A partir de 2006, il vise les territoires les 30% les moins riches ; entre 2008 et 2010, il est étendu à des territoires plus favorisés mais sans exiger de fournir des places d'accueil du jeune enfant. Le dispositif initialement centralisé est décentralisé en 2004 et devient contrôle et piloté par les autorités locales qui sont en charge d'en fournir une offre suffisante.

Dans la stratégie d'ensemble du gouvernement britannique, le programme Sure Start, qui repose sur la mise en place d'une offre innovante dédiée aux enfants défavorisés, est complémentaire du droit à l'éducation gratuite qui est universel. Le programme Sure Start s'inspire en partie du programme Head Start existant depuis les années 1960 aux Etats-Unis.

## **1.2. L'évolution du droit à l'éducation gratuite**

La création d'un droit à l'éducation gratuite, initialement de 12,5 heures par semaines 33 semaines par an pour les enfants de 4 ans, est le levier principal de cette stratégie. Il se substitue aux *vouchers*, la différence principale étant que la gratuité est garantie pour cette quotité horaire quel que soit l'offreur, alors que dans le système précédent, il pouvait y avoir un reste-à-charge. Comme les *vouchers*, le droit à l'éducation gratuite permet d'accéder à la fois aux structures publiques (*maintained*) et aux privées (PVI), ainsi qu'à l'accueil individuel (*childminders*, l'équivalent des assistants maternels en France). Il intègre ainsi dans un système commun les structures rattachées à l'éducation nationale (*nursery schools* et *nursery classes*) et les structures de *childcare*, qui avaient relevé jusqu'alors au cours du XXe siècle de politiques distinctes.

Le droit à l'éducation gratuite est ensuite étendu en plusieurs étapes :

---

<sup>2</sup> G. Brown, "Make this a manifesto for children", The Guardian, 5 janvier 2005.

- \* 2004 : extension aux enfants de 3 ans ;
- \* 2006 : extension de 33 à 38 semaines par an ;
- \* 2010 : extension à 15h par semaine (soit 570 h par an) à partir de 3 ans et possibilité de répartition flexible entre 3 et 5 jours ;
- \* 2012 : le droit peut se répartir entre 2 et 5 jours ;
- \* 2013 : extension du droit à la gratuité pour 15h pour les enfants de 2 ans, pour les 20 % de familles les plus défavorisées ;
- \* 2014 : relèvement des plafonds de ressources pour couvrir 40 % des familles les plus défavorisées pour les enfants de 2 ans ;
- \* 2017 : extension à 30h par semaine pour couples biactifs ou parents solos qui travaillent, à partir de 3 ans.

Les autorités locales sont en charge de financer ces heures d'éducation gratuites prévues par la loi (et de fournir une offre suffisante) ; les parents doivent payer pour les heures additionnelles passées dans le mode d'accueil.

Le système existe dans les quatre nations du Royaume-Uni mais avec quelques variations. Au Pays de Galles, l'accueil est limité à 10h/semaines pour les 3-4 ans. En Irlande du nord, il est limité à 12,5 h/an pour les 3 ans. En Ecosse, il est de 600 heures par an (ce qui est légèrement supérieur aux 15 heures sur 38 semaines) pour l'ensemble des enfants de 3-4 ans et pour tous les enfants de 2 ans dont les parents sont au chômage.

Par rapport à d'autres pays européens, Royaume-Uni se caractérise donc par une gratuité longtemps limitée à un temps partiel pour les 3-4 ans. La réforme de 2013 a ajouté une dimension forte de lutte contre les inégalités en instaurant une large couverture gratuite (même si à temps partiel) pour les enfants défavorisés. Le dispositif mêle un pan de politique universelle, pour les 3 et 4 ans et un pan ciblé pour les 2 ans. La réforme de 2017 instaure pour la première fois une prise en charge gratuite à temps plein, avec cette fois-ci un objectif de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour les couples biactifs.

