

Mission des relations européennes
Internationales et de la coopération



**LE DROIT A UNE PLACE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT
EN ALLEMAGNE, SUEDE, FINLANDE, ISLANDE ET AU DANEMARK**

Catherine Collombet

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

Mai 2022

TABLE DES MATIERES

1.	LE DROIT A UNE PLACE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EN ALLEMAGNE	4
1.1	Le contexte de l'offre	4
1.2	Le cadre législatif	5
	a) Les étapes de la mise en place	5
	b) L'architecture du droit à une place	6
1.3	Les modalités de mise en œuvre	8
	a) Le circuit de demande de place.....	8
	b) Les modalités de recours en cas d'impossibilité de la commune de garantir une place	8
1.4	Le bilan	9
	a) Les créations de place	9
	b) Les besoins	9
	c) Les recours contentieux.....	11
2.	LE DROIT A UNE PLACE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EN SUEDE	11
2.1	Le contexte de l'offre	11
2.2	Le cadre législatif	12
	a) Les étapes de la mise en place	12
	b) L'architecture du droit à une place	12
2.3	Les modalités de mise en œuvre	14
	a) Le circuit de demande de place.....	14
	b) Les possibilités de recours ou sanctions	14
2.4	Le bilan	15
3	LE DROIT A UNE PLACE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EN FINLANDE	15
3.1	Le contexte de l'offre	15
3.2	Le cadre législatif	16
	a) Les étapes de la mise en place	16
	b) L'architecture du droit à une place	16
3.3	Les modalités de mise en œuvre	17
	a) Le circuit de demande de place.....	17
	b) Les modalités de recours en cas d'impossibilité de la commune de garantir une place	17
3.4	Le bilan	18
4.	LE DROIT A UNE PLACE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EN ISLANDE	18
4.1	Contexte de l'offre	18
4.2	Le cadre législatif	19
4.3	Les modalités de mise en œuvre	19
4.4	Le bilan	19
5.	LE DROIT A UNE PLACE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT AU DANEMARK	21
5.1	Contexte de l'offre	21
5.2	Le cadre du droit à une place	22
5.3	Les modalités de mise en œuvre.....	22
5.4	Le bilan	22

Introduction

La question du droit à une place d'accueil du jeune enfant a été remise à l'agenda par le président de la République lors de son intervention du 6 janvier 2022 au Congrès de la Fédération des acteurs de solidarité, où il a parlé de la nécessité de mettre en place « *un véritable droit à la garde d'enfant qui devrait se traduire par un mode d'accueil individuel ou collectif accessible pour tous les parents, avec une indemnisation en cas d'absence de solution* ».

Un petit nombre de pays de l'Union européenne (UE) ont mis en place un droit à une place d'accueil du jeune enfant dès le plus jeune âge : Danemark (6 mois), Allemagne (1an), Estonie (1 an et demi), Finlande (vers 9-10 mois, c'est-à-dire après le congé parental), Lettonie (1 an et demi), Suède (1 an) (Eurydice 2019). La majorité des pays ne prévoient un droit à une place qu'à partir des 3 ans de l'enfant, comme c'est le cas de la France aujourd'hui dans le cadre de l'école maternelle.

L'analyse d'un panel de pays qui ont mis en place un tel droit à une place dès le plus jeune âge (Allemagne, Suède, Finlande, Islande et Danemark) donne les enseignements suivants :

- Dans l'ensemble de ces pays, ce sont les communes qui ont la charge de mettre en place ce droit et de garantir son effectivité.

- Le droit à une place est venu, selon les pays, soit consacrer un fort développement quantitatif de l'offre soit, plus rarement, constituer un levier pour ce développement. L'Allemagne est la seule nation pour qui le droit à une place a constitué un réel levier de développement des places d'accueil du jeune enfant au sein des pays analysés. Le droit à une place à l'âge d'un an a été posé en 2008 pour une effectivité au 1^{er} août 2013 de façon à inciter les communes à développer le nombre de places. On observe de manière concomitante une progression rapide de l'offre. En Suède, au Danemark et en Islande, le droit a plutôt consacré un développement antérieur et de longue durée et a été instauré alors que les pays avaient déjà atteint un niveau élevé de couverture. En Finlande, le droit à une place a peine à entraîner une réelle hausse du nombre de places.

- Dans l'ensemble des cas, le droit à une place vaut pour les différents types d'offre, publique ou privée, collective ou individuelle. Le parent n'a donc pas un droit à une place en particulier et la commune peut proposer une place chez une assistante maternelle en lieu et place d'une place en crèche, en particulier jusqu'à l'âge de 2 ans.

Cela est permis par le fait que la solvabilisation de la famille est équivalente qu'elle recoure à un mode d'accueil collectif ou à un mode d'accueil individuel. En Allemagne, cela est permis par le fait que les professionnels de l'accueil individuel, équivalents aux assistantes maternelles françaises, sont employés et rémunérés par le bureau local de l'aide sociale à la jeunesse (*Jugendamt*) et la tarification des familles se fait selon le même barème que celui applicable aux EAJE¹. En Suède, ces professionnels sont salariés des communes, de la même façon que les professionnels de l'accueil collectif. En Finlande, les financements sont variables selon le type d'offre et notamment selon qu'elle est publique ou privée (barème applicable pour les familles en cas d'offre publique ; l'allocation de garde privée versée par *Kela*, sécurité sociale finlandaise, complétée par des aides communales ou chèques-service locaux en cas de recours à un offreur privé). Les communes veillent cependant à ce que les compléments locaux permettent d'atteindre un niveau de solvabilisation équivalent.

- Dans l'ensemble des cas, une compensation financière est accordée aux parents à qui une place ne peut être proposée, du fait d'une offre insuffisante.

¹ Une étude MREIC est à venir sur le financement des modes d'accueil et la tarification des familles.

