

**Mission des relations européennes
Internationales et de la coopération**



**LE DEVELOPPEMENT DES MODES
D'ACCUEIL A L'ETRANGER :
les exemples de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne
et de la Suède**

Catherine Collombet

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

Janvier 2021

La France est confrontée depuis plusieurs années à une évolution ralentie du nombre de création de places d'accueil du jeune enfant. A l'inverse, certains pays paraissent dynamiques dans la création de places (Allemagne), dans leurs dispositifs (Royaume-Uni) ou encore particulièrement bien positionnés en termes de taux de couverture (Suède).

La présente étude a pour objet d'analyser les dispositifs et dynamiques à l'œuvre dans ces pays pour en tirer d'éventuels enseignements pour la France.

1. ANALYSES TRANSVERSALES

Les trois pays que sont l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni ont connu une évolution très différenciée à travers le temps de leur taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formels :

- Alors que la France et la Suède se caractérisaient par des niveaux de couverture déjà très élevés en 2005 (de 43,9 % en France et de l'ordre de 46 % en Suède), l'Allemagne était alors caractérisée par un taux de couverture particulièrement bas (16,8 %) ;
- Les trois pays ont par ailleurs connu des trajectoires différentes sur longue période (entre 2005 et 2017) : sur la période, le taux de couverture de la Suède n'évolue pas ou peu ; les évolutions concernant la France et l'Allemagne sont, en revanche, fortes et comparables (respectivement de +28 et +21 %) mais l'évolution concernant la France s'explique en grande partie par l'intégration des assistantes maternelles en 2008 dans la définition du taux de couverture formel par Eurostat ;
- Enfin, sur la période la plus récente - 2010/2017 - les évolutions des taux de couverture de ces trois pays sont fortement différenciées : le taux suédois stagne, l'évolution française est relativement dynamique mais celle de l'Allemagne l'est presque deux fois plus (croissance de respectivement 17,5 et 39 %).

Tableau 1
Évolution du taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formels

	2005	2010	2017	Evolution 2005/2017	Evolution 2010/2017
France	43,90	47,93	56,32	28,28	17,49
Allemagne	16,80	26,80	37,19	21,31	38,76
Suède	nd	46,48	46,55	nd	0,14
Moyenne UE			32,7		

Source : chiffres issus de la base de données sur la famille de l'OCDE

Ces données de taux de couverture ne disent cependant rien ou pas grand-chose sur les évolutions en termes de places. En Allemagne, les modes d'accueil fonctionnent sur le principe qu'un enfant est égal à une place¹. En revanche, en France, on peut noter un écart important et croissant entre ces deux données, les structures étant incitées à optimiser le plus possible les places (en moyenne 2,4 enfants par place).

¹ Collombet C., Maigne G., Palier B., 2017, Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? France Stratégie, la Note d'analyse, n°56, mai 2017

Les différences de rythme de création de places peuvent être appréhendées en recourant à des indices. Pour les deux pays, la progression est continue (cf. Tableau 2) mais à des rythmes extrêmement différents : lente en France, elle est vertigineuse en Allemagne. En 10 ans l'indice passe à 130 pour la France alors que pour l'Allemagne cet indice s'élève à 286.

Tableau 2
Évolution du nombre de place disponible en France et en Allemagne (Base 100 en 2006)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
France*	100	103	106	109	111	115	119	123	128	130	130	137		
Allemagne**	100	113	126	145	164	180	195	213	231	241	252	267	276	286

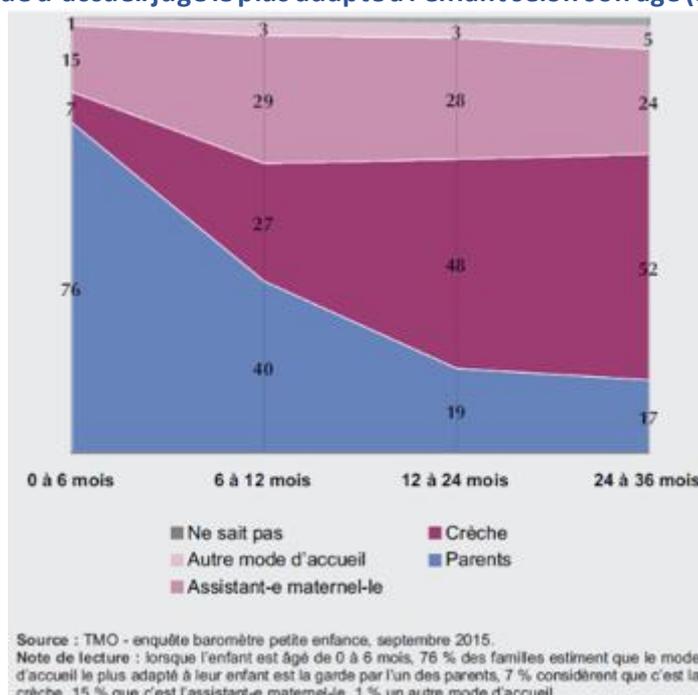
* Solde de places entre deux dates, l'année 2017 correspond à un changement des données statistiques, d'après Cnaf, Onape, 2019