### **1.3. Données chiffrées sur la couverture par les modes d'accueil et la typologie des fournisseurs**

#### Taux de couverture

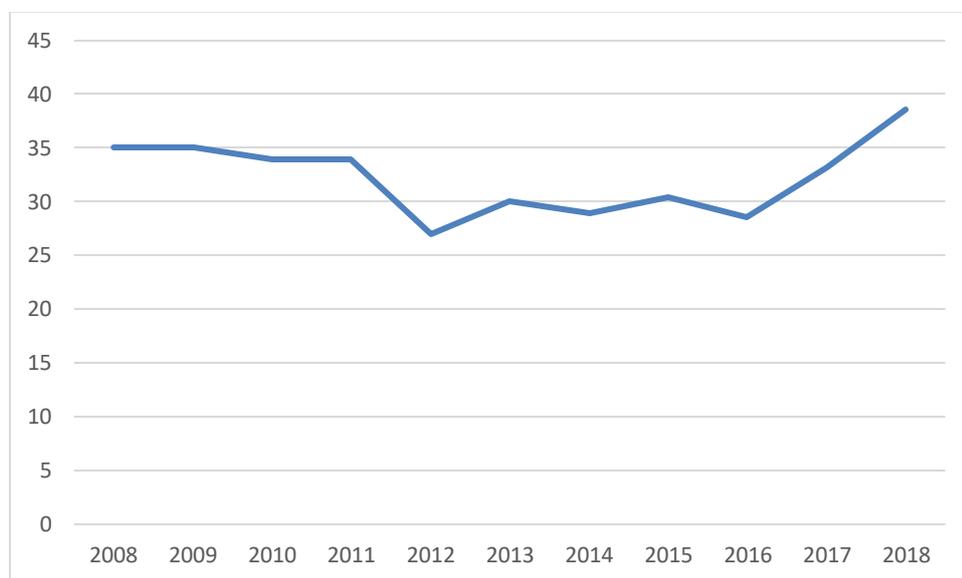
Au Royaume-Uni, le taux de couverture est très dépendant de l'âge de l'enfant. La couverture par des modes d'accueil formels est quasi inexistante avant 2 ans. Elle est de 43,7 % à l'âge de 2 ans et quasi universelle à partir de 3 ans.

## Taux de couverture des jeunes enfants par des modes d'accueil formels

	Moins de 2 ans	2 ans	Moins de 3 ans	3 ans	4 ans
Taux de couverture	0,1	43,7	15	96,7	96,1

Le taux de couverture des jeunes enfants par des modes d'accueil formels a globalement peu progressé entre 2008 et 2018. Il baisse de près de 7 points entre 2011 et 2012, ce qui peut être associé au plan d'austérité mis en œuvre par les conservateurs après leur arrivée au pouvoir en 2010, reste stable entre 2012 et 2016 et remonte fortement depuis cette date, ce qui peut être associé aux extensions du droit à l'éducation gratuite (pour les enfants de 2 ans).

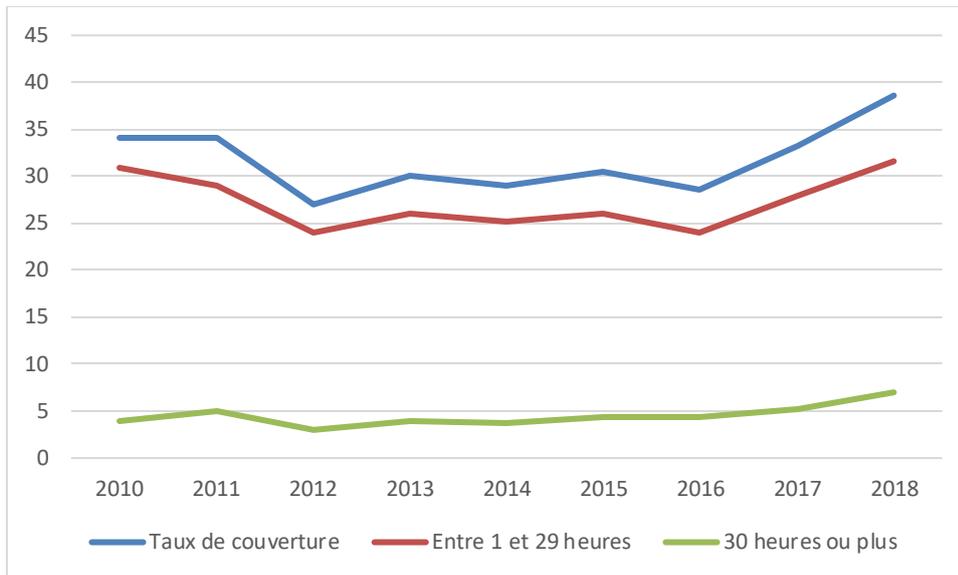
### Evolution du taux de couverture des jeunes enfants par des modes d'accueil formels entre 2008 et 2018



Source : Eurostat

On constate une très forte prédominance de l'accueil à temps partiel, qui est une caractéristique structurelle du système britannique. Les parents peuvent accéder à un accueil à temps plein mais les heures au-delà du droit à l'éducation gratuite sont à leur charge, sauf pour les couples biactifs depuis 2017. On note une légère progression de l'accueil à temps plein depuis cette date.