- Dans l'ensemble des pays étudiés, le droit à une place a été pensé en articulation avec un système de congé bien rémunéré et partagé entre les deux parents, qui permet de couvrir les premiers mois voire la première année de l'enfant et de retarder d'autant l'entrée dans un mode d'accueil. Le droit à une place est ainsi ouvert aux 9 mois de l'enfant en Finlande ; aux 1 an de l'enfant en Suède et Allemagne ; entre 1 et 2 ans en Islande. Seul le Danemark définit le droit à un âge plus précoce (6 mois).

- Les différents pays du panel ont une offre plus ou moins proche de celle de la France. En Allemagne, au Danemark ou en Islande, l'offre d'assistantes maternelles, même si beaucoup moins forte qu'en France, n'y est pas négligeable (15 % de l'ensemble de l'offre en Allemagne, 1/3 au Danemark, 30% de l'offre pour les moins d'un an en Islande. L'accueil individuel représente en revanche une part très minime de l'offre totale en Suède. Pour ce qui concerne l'entrée dans un mode d'accueil, seul le Danemark se rapproche du système français avec une entrée extrêmement précoce (26 semaines), ce qui est cohérent avec la réalité des modes d'accueil en France où l'entrée dans un mode d'accueil est possible dès la fin du congé maternité.

- L'amplitude horaire du droit est variable selon les pays. L'Allemagne et la Suède ont un schéma similaire de droit de base (visant à assurer le développement de l'enfant, à temps partiel, de l'ordre de 15h par semaine) complété par un droit étendu visant à répondre notamment aux besoins de conciliation des parents². En Islande, la Finlande³ et le Danemark, le droit à une place est à temps plein. Le droit à une place à 2 ans est enfin à temps partiel au Royaume-Uni.

- C'est en Allemagne que les possibilités de recours contentieux en cas de refus de place apparaissent les plus développées. En cas de recours, les parents peuvent alors obtenir soit une place soit une indemnisation en cas de recours à une garde privée soit encore une compensation à un arrêt de type congé parental. La commune ne peut s'abriter derrière l'insuffisance de ses moyens budgétaires pour justifier la non-crédation d'une offre suffisante.

Il est difficile de faire le bilan des contentieux générés par ce droit à une place dans les différents pays. Le droit de recours existe ainsi en Allemagne mais n'a donné lieu qu'à un très faible nombre de contentieux et ses conséquences pratiques ne se sont précisées qu'avec le temps et au fil des contentieux. On peut imaginer néanmoins que la pression de ce risque a été un élément incitatif pour les communes.

Le contentieux ne semble pas occuper une place significative dans les autres pays. En Finlande, le versement d'une allocation de garde privée est automatique lorsque les parents ont dû recourir à une offre privée, sans qu'ils aient besoin de saisir le juge. Au Danemark et en Suède, l'offre publique est suffisante pour répondre à l'ensemble des besoins.

1. Le droit à une place d'accueil du jeune enfant en Allemagne

1.1 Le contexte de l'offre

Le système d'accueil du jeune enfant allemand est original à plusieurs titres. C'est d'abord un système mixte où cohabitent à la fois des structures séparées et des structures unitaires, c'est-à-dire accueillant les enfants de moins de 6 ans, sans césure aux 3 ans de l'enfant (à opposer au système séparé français).

² Cela fait écho aux propositions formulées à l'issue du séminaire Premiers Pas, tendant à la reconnaissance d'un droit universel à quatre demi-journées d'accueil gratuites par semaine.

³ En Finlande, pays qui n'est pas dans le panel étudié ici, tous les enfants ont, depuis 1996, un droit à une place à temps plein. La possibilité a été offerte en 2016 aux communes de limiter ce droit à 20 heures par semaine lorsque l'un des parents est au chômage ou s'occupe d'un autre enfant dans le cadre d'un congé parental. Mais, face aux débats que cette mesure a suscités, le droit à temps plein a été rétabli pour tous les enfants en 2020.

Le système comporte néanmoins désormais davantage de structures unitaires que de structures séparées. La tutelle des structures accueillant les enfants de moins de 6 ans relève du ministère de la famille (alors que la tutelle du ministère de l'Éducation est la plus fréquente dans les systèmes unitaires).

Le système est par ailleurs fortement décentralisé. Le niveau fédéral (*Bund*) n'a qu'une compétence subsidiaire. Les 16 Länder au niveau régional sont responsables d'adapter la législation fédérale et de définir un cadre réglementaire pour la fourniture et le financement des services. Chaque Land a donc sa propre législation mais aussi ses propres initiatives en matière de politique d'accueil du jeune enfant. Ce sont les communes au niveau local qui sont en charge d'organiser et d'assurer le financement de l'offre.

L'offre est constituée, pour ce qui concerne l'accueil collectif, de crèches (*Krippen*, pour les 1-3 ans) et de *Kita* ou *Kindergarten* (2-6 ans ou 1-6 ans), et, du côté de l'accueil individuel, d'assistants maternels dont l'offre est réglementée et subventionnée par des fonds publics (*Kindertagespflege*), et qui représentent environ 15% de l'ensemble de l'offre totale. Les deux tiers de l'offre relèvent du secteur associatif.

Le *Jugendamt*, office pour la jeunesse placé auprès de la commune, est responsable de la garantie du droit à une place d'accueil ainsi que de la garantie de la qualité des crèches et de l'accueil individuel. Il a par ailleurs des missions étendues : animation jeunesse, travail social auprès des jeunes, protection de l'enfance et de la jeunesse, soutien à la parentalité.

L'offre d'accueil est enfin articulée étroitement avec le système de congé parental. Les parents ont le choix entre deux formules :

- le *BasisElterngeld* : 12 mois à hauteur de 65 % de la rémunération antérieure, + 2 mois supplémentaires si le second parent prend au moins 2 mois de congé
- l'*Elterngeld-Plus* : 24 mois à hauteur de 33,5 % de la perte de revenus + 4 mois supplémentaires si le second parent prend au moins 4 mois de congé.