** Kindertagesbetreuung Kompakt, 2019

Enfin, ces chiffres de taux de couverture masquent des réalités très différentes en termes d'écart entre offre et demande :

- En Suède, si le taux de couverture global des moins de 3 ans est à 46% , il n'y a pas de demande avant 1 an et inversement, à partir d'un 1 an et demi, l'offre répond presque complètement à la demande ;
- En France, au contraire, l'écart entre offre et demande ne se résorbe pas avec l'âge de l'enfant et est même croissant pour les modes d'accueil collectif, l'entrée dans ce mode d'accueil étant rare après la première année et la demande croissant avec l'âge (cf. indicateur : mode d'accueil jugé le plus adapté avec l'âge, baromètre d'accueil du jeune enfant).

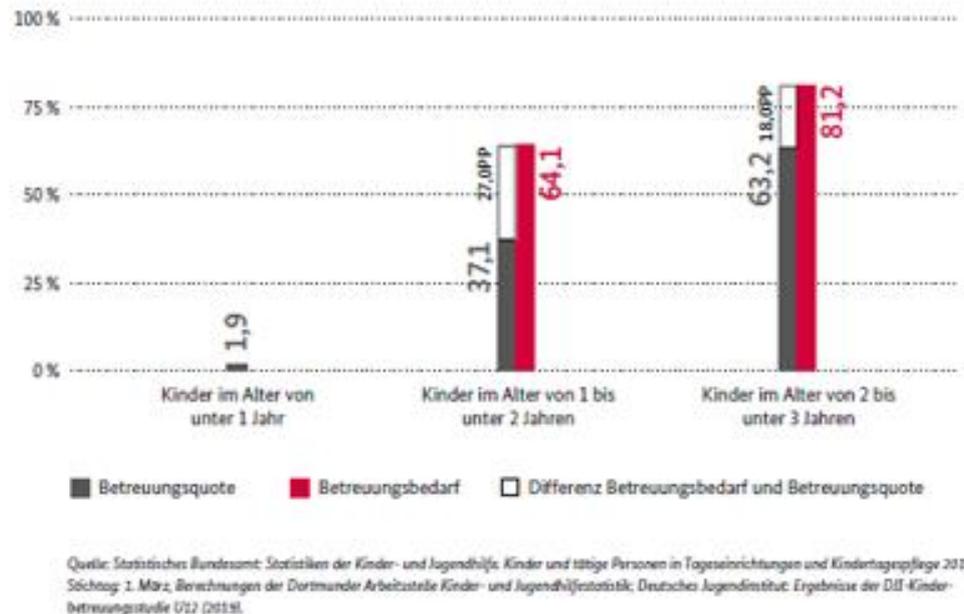
Graphique 1
Mode d'accueil jugé le plus adapté à l'enfant selon son âge (en %)



Source : Crepin A. et Boyer D. , 2015, « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2015 », l'e-ssentiel, n°160, décembre 2015

- En Allemagne, l'écart entre offre et demande se réduit avec la montée en âge de l'enfant (mais sans se résorber) : inexistant en-deçà d'un an, l'écart est de 27 points de pourcentage (pp) entre 1 et 2 ans et de 18 pp entre 2 et 3 ans.

Graphique 2
Allemagne : écart entre offre et demande de place d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans
en fonction de l'âge de l'enfant



- Source : Kindertagesbetreuungs Kompact 2019

L'exploration des logiques, modes de gouvernance et d'organisation, du contenu du droit éventuel à une place et des modes de fonctionnement des structures, permet de dégager des clés de réussite dans les trajectoires de développement des places d'accueil de ces pays.

2. LA SUEDE : UN ENGAGEMENT DE LONGUE DUREE EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

L'expansion de l'offre d'accueil du jeune enfant est posée comme un objectif dès le début des années 1970 en Suède, en lien avec les besoins du marché du travail et les revendications féministes d'égalité professionnelle d'abord, puis dans une visée universelle ensuite. Une stratégie de développement est alors définie qui sera mise en œuvre dans les 3 décennies qui suivront.