## Evolutions respectives du taux de couverture à temps partiel et à temps plein des jeunes enfants par des modes d'accueil formels

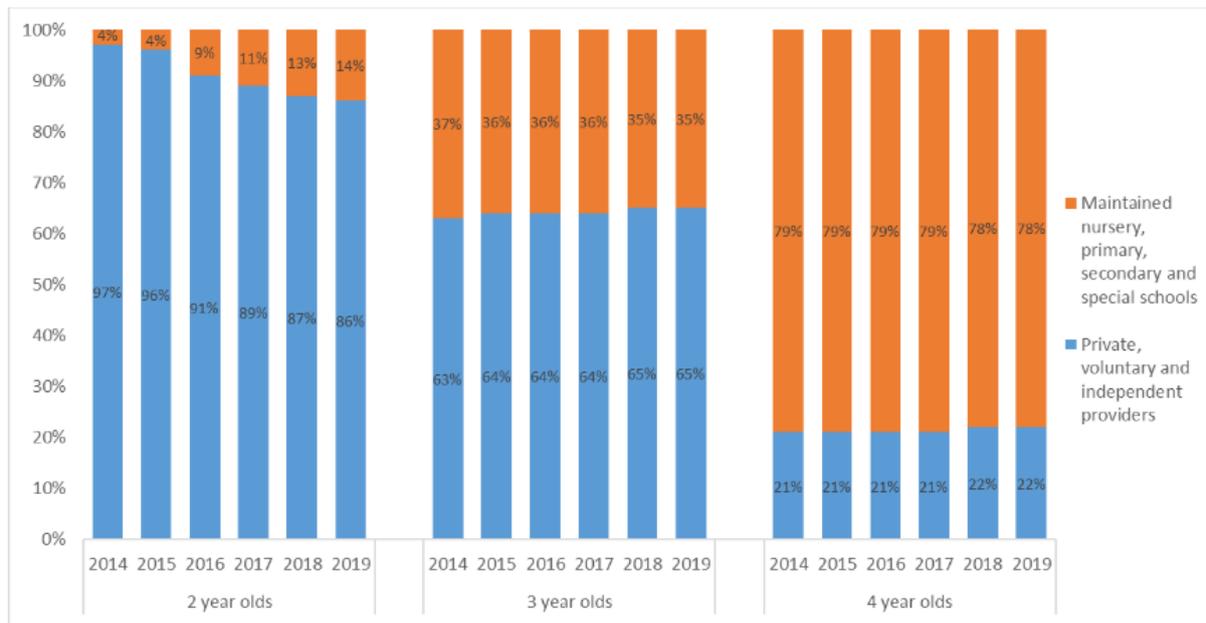


Source : Eurostat

### Typologie des offreurs

La typologie des offreurs, elle aussi, est très contrastée selon l'âge. A l'âge de 4 ans, les quatre cinquièmes des heures d'éducation gratuite sont fournies par les structures publiques. La proportion s'inverse quasiment à l'âge de 3 ans avec deux tiers de l'offre assurée par les structures PVI. Lors de la mise en place du droit à l'éducation gratuite à 2 ans en 2013, les structures publiques ne couvraient quasiment pas cette tranche d'âge, mais leur part a ensuite progressé pour atteindre 14% en 2019.

## Type de structures assurant le droit aux heures d'éducation gratuites en fonction de l'âge



Source :