1.2 Le cadre législatif

a) *Les étapes de la mise en place*

La question du développement des places de crèches est mise à l'agenda de l'Allemagne au début des années 2000. Plusieurs lois de planification volontariste vont se succéder à partir de 2005 qui fixent des objectifs ambitieux en termes de places, dans une grande continuité de réformes de la part des gouvernements successifs, de centre droit comme de centre gauche.

Une première loi dite *Tagesbetreuungsgesetz* (TAG) est adoptée le 27 décembre 2004. Elle rend les autorités locales (les communes) responsables de la fourniture suffisante de structures d'accueil du jeune enfant pour tous les enfants de moins de trois dont les parents travaillent, suivent une formation professionnelle ou sont dans le besoin. Elle pose l'objectif d'une couverture par des modes de garde formels de 20% des enfants de moins de 3 ans en 2010, soit 230 000 places supplémentaires nécessaires pour répondre aux besoins des parents en emploi, en recherche d'emploi ou en formation, etc. Il est prévu qu'un tiers de ces créations soit fourni par les assistantes maternelles, jusque-là très peu régulées et ne disposant que de peu des droits sociaux. La loi entend leur apporter davantage de soutien et de régulation. La loi prévoit également des sanctions financières à l'encontre des communes en cas de croissance trop faible des places. Elle crée, enfin, un droit à une place à l'horizon 2010 pour tout enfant de deux ans.

Une deuxième loi dite *Kinderförderungsgesetz* (KifoG) du 28 août 2008 rehausse l'objectif de taux de couverture des moins de 3 ans à 35% d'ici août 2013, pour porter le parc à 750 000 places à cet horizon (avec un partage des nouvelles places entre accueil individuel accueil collectif avec un prorata d'un tiers/deux tiers). Elle étend le droit opposable à une place d'accueil à partir des 1 an de l'enfant à compter du 1^{er} août 2013. Le droit opposable permet aux parents qui n'ont pas satisfaction dans leur demande de place, de porter plainte dans les 3 mois auprès du juge pour obtenir qu'une solution de garde leur soit

octroyée ou que la perte de salaire leur soit compensée si une place ne peut être trouvée. Ce droit permet également aux parents d'inscrire leur enfant dans une crèche privée et de se faire rembourser la différence de coût par la commune dans la limite du raisonnable.

Une loi du 22 décembre 2014 prévoit un nouveau développement des places d'accueil du jeune enfant visant à porter le parc existant à 810 000 places en 2018.

Trois programmes d'investissement fédéraux ont accompagné ces lois pour faire avancer l'expansion des crèches sur la période, depuis 2008. Avec les trois premiers programmes d'investissement, le gouvernement fédéral a contribué pour un total de 3,28 milliards d'euros à l'expansion des places de crèches pour les enfants de moins de trois ans.

La "loi sur la poursuite de l'expansion quantitative et qualitative des garderies d'enfants" (*Gesetz zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung*) qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, prévoit une expansion supplémentaire de 100 000 places d'ici 2020. Il lui est associé un quatrième programme d'investissement de 1,126 milliards d'euros supplémentaires.

Enfin, la loi *Gute-Kita-Gesetz* adoptée le 19 septembre 2018, prévoit un soutien des Länder par le gouvernement fédéral pour un total de 5,5 milliards d'euros jusqu'en 2022 en faveur du développement de la qualité des crèches et de la réduction de la charge financière des parents. Cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 exempte de frais, depuis le 1^{er} août 2019, les familles qui reçoivent des prestations d'aide sociale ainsi que les familles à faibles revenus. Cela représente 1,2 million d'enfants qui ont droit à une période d'accueil gratuit. Les Länder peuvent également utiliser les fonds de la loi pour des mesures supplémentaires spécifiques à chaque Land qui réduisent la charge des frais pour les familles.

Les lois de 2004 et 2008 sont fondatrices dans la mise en place de la gouvernance qui a rendu possible le rapide développement de l'offre. Celle-ci est faite :

- D'un droit opposable à l'obtention d'une place de crèche pour les enfants âgés de moins de 3 ans, d'abord créé pour les enfants dont les parents sont en emploi ou en recherche d'emploi ou formation puis étendu à l'ensemble des enfants au 1^{er} août 2013 ;
- De la responsabilisation des autorités locales (les communes) pour la planification de l'offre et la fourniture d'une offre suffisante ;
- D'une forte implication du niveau fédéral sur le plan financier : à partir de 2005, 1,5 milliard d'euros chaque année sont promis aux Länder et aux municipalités pour doubler l'offre de garde d'enfants d'ici 2010 ; 3,28 milliards d'euros ont été consacrés par l'Etat fédéral sur 2008-2017 à l'augmentation des places dans les crèches ; 1,126 milliard d'euros de crédits ont été ouverts en 2019-2019 ;
- De la mise en place d'un guichet unique pour les opérateurs, dont le rôle est exercé par le *Jugendamt*.

b) L'architecture du droit à une place

- Le droit à une place est constitué de deux étages : un droit de base et un droit étendu

Le droit à une place combine en Allemagne un droit de base et un droit étendu. Le droit de base est défini comme un droit qui se rapporte à l'enfant et qui est acquis à la seule condition de l'âge (1 an), indépendamment de la situation de ses parents et de leurs besoins. Il est justifié par l'objectif de développement et d'éducation de l'enfant qui figure, avec les soins et la socialisation, parmi la triade d'objectifs assignés à l'accueil des jeunes enfants (article 22 (3) SGB VIII). Le droit étendu dépend lui des besoins précis de l'enfant et de ses parents, et notamment des besoins en termes de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle de ceux-ci.

Les communes doivent assurer à la fois ce droit de base et ce droit étendu et les besoins des parents sont donc déterminants au niveau local pour calibrer l'offre.