Les premières crèches sont ouvertes en Suède en 1854 à Stockholm pour les enfants des mères pauvres qui travaillent ; les premiers *kindergarten* inspirés de Fröbel sont ouverts en 1890 aux enfants des classes moyennes.

- En 1968, une commission sur l'accueil du jeune enfant fixe les objectifs et les principes d'organisation des structures d'accueil du jeune enfant.
- Un congé parental est créé en 1974.
- Un droit à une place est créé en 1975 pour tous les enfants de 6 ans.

- Les communes sont contraintes en 1995 de fournir des places d'accueil du jeune enfant pour tous les enfants à partir d'un an et dont les parents travaillent ou sont en étude, et ce dans les 4 mois après la demande.
- En 1996, la responsabilité de l'accueil du jeune enfant est transféré du ministère des affaires sociale au ministère de l'Education nationale.
- Un droit universel à une place à partir de 1 an est introduit en 2000 pour tous les enfants quel que soit le statut des parents.
- Un maximum de participation financière des parents est établi en 2002 et la gratuité est étendue aux enfants de 4 et 5 ans en 2003 puis 3 ans en 2010.

Ce sont donc les communes qui sont en charge de l'extension des places et responsables d'y allouer les ressources nécessaires. Un objectif de pleine couverture et de réponse aux demandes dans un délai raisonnable leur est fixé dès 1985. La couverture se limite d'abord aux enfants qui ont entre un an et demi et 6 ans dont les parents travaillent ou sont étudiants (pour une effectivité à horizon 1991). Elle sera étendue à l'ensemble des enfants en 2001-2002 (pour les enfants de chômeurs en 2001 ; pour les enfants dont les parents sont en congé parental pour un autre enfant en 2002), selon une logique de droit à une place.

Le financement des modes d'accueil est partagé entre l'Etat, les communes² et les parents (dans la limite d'un montant maximal de charges pour ces derniers, de 1 260 SEK soit 140€ par mois). Une gratuité (sur la base de 525 heures/an soit environ 15 heures/semaine) est progressivement instaurée pour les enfants de 3 à 5 ans (respectivement en 2003 pour les 4 et 5 ans et en 2010 pour les enfants de 3 ans). Le contrôle de l'échelon national est initialement très fort (obligation pour les communes de rendre compte annuellement de ces développements) et sera allégé ensuite.

En 1998, le taux de couverture est déjà très élevé : 73% des 1-5 ans. Il sera de 77% en 2005 et de 83% en 2016.

Le système d'accueil du jeune enfant en Suède est intégré au système éducatif (rattachement au Ministère de l'éducation nationale en 1996).

C'est sur la mobilisation des communes que s'est donc construite l'offre de modes d'accueil en Suède et sur un fort volontarisme politique et financier. Le système s'organise autour de trois types d'offre (publique communale ; privée associative et privée parentale, les deux dernières s'étant développées dans les années 1990) et les structures municipales représentent 80.5 % de l'ensemble en 2016. Les services communaux supervisent la direction des structures du territoire communal.

L'offre est par ailleurs organisée dans le cadre d'une articulation forte entre modes d'accueil et congé parental, particulièrement long, indemnisé à bonne hauteur (en pourcentage du salaire) et dont le partage entre les deux parents est pensé très tôt. Les enfants de moins de 1 an sont en très grande majorité pris en charge par les parents dans le cadre du congé parental la première année pour ensuite basculer en modes d'accueil.

² Une subvention globale est transférée du niveau national aux municipalités et complétées par des recettes fiscales au niveau local.

Le système suédois se caractérise enfin par un très faible niveau d'inégalités sociales d'accès aux modes d'accueil, le taux de couverture étant quasi universel à partir d'un an et demi. Le fait de confier son enfant à un mode collectif à cet âge est la norme pour les parents³ et peu d'enfants n'accèdent pas aux modes d'accueil.