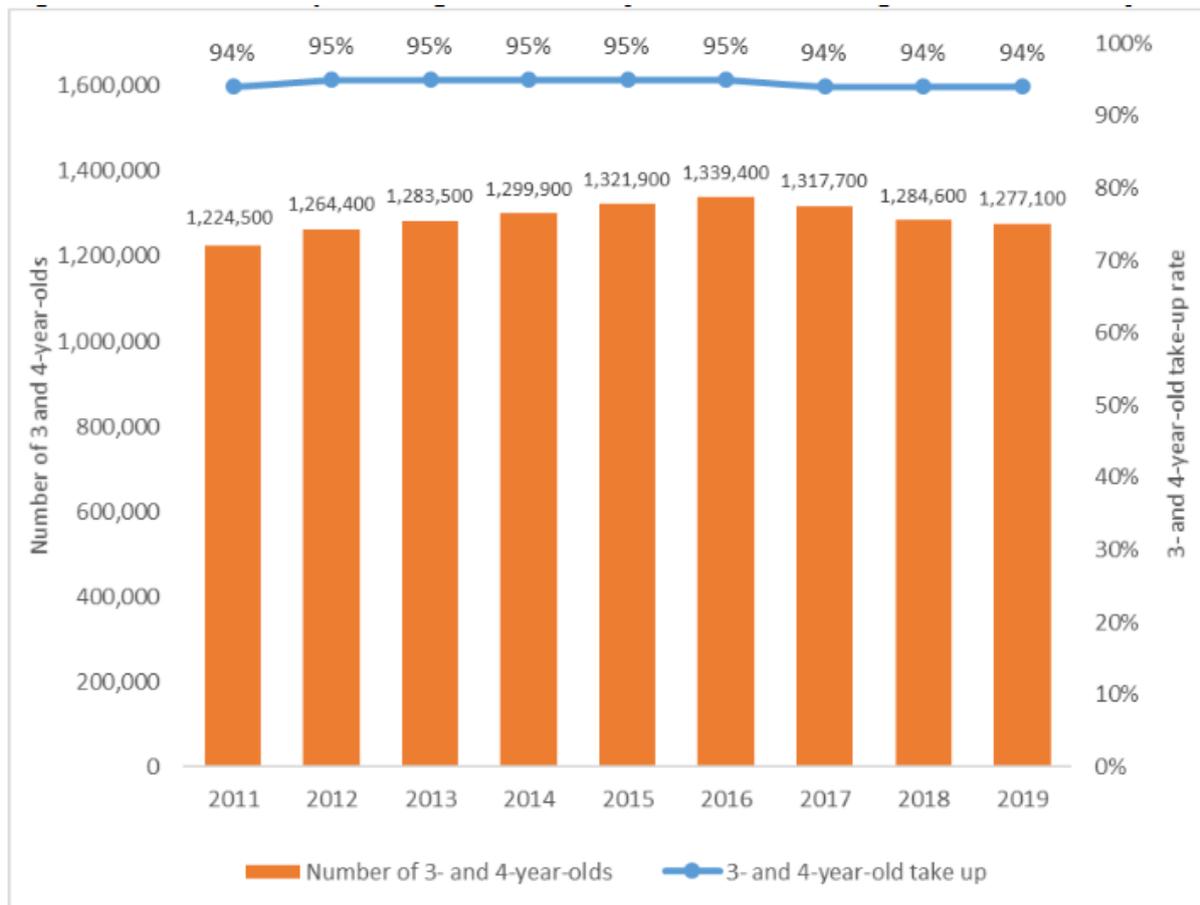
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/811683/Provision\\_for\\_children\\_under\\_5\\_2019\\_-\\_text.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/811683/Provision_for_children_under_5_2019_-_text.pdf)

## **2) Un taux de recours relativement important**

### **2.1. Un recours quasi universel à partir de 3 ans**

La grande majorité des familles éligibles bénéficient de ces droits (NAO 2020). L'utilisation du droit universel à 15 heures par semaine pour les enfants de 3 et 4 ans est élevée, avec 1,3 million d'enfants (93 %) utilisant ce droit en janvier 2019, chiffre stable depuis 2011. Concernant le droit étendu pour les enfants de 3 ou 4 ans dont les parents travaillent, près de 330 000 enfants utilisent ce droit en janvier 2019 et le taux de recours serait de 4 sur 5 enfants éligibles.