L'étendue du droit de base au sens du temps de garde quotidien minimum n'est pas réglementée par la loi fédérale et relève de chaque Land. La loi fédérale précise néanmoins que le temps minimum quotidien doit permettre une relation adéquate entre l'enfant et les personnes qui s'en occupent et pour assurer le développement de l'enfant au-delà des simples soins (article 22 ss SGB VIII)⁴.

Il est convenu en général que le droit de base à l'éducation de la petite enfance pour les enfants de 1 et 2 ans comprend un minimum de 3 ou 4 heures par jour pendant 5 jours par semaine. Certains Länder définissent néanmoins des durées minimales correspondant au droit de base plus élevées : en Saxe-Anhalt et en Thuringe, les parents peuvent solliciter une place d'une durée dix heures par jour dans le cadre d'un droit de base.

Parmi les critères de besoin individuel lié à l'enfant qui ouvrent le droit étendu, la situation familiale (stress par exemple) peut être considérée comme n'apportant pas une garantie de soutien suffisant à son bien-être. Parmi les critères liés aux parents, on trouve l'emploi des parents, la formation professionnelle, les études, les mesures de recherche d'emploi ou de formation (article 24 paragraphe 1 SGB VIII). Il ne peut y avoir de droit étendu si l'un des parents est en congé parental en revanche (*Wissenschaftliche Dienste* 2018⁵).

Quand le besoin individuel est reconnu, il l'est dans toute son étendue et aux heures nécessaires. Des gardes sur horaires atypiques peuvent même être envisagées.

- Les conditions d'éligibilité

Le droit à une place, dans la mesure où il est entendu comme un droit de l'enfant, est exclusivement lié à l'âge de l'enfant. Tous les enfants d'au moins 1 an sont éligibles pour le droit de base. Sont éligibles au droit étendu les enfants et familles en situation de besoin.

-La nature du droit

Le droit à une place ne confère pas aux parents le droit de choisir entre les deux formes d'accueil que sont l'accueil collectif et l'accueil individuel. Le droit opposable n'implique pas l'accès à une place en accueil collectif stricto sensu, le juge pouvant estimer que le droit est respecté si le *Jugendamt* a proposé une place auprès d'une assistante maternelle. S'il n'y a pas de places disponibles dans le mode d'accueil souhaité, il n'y a pas de droit à obtenir la création d'une place (il y a alors indemnisation éventuelle).

La loi telle qu'interprétée par la jurisprudence prévoit que la place offerte doit être à « distance raisonnable du domicile » (30 minutes ou 5 km en ville selon l'arrêt du tribunal administratif de Stuttgart de septembre 2013).

- La participation financière des familles

Le droit de base est gratuit pour un certain nombre d'heures dans certains Länder⁶.

La loi Gute-Kita-Gesetz adoptée le 19 septembre 2018 et entrée en vigueur le 1er janvier 2019, a prévu qu'à compter du 1er août 2019 les familles qui reçoivent des prestations d'aide sociale ainsi que les familles à faibles revenus seraient exemptées de frais.

Les Länder ont par ailleurs obligation depuis 2017 de mettre en place un barème de tarification applicable aux familles.

⁴ L'éducation de l'enfant figure, avec les soins et la socialisation, parmi la triade d'objectifs assignés à l'accueil des jeunes enfants (article 22 (3) SGB VIII).

⁵ Wissenschaftliche Dienste 2018, Zur Rechtsprechung in Bezug auf Kindertagesbetreuung nach § 24 SGB VIII, Deutscher Bundestag, Sachstand

⁶ <https://www.bildungserver.de/Kita-Gebuehren-und-Beitragsfreiheit-5674-de.html>

1.3 Les modalités de mise en œuvre

a) *Le circuit de demande de place*

Les parents doivent faire des démarches d'inscriptions dans une ou plusieurs structures. Si, malgré une ou plusieurs inscriptions, il n'est pas reçu de réponse positive de la part des structures, les parents doivent prendre contact avec le *Jugendamt* et faire opposition à cette situation.

Le *Jugendamt* peut alors faire une offre de remplacement. Celle-ci doit être « acceptable » pour l'enfant et les parents. Cela signifie que le taux d'encadrement (nombre d'éducatrices par enfant) et la taille des groupes doivent correspondre aux directives du Land concerné et que la durée du trajet entre la crèche et le domicile ne doit pas dépasser 30 minutes. Cette règle s'applique aussi bien aux trajets en voiture qu'aux trajets en transports en commun. Si une famille ne possède pas de véhicule, seules les structures accessibles en moins d'une demi-heure en bus ou en train entrent en ligne de compte. L'offre de remplacement peut consister en une offre de place chez une assistante maternelle.

Si le *Jugendamt* n'est pas en mesure de garantir une place de crèche ni une prise en charge alternative (dans une autre structure ou par une assistante maternelle subventionnée par l'État), il émet une décision correspondante où il doit justifier sa décision et qui peut donner lieu à poursuite en justice de la part des parents (auprès du tribunal administratif local).

b) *Les modalités de recours en cas d'impossibilité de la commune de garantir une place*

- Devant le juge administratif (tribunal administratif local, tribunal administratif supérieur, Cour fédérale administrative) pour obtenir une place ou une compensation des coûts de garde que le parent a supportés

Si la commune n'a pas répondu à la demande de place dans les délais, les parents peuvent obtenir une place si des disponibilités existent.

Ils peuvent aussi se voir rembourser les frais pour une place d'accueil qu'ils se sont procurée eux-mêmes. Il faut que l'organisme d'aide à la jeunesse ait été informé du besoin en temps utile avant que les parents ne se procurent eux-mêmes la place. Les conditions d'octroi de la place doivent être remplies (âge de l'enfant) et la couverture du besoin ne doit pas pouvoir être différée dans le temps. La place obtenue doit être appropriée par rapport au besoin. Les dépenses effectivement remboursées sont celles qui ont été effectivement encourues. Le droit s'éteint lorsque l'organisme d'aide à la jeunesse propose ultérieurement une place appropriée et que l'on peut attendre raisonnablement de l'enfant ayant droit qu'il change de structure.