3. L'ALLEMAGNE : UN DEVELOPPEMENT DES MODES D'ACCUEIL MIS A L'AGENDA EN 2004 ET SUIVI D'UN VOLONTARISME POLITIQUE CONSTANT

Trois éléments expliquent la mise à l'agenda du développement des modes d'accueil dans un pays comme l'Allemagne qui se caractérise par un engagement de l'Etat en matière de politique familiale traditionnellement faible, au moins à l'Ouest :

- une pénurie chronique de travailleurs qualifiés alors que la hausse de la participation des femmes au marché du travail est restée relativement faible ;
- la persistance, durant la décennie 1990, d'un faible niveau de fécondité, notamment chez les femmes des catégories professionnelles supérieures ;
- la prise de conscience, avec la publication des résultats PISA en 2001 - où l'Allemagne est placée à la 21ème place sur 32 pays - de l'importance, fortement relayée par les médias, d'un accueil du jeune enfant de qualité pour la socialisation et le développement de l'enfant.

Cette prise de conscience donne lieu à plusieurs lois successives qui vont bénéficier d'une grande continuité dans les réformes de la part des gouvernements successifs, de centre droit comme de centre gauche. Ces lois fixent des objectifs de nombre de places à créer au vu du nombre d'enfants à couvrir, et rendent les autorités locales (les communes) responsables de la fourniture d'une offre suffisante, avec des mécanismes financiers fédéraux incitatifs et contraignants. L'offre cible est essentiellement collective, mais la place des modes d'accueil individuels est maintenue (autour de 15%).

A partir de 2013, le droit opposable à une place pour tout enfant de 1 an entre en vigueur et permet aux parents de mettre en cause la commune en cas d'offre insuffisante. Les parents n'ayant pas eu satisfaction dans leur demande de place peuvent porter plainte dans les 3 mois auprès du juge pour obtenir qu'une solution de garde leur soit octroyée ou une compensation de la perte de salaire si une place ne peut être trouvée. Ils peuvent également inscrire leur enfant dans une crèche privée et se faire rembourser la différence de coût par la commune « dans la limite du raisonnable ». Le périmètre de ce droit, et notamment la durée d'accueil à laquelle l'enfant a droit, est variable selon les Länder.

Cet arsenal législatif a été accompagné de programmes financiers conséquents au niveau fédéral.

La dernière loi en date concernant l'expansion des modes d'accueil⁴, entrée en vigueur le 1er janvier 2017, prévoit une expansion supplémentaire de 100 000 places d'ici 2020. Un

³Collombet C., Math A., Politique d'accueil du jeune enfant et d'indemnisation du congé parental, Schémas nationaux d'articulation en Allemagne, en France et en Suède, Revue des politiques sociales et familiales, à paraître,

⁴ *Gesetz zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung*

programme d'investissement lui est associé qui prévoit de fournir aux Länder 1,126 milliard d'euros supplémentaires jusqu'en 2020.

Si le financement des structures se partage entre les trois niveaux de gouvernance du système (communes, länder et Bund), le Bund contribue via un programme fédéral transparent pour le porteur de projet car intégré dans l'apport financier du Land, et apportant de la visibilité aux communes sur les financements nationaux dont elles pourront bénéficier.

Le Jugendamt (administration publique chargée de l'aide sociale, de la protection de la jeunesse et de l'assistance aux familles au niveau des communes en Allemagne) est enfin, outre qu'il est responsable en cas d'offre insuffisante, l'interlocuteur unique des porteurs de projet, à la fois pour les aspects de financement, l'autorisation d'ouverture et la vérification du respect de la réglementation.

Cet arsenal juridique s'est traduit par une très forte augmentation du nombre de places d'accueil dans un pays caractérisé au début des années 2000 par un déficit important. Ce développement s'est accompagné d'un rattrapage du niveau de couverture des enfants de moins de trois ans, le taux étant désormais de 34,3% contre 12,6% en 2006.

On observe une grande différence entre les anciennes Allemagne de l'Est et de l'Ouest. A l'Ouest, le taux de couverture est passé de 7,9% à 30,3% entre 2006 et 2019 ; à l'Est, il est passé de 39,3% à 52,1%. L'accueil est réalisé majoritairement à temps plein.