## Taux de recours aux modes d'accueil formels pour les enfants de 3 et 4 ans



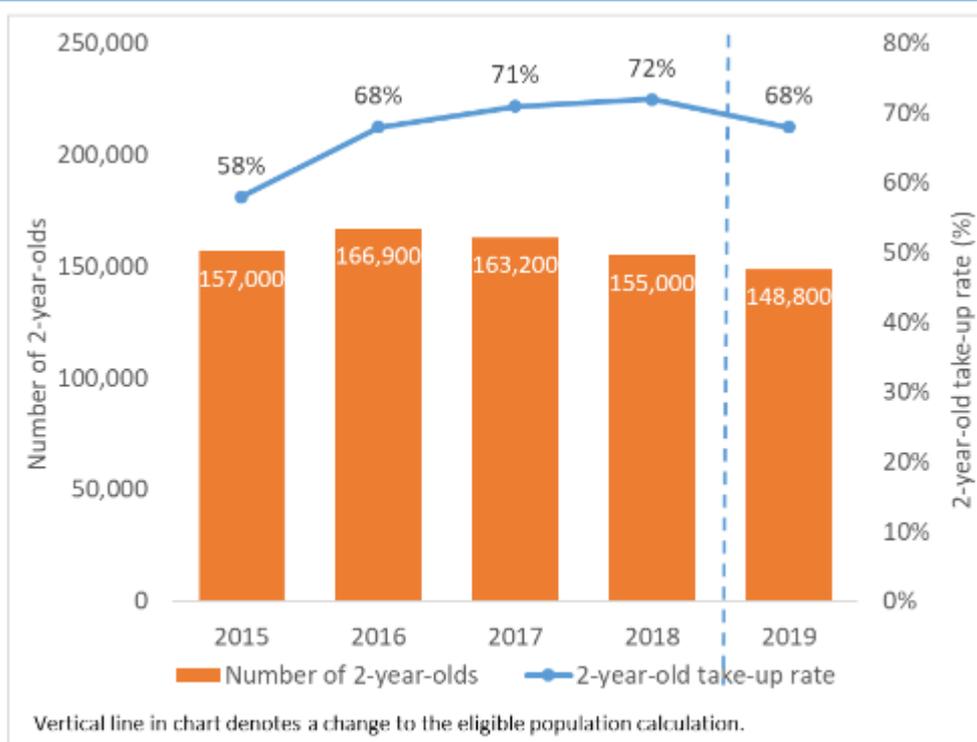
Source :

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/811683/Provision for children under 5 2019 - text.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/811683/Provision_for_children_under_5_2019_-_text.pdf)

### 2.2. Un taux de recours plus faible et plus inégal pour le droit ciblé sur les familles défavorisées

En revanche, seulement 68 % des enfants de 2 ans éligibles bénéficient du droit à 15 heures par semaine, en baisse en 2019 par rapport à 2018 (72%) et ce taux varie fortement selon les collectivités locales (entre 39 % et 97 %). Les familles des zones défavorisées sont moins susceptibles que les familles des autres zones d'utiliser le dispositif d'heures d'éducation gratuites.

## Taux de recours aux modes d'accueil formels pour les enfants de 2 ans



Source :

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/811683/Provision for children under 5 2019 - text.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/811683/Provision_for_children_under_5_2019_-_text.pdf)

Une enquête menée par le DfE auprès des parents en 2019 a révélé que le niveau de connaissance du dispositif est globalement haut mais moins élevé dans les zones défavorisées. Ainsi 72 % des personnes interrogées dans les 20 % de zones les plus défavorisées connaissaient l'extension des droits, contre 91 % dans les zones les moins défavorisées. Alors que la loi garantit un certain nombre d'heures de garde d'enfants gratuite, une autre enquête du DfE en 2018 a révélé que 74 % des prestataires de services à la petite enfance financés par les droits faisaient payer des frais supplémentaires, comme pour les repas ou certaines activités. Le DfE a testé différents moyens d'améliorer le taux d'utilisation des services par les familles défavorisées et les autorités locales prennent également des mesures, mais il n'existe pas de données solides sur ce qui fonctionne au niveau local. En 2019 le DfE a ainsi testé un dispositif visant à contacter les familles éligibles ainsi que de promouvoir le dispositif de droit étendu pour les familles défavorisées juste au-dessus du seuil d'éligibilité de façon à les encourager à accroître leur nombre d'heures de travail pour se qualifier. Certaines autorités locales font des visites à domicile aux familles éligibles pour les informer sur leur droit et les mettre en contact avec des fournisseurs.

Selon le National Audit Office (NAO 2020), la fréquentation des places gratuites d'éducation préscolaire et de garde d'enfants ainsi que la qualité des services de garde d'enfants sont plus faibles dans les régions les plus défavorisées d'Angleterre.

AU global, il reste un écart important dans les taux d'accès par quartiles pour les 0-2 ans (nomenclature OCDE) :

Q1	Q2	Q3	Q4
37,74	23,353	36,47	52,76

Source : base de données OCDE sur la famille