- Devant le juge civil pour engager la responsabilité de la commune en cas de défaillance, et obtenir la compensation du manque à gagner

Si les parents ne peuvent pas se procurer eux-mêmes une garde appropriée et interrompent de ce fait leur activité professionnelle, ils subissent un préjudice pour manque à gagner. Dans ce cas des dommages et intérêts peuvent être envisagés pour la faute commise par la collectivité publique qui n'a pas respecté ses obligations. Ces dommages et intérêts s'ajoutent à la compensation des coûts de garde. C'est le sens d'un arrêt rendu le 20 octobre 2016 par la Cour fédérale de Karlsruhe, qui a condamné la ville de Leipzig à verser des indemnités aux parents qui n'avaient pu reprendre leur emploi à temps faute de place en crèche pour compenser les pertes salariales liées au retard de la reprise d'activité.

La commune doit s'être rendue coupable d'une faute mais celle-ci est présumée en cas d'insuffisance des places d'accueil disponibles. La commune ne peut par exemple se contenter d'arguer de l'insuffisance de ses moyens financiers s'il y a eu non-obtention d'une place malgré l'annonce des besoins en temps voulu. La commune et *Jugendamt* peuvent en revanche échapper à la condamnation en montrant que le manque de créations de places n'est pas de leur fait (par exemple en cas de manque de personnel qualifié en matière d'EAJE ou d'insolvabilité d'un promoteur immobilier).

1.4 Le bilan

a) Les créations de place

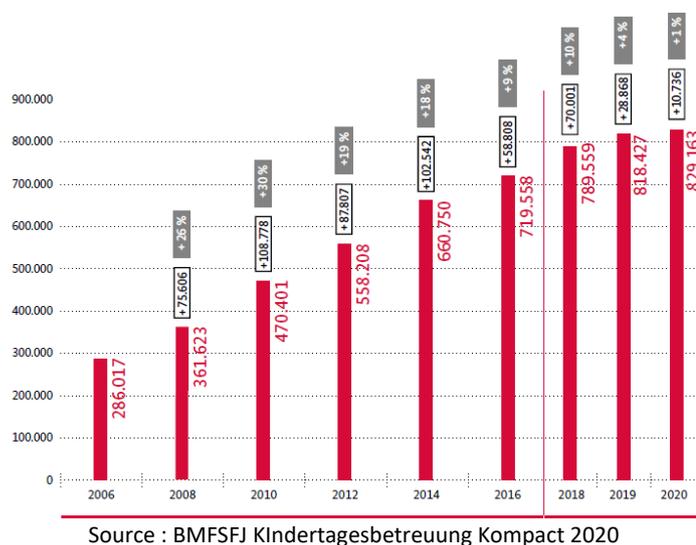
Les créations de place ont fortement progressé depuis 2008, date à laquelle le principe d'un droit à une place à un an à l'horizon du 1^{er} août 2013 a été posé. Plus de 425 000 places ont ainsi été créées entre 2008 et 2018. Le nombre de places d'accueil pour les enfants âgés de moins de 3 ans a ainsi été multiplié par 2,2 entre 2009 et 2018.

La définition en 2008 d'un droit à une place à l'horizon 2013 a donc servi de très fort levier au développement des places, les communes anticipant l'obligation de pourvoir aux demandes en créant un grand nombre de places.

On constate néanmoins un ralentissement de la progression des places dans les années récentes.

Figure 1

Nombre d'enfants de moins de 3 ans dans des modes d'accueil formels sur la période 2006-2022

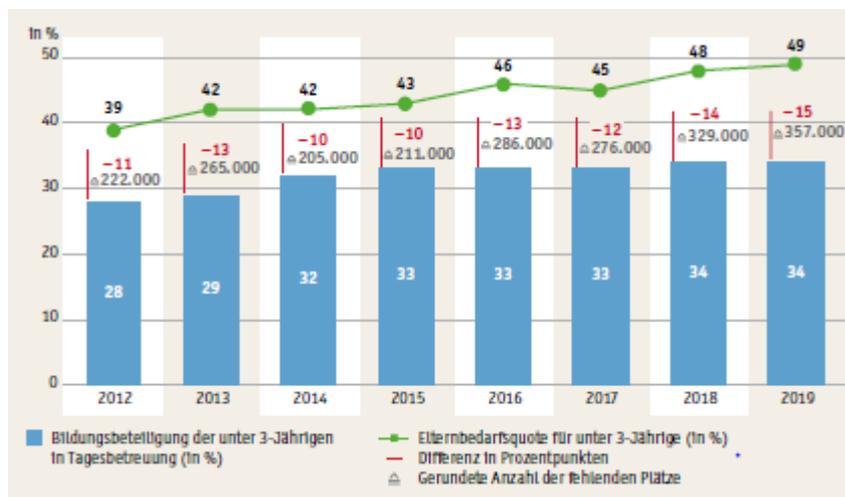


b) Les besoins

Les besoins ont cru rapidement en parallèle, de sorte que, malgré la hausse du nombre de places, les besoins non satisfaits ne se sont pas résorbés voire se sont accrues. La proportion d'enfants pour lesquels il existe un besoin d'accueil (mesurée par une enquête annuelle auprès des parents du *Deutsches Jugendinstitut*, institut de recherche financé par l'Etat fédéral et les Länder) est ainsi passée de 39 % en 2012 à 49% en 2019 tandis que le taux de couverture passait de 28 % à 34 %. Les besoins non satisfaits sont donc passés de 11 à 15 pp sur la période.