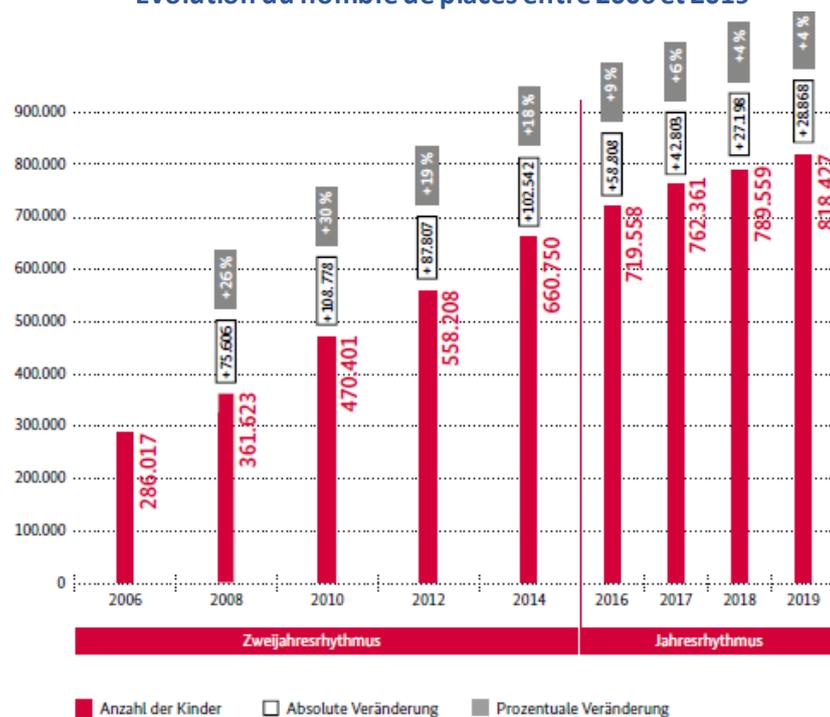
Graphique 3
Développement du taux de couverture des enfants de moins de 3 ans entre 2006 et 2019



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege 2006 bis 2019, Stichtag: 15. März (bis 2008) bzw. 1. März (ab 2009); Zusammenstellung der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

Source : Kindertagesbetreuung Kompakt, 2019

Graphique 4
Evolution du nombre de places entre 2006 et 2019



Source : Kindertagesbetreuung Kompakt, 2019

Les disparités d'accès aux modes d'accueil sont relativement importantes en Allemagne, même s'il n'est pas facile de les comparer avec les disparités françaises, du fait des différences d'organisation politique et de modes de gouvernance des deux pays. D'importantes inégalités géographiques existent entre länders, le taux de couverture des moins de 3 ans s'échelonnant de 28% à 58% selon les länders. Le taux de fréquentation des structures d'accueil du jeune enfant varie par ailleurs selon les milieux sociaux, avec un écart de taux d'accès de 20 points de pourcentage selon les niveaux de qualification des parents⁵

4. LE ROYAUME-UNI⁶ : UNE POLITIQUE D'ACCES CIBLEE ET A TEMPS PARTIEL QUI S'ETEND ET S'ELARGIT PROGRESSIVEMENT

Le Royaume-Uni a déployé depuis la fin des années 1990, dans un contexte d'intervention publique jusque-là limitée et dans une visée de lutte contre la reproduction des inégalités, un dispositif de droit à l'éducation gratuite, créé en 1998, à l'occasion de l'élaboration de la stratégie nationale pour l'accueil des enfants, et étendu ensuite par étapes. Ce droit a été accordé pendant longtemps exclusivement à temps partiel et était initialement de 12,5 heures d'éducation gratuite par semaine pour les enfants de 4 ans.

Il permet aux enfants concernés, un accueil dont la gratuité est garantie sur cette quotité horaire, quel que soit l'offreur, qu'il s'agisse de structures publiques, privées, ou encore d'un accueil individuel. Ce dispositif intègre ainsi dans un système commun les structures rattachées à l'Education nationale et les structures d'accueil des jeunes enfants.

Le droit à l'éducation gratuite s'est ensuite progressivement étendu en termes de tranches d'âge, de semaines couvertes et de nombre d'heures gratuites :

- 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.

⁵ cf étude Mreic, Disparités d'accès aux modes d'accueil du jeune enfant en Allemagne, 2020 : <https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/international/etudes%20oct2020/modes%20d%27accueil%20et%20disparit%C3%A9s%20en%20Allemagne.pdf>