Figure 2

Participation des enfants de moins de 3 ans aux modes d'accueil formels comparée aux besoins des parents et au nombre de places manquantes de 2012 à 2019

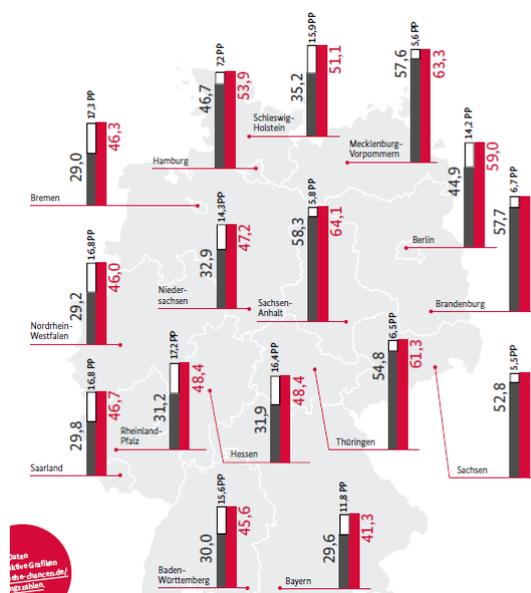


Source : Bildung in Deutschland 2020

Ces besoins ne sont pas uniformes sur le territoire, ce qui fait que l'écart entre le taux de couverture et les besoins est variable selon les Länder et que les besoins peuvent être couverts dans certains endroits du territoire alors qu'ils ne le sont pas dans d'autres.

Figure 3

Besoin de prise en charge et taux de prise en charge des enfants de moins de 3 ans par l'État



Source : BMFSFJ Kindertagesbetreuung Kompakt 2020

c) *Les recours contentieux*

Il n'existe pas d'instrument de collecte centralisée du nombre de plaintes ou de demandes d'indemnisation suite à refus de places en Allemagne. Il semble néanmoins, selon les informations fournies par le ministère de la Famille allemand, que le nombre de recours contentieux est resté très faible (250 recours la première année suivant la promulgation du droit) Cela pourrait s'expliquer par l'ampleur de l'expansion quantitative, qui a permis de répondre à un grand nombre de besoins ; au fait que toutes les plaintes ne sont pas acceptées par les tribunaux ; que toutes ne mènent pas à contentieux (les autorités locales donnant la priorité à ces parents et essayant de trouver une place) ; que les parents peuvent hésiter à aller devant les tribunaux (pour des raisons de coûts notamment).

2. Le droit à une place d'accueil du jeune enfant en Suède

2.1 Le contexte de l'offre

Le système d'accueil du jeune enfant en Suède est intégré au système éducatif (et placé sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale depuis 1996). L'Agence nationale suédoise pour l'éducation (*Skolverket*) est le principal organe administratif au niveau national responsable de la définition des objectifs et des orientations politiques ainsi que des cadres de financement relatifs à l'accueil de la petite enfance. Mais le système est fortement décentralisé au niveau des municipalités (*kommuner*) qui sont responsables de la planification et de l'organisation des services publics d'EAJE.

Le système s'organise autour de trois types d'offre : publique communale ; privée associative et privée parentale. Les structures municipales représentent la grande majorité de l'ensemble (80,5 % en 2016).

L'offre d'accueil est organisée dans une forte articulation avec le système de congé parental, lequel est particulièrement long, bien indemnisé (77,6% du salaire antérieur dans le cadre d'un plafond annuel de 47 571,04 €) et dont le partage entre les deux parents est encouragé. Les enfants de moins d'un an sont en conséquence en très grande majorité pris en charge par les parents, dans le cadre du congé parental, durant leur première année pour ensuite basculer en modes d'accueil formels autour d'un an ou un an et demi.

Le mode d'accueil principal est la *förskola*, structure collective intégrée, assurant l'accueil de l'ensemble des enfants de 1 à 6 ans, même si les enfants peuvent être regroupés par section selon leur âge. Cette offre collective est complétée par une offre d'assistantes maternelles (*familjedaghem*) qui constitue une forme de prise en charge pédagogique à domicile (*pedagogisk omsorg*). Cette forme d'accueil, qui ne fait pas partie du système éducatif, est régulée par les municipalités qui établissent des exigences locales spécifiques concernant le contenu et les conditions de la prise en charge pédagogique que l'assistante maternelle doit respecter pour être agréée. Ce type d'offre est très minoritaire et a décliné sur longue période (elle concerne aujourd'hui moins de 2 % des enfants). Enfin, au sein de l'ensemble constitué par la *förskola*, il existe des « écoles ouvertes » (*öppenförskola*) accueillant les parents et les enfants qui ne fréquentent aucune autre forme d'accueil ainsi que les assistantes maternelles pour des temps de regroupement (sur le modèle à la fois des relais petite enfance (RPPE) et lieux d'accueil enfants parents (LAEP) en France).

Les taux de couverture par les modes d'accueil sont élevés et croissants avec l'âge : de 49,7 % pour les enfants âgés de 1 an, de 91,2 % pour les enfants de 2 ans et de 94,8 % pour les enfants de 3 ans (Eurydice 2019, chiffres 2017).

Tableau 1

Taux de couverture par des modes d'accueil formels (förskola et familjedaghem)

	Enfants de 1 an	Enfants de 2 ans	Enfants de 3 ans
Förskola	48,6	89,2	92,7
Familjedaghem	1,1	2,0	2,1
Total	49,7	91,2	94,8

Source : Eurydice 2019

2.2 Le cadre législatif

a) Les étapes de la mise en place

Les communes sont chargées depuis 1995 (*Skollagen*) de fournir une place d'accueil pour tous les enfants dont les parents travaillent ou sont en étude dès que l'enfant atteint l'âge d'un an, et ce dans les 4 mois suivant la demande.

Depuis le 1^{er} juillet 2001, cette obligation a été étendue aux enfants âgés de 1 à 5 ans dont les parents sont au chômage et, depuis le 1^{er} janvier 2002, aux enfants dont les parents sont en congé parental.

Les enfants dont les parents sont au chômage ou en congé parental ont droit à une place à temps partiel (au moins 3 heures par jour ou 15 heures par semaine) et les autres ont droit à une place à temps plein. Les enfants qui ont besoin d'un soutien particulier ont droit à une place à temps plein, indépendamment du statut d'occupation de leurs parents.

b) L'architecture du droit à une place

- L'étendue du droit

En Suède, le droit articule un droit de base et un droit étendu : le droit à temps partiel est d'au moins 3 heures par jour, 15 heures par semaine ; le droit étendu est à temps plein. Les enfants d'au moins 1 an dont les parents sont au chômage ou en congé parental ont droit à une place à temps partiel ; un temps plein peut être justifié par l'activité professionnelle ou les études des parents ou si l'enfant a des besoins propres dus à sa situation de famille.

Les municipalités peuvent choisir la manière dont les heures sont réparties sur la semaine et des heures de présence des enfants. Elles peuvent procéder à des évaluations locales en consultation avec les parents et le personnel des établissements. Elles peuvent également s'engager sur le fait que les enfants peuvent passer plus de temps que les heures auxquelles ils ont droit en vertu de la loi sur l'éducation.

La loi disposait depuis 1995 et jusqu'en 2011 qu'une place devait être fournie "sans délai excessif". La loi sur l'éducation de 2011 a précisé que la place devait être fournie dans un délai de quatre mois après que la personne ayant la garde de l'enfant a notifié qu'elle avait besoin d'une place. Certaines communes s'engagent par ailleurs de leur propre initiative sur des délais plus courts.

Les enfants qui, pour des raisons physiques, mentales ou autres, ont besoin d'un soutien spécial pour leur développement ont droit à une place prioritaire en *förskola* (chapitre 8, articles 12 et 14 de la loi sur

l'éducation), y compris pour les enfants qui n'ont pas encore atteint l'âge d'un an. Pour les enfants qui se voient proposer un accueil pour ces raisons, les 15 premières heures sont gratuites.

- La nature du droit

Les municipalités doivent proposer une place aussi près que possible du domicile de l'enfant et en tenant raisonnablement compte des souhaits des parents, donc en *förskola* si c'est le souhait des parents. Néanmoins, ce qu'on entend par « proche du domicile » n'est pas défini ni dans la loi sur l'éducation ni dans ses travaux préparatoires. Selon les jugements rendus par la Cour administrative suprême, on peut supposer que la signification dépend des conditions locales (il existe d'énormes variations entre les municipalités en termes de distances entre les écoles et les habitations, il est donc impossible d'avoir une mesure unique). Par conséquent, la Cour considère qu'il appartient avant tout à chaque municipalité de décider elle-même des critères à appliquer. La municipalité doit prendre en compte des facteurs tels que l'âge des élèves et la distance entre le domicile et les différentes écoles disponibles. Selon la même Cour administrative suprême, la disposition ne peut être considérée comme permettant aux élèves qui habitent le plus près d'une école donnée d'être prioritaires par rapport aux autres candidats de la municipalité pour cette seule raison.

Les municipalités peuvent s'acquitter de leurs obligations en offrant une place dans l'un des établissements municipaux ou dans une école indépendante, à condition qu'elle offre un enseignement équivalent. Les parents de l'enfant ne sont toutefois pas tenus d'accepter une offre de place dans une école maternelle indépendante dont les activités comportent des éléments confessionnels qui ne peuvent être trouvés dans les écoles maternelles municipales ou qui comporte une orientation éducative que les parents n'approuvent pas. Les communes peuvent également conclure des accords de coopération entre elles et prendre en charge des enfants d'une autre commune.

Les parents peuvent refuser une place offerte par la municipalité parce qu'ils veulent une crèche spécifique, mais ils pourront être contraints à accepter des délais plus longs.

Si elles ne sont pas en mesure d'offrir une place en *förskola* (municipale ou indépendante) après quatre mois, les communes doivent proposer une autre forme de garde, comme une place en accueil individuel ou en école ouverte (*öppenförskola*).

- La participation financière des familles

Un maximum de participation financière des parents est défini au niveau national depuis 2002 (*max-tax*⁷) et s'applique à l'ensemble des structures. Depuis 2010, les enfants ont par ailleurs droit à 525 heures gratuites par an à partir du trimestre d'automne du troisième anniversaire de l'enfant.

- La collectivité responsable de mettre en œuvre le droit

Ce sont les communes qui sont en charge de l'extension des places et sont responsables d'y allouer les ressources nécessaires. La municipalité de résidence est chargée de veiller à ce que tous les enfants de la municipalité qui ont droit à une place en reçoivent une, si les parents de l'enfant le souhaitent.

- Le financement

Le financement des modes d'accueil est partagé entre l'Etat, les communes (qui bénéficient d'une subvention globale de la part de l'Etat ainsi que de recettes fiscales au niveau local) et les parents. Le contrôle de l'échelon national était initialement très fort (avec obligation pour les communes de rendre compte annuellement des développements en matière de places d'accueil) et a été allégé ensuite.

⁷ Les frais mensuels maximums sont ainsi de trois, deux et un pour cent du revenu mensuel du ménage pour le premier, le deuxième et le troisième enfant respectivement en 2021. À partir du quatrième enfant du ménage, aucune contribution n'est versée. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-maxtaxa-2021>

2.3 Les modalités de mise en œuvre

a) *Le circuit de demande de place*

La demande de place d'accueil se fait auprès de la commune. Une fois que le parent a notifié à la municipalité son souhait d'avoir une place d'accueil, la municipalité doit offrir une place à l'enfant dans un délai de quatre mois. Le point de départ est la date à laquelle la municipalité a reçu la demande.