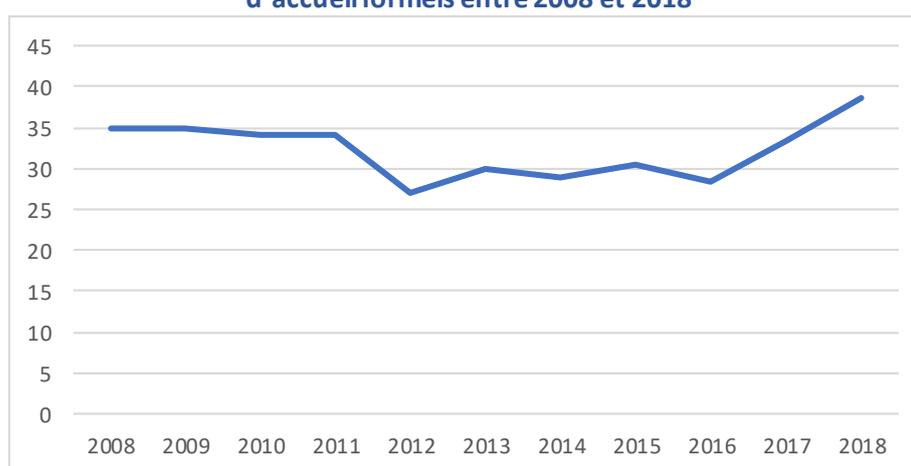
⁶ Disparités d'accès aux modes d'accueil du jeune enfant en Allemagne, 2020 : étude de la Mreic (<http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/international/etudes%20oct2020/modes%20d%27accueil%20et%20disparit%C3%A9s%20en%20Allemagne.pdf>)

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 droit est désormais universel pour les enfants de 3 et 4 ans. Pour les enfants de 4 ans, le droit est quasiment à temps plein pour ceux dont les parents sont bi-actifs (30h par semaine depuis 2017). Il reste à temps partiel (15h par semaine) pour les autres. Le droit est ciblé sur les enfants les plus défavorisés et à temps partiel (15h par semaine) pour les enfants de 2 ans.

Ces évolutions ne semblent pas avoir permis, depuis 2008, une réelle extension de la couverture par des modes d'accueil formels des enfants de moins de 3 ans, sauf sur la période la plus récente (2016-2018).

Graphique 5
Evolution du taux de couverture des jeunes enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formels entre 2008 et 2018



Source : Eurostat

Au total, le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans est de 38,6 %. Il est très différencié selon l'âge des enfants : élevé (96,7%) pour les enfants de 3 ans ; relativement important pour les enfants de 2 ans (43,7%) mais très faible pour les moins de 2 ans.

Le taux de recours au droit universel pour les 3 et 4 ans est élevé (93 à 95%) mais il est plus bas chez les enfants défavorisés que chez les enfants favorisés.

Le taux de recours au droit ciblé pour les 2 ans est relativement faible, à hauteur de 68% en 2019 avec de fortes disparités géographiques, le taux étant plus élevé dans les zones favorisées que dans les zones défavorisées (NAO 2020⁷).

Enfin, l'accueil à temps partiel est fortement prédominant pour l'ensemble des tranches d'âge.

⁷ National Audit Office, 2020, Supporting disadvantaged families through free early education and childcare entitlements in England, Report by the Comptroller and Auditor General, Department for Education, 13 March 2020

EN CONCLUSION

Plusieurs facteurs synthétisés dans le tableau ci-après peuvent expliquer les dynamiques de développement de l'accueil du jeune enfant en Suède en Royaume-Uni et en Royaume-Uni.

Quelques clés d'explication de trajectoires dynamiques de développement des modes d'accueil du jeune enfant en Suède, en Royaume-Uni et en Royaume-Uni

1. Une gouvernance adaptée, avec des acteurs clairement désignés en tant que responsables et décideurs ;
2. Une décision politique forte se traduisant par un soutien financier massif et lisible des pouvoirs publics ;
3. Une porte d'entrée facilitée pour les opérateurs, à travers l'organisation d'un guichet unique permettant de délivrer l'habilitation et de demander des financements (en Suède et en Royaume-Uni) ;
4. Une spécialisation des crèches sur un accueil des enfants de plus d'un an, ce qui est permis par une articulation forte entre le congé parental (plutôt long et bien rémunéré comme c'est le cas en Suède et en Royaume-Uni) et les modes d'accueil ;
5. Un droit clair (objet d'une campagne de communication) et sanctionnable (qu'il s'agisse d'un droit opposable à une place ou à des heures d'éducation gratuites) qui fait l'objet d'un rapport annuel rendant compte de la mise en œuvre de cette obligation et conduisant à un débat politique.
6. La mise en place graduelle de services d'accueil, en premier lieu pour une catégorie limitée d'enfants (les plus pauvres au Royaume-Uni ; les enfants de parents biactifs en Suède) avec une extension progressive ultérieure à tous les enfants⁸.

⁸ Pour mémoire, cela a été également le cas en France avec la création de crèches pour les enfants les plus pauvres dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, leur ouverture progressive à l'ensemble des jeunes enfants dont les parents avaient une activité professionnelle puis à l'ensemble des jeunes enfants.