Un enfant doit se voir offrir une place dans une structure aussi proche de son domicile que possible. Les parents ont le droit de choisir cinq établissements. La municipalité doit tenir raisonnablement compte des souhaits des parents, mais son obligation s'applique à l'ensemble de son territoire, ce qui signifie qu'un parent peut se voir proposer une place n'importe où dans la ville. C'est à elle de définir quelle structure est la plus proche du domicile. Si les parents/tuteurs refusent la place offerte par la municipalité, ils se retrouvent en bas de la liste d'attente.

Les parents qui choisissent une place dans une structure privée s'inscrivent directement auprès de l'établissement.

b) *Les possibilités de recours ou sanctions*

Si la municipalité ne respecte pas ses obligations, l'inspection suédoise des écoles peut intervenir contre la municipalité dans le cadre de ses missions de contrôle régulier ou ciblé. L'offre d'éducation préscolaire dans un délai de 4 mois est l'un des points d'évaluation inclus dans l'inspection régulière. Toute personne peut par ailleurs signaler des manquements ou fautes à l'inspection et dans ce cas une enquête est menée. L'inspection, face à un manquement d'une commune, peut, dans un premier temps, lui faire de simples remarques. La commune est alors tenue de remédier aux lacunes et l'inspection s'en assure.

L'inspection peut également, depuis la loi sur l'éducation de 2011, enjoindre la municipalité à fournir une place à temps. Cette injonction peut s'accompagner d'une astreinte qui est fixée à un montant susceptible d'inciter la commune à se conformer à l'injonction à laquelle l'astreinte est liée. La possibilité de combiner injonction et astreinte est cependant très rarement utilisée.

Enfin, l'inspection peut décider que l'Etat prendra les mesures nécessaires pour procéder à une rectification aux frais de la municipalité si la commune n'a pas donné suite à une injonction et a gravement ou durablement manqué aux obligations qui lui incombent au titre de la loi sur l'éducation. Cela ne s'est cependant jamais produit.

Les manquements relevés sont dans leur ensemble relativement rares (manquement dans 11 communes sur la période 2008-2012 par exemple).

Une demande de dommages-intérêts peut par ailleurs être engagée en matière civile par les parents s'ils peuvent faire valoir des préjudices économiques. Cependant les actions en ce sens sont extrêmement rares voire nulles, soit que les parents soient peu informés de cette possibilité, soit qu'ils appréhendent un processus long, difficile et coûteux, soit que le préjudice soit difficile à prouver.

Enfin, l'*Ombudsman* (médiateur) et le *Justitiekanslern* (ombudsman du gouvernement) peuvent exercer une surveillance des communes quant à leurs obligations dans ce champ par l'examen des plaintes du public.

2.4 Le bilan

Le développement des places d'accueil du jeune enfant est particulièrement ancien en Suède et commence dès les années 1980.

En 2003, le taux de couverture était déjà de 40 % pour les enfants de 1 an et de 78 % pour les enfants de 2 ans⁸ (contre 49,7 % pour les enfants de 1 an et 91,2 % pour les enfants de 2 ans en 2017 (Eurydice 2019)). La création du droit à une place en 1996 puis 2001 et 2002 est donc intervenue moins comme levier incitant à la création d'un grand nombre de places que comme consécration du grand nombre de places créées dans la période antérieure.

Le taux de couverture est désormais 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 parents et peu d'enfants n'accèdent pas aux modes d'accueil.

Certaines municipalités ne parviennent cependant pas à répondre aux besoins dans le délai de quatre mois, en particulier dans les grandes villes.

3 Le droit à une place d'accueil du jeune enfant en Finlande

3.1 Le contexte de l'offre

Le système finlandais d'éducation et d'accueil du jeune enfant est un système intégré placé, depuis 2013, sous la tutelle du ministère de l'Éducation et de la Culture (cette tranche d'âge était auparavant sous la responsabilité du ministère des Affaires sociales et de la Santé). Ce système préscolaire concerne les enfants entre 1 an et l'âge d'entrée dans le système « d'éducation de base » (7 ans). L'année qui précède le début de l'enseignement primaire (celle des 6 ans de l'enfant) est devenue obligatoire en août 2015 (98 % des enfants de 6 ans y participaient alors).

La responsabilité du financement de ce système préscolaire est partagée entre le niveau national et le niveau local.

L'offre d'accueil est constituée de centres d'EAJE (*päiväkoti/daghem*) accueillant des enfants de moins de 7 ans, et d'un accueil familial de jour (*perhepäivähoito/familjedagvård*) qui est une forme d'accueil réglementé au domicile des professionnels et est proposé par des accueillants travaillant seuls ou en groupe de deux ou trois. Les deux types d'offre, collective et individuelle, peuvent être assurés par les municipalités ou par des prestataires privés et subventionnés par les pouvoirs publics.

L'éducation pré-primaire à 6 ans est organisée à la fois dans les structures d'accueil du jeune enfant et dans les écoles (*perusopetus/grundläggande utbildning*).

L'offre d'accueil du jeune enfant est étroitement articulée avec les congés parentaux. Ces congés sont de 105 jours au titre du congé maternité, 54 jours au titre du congé paternité et de 158 jours au titre du congé parental, qui est librement partageable entre les deux parents. L'ensemble de ces jours de congé

⁸ National Agency for Education, 2004, Statistics. (2004-07-15), <http://www.skolverket.se/fakta/statistik/sos/sos042/index.shtml#forskola>

sont rémunérés à hauteur de 70 % de la rémunération antérieure. Le congé parental peut être complété par un congé de garde d'enfants, appelé "congé de garde à domicile" (*hoitovapaa/vårdledighet*), qui peut être pris jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant et pour lequel le parent peut percevoir une allocation de garde à domicile (*kotihoidon tuki/hemvårdsstöd*).

Les enfants ont droit à une place d'accueil dès la fin du congé parental soit autour de leurs 9 ou 10 mois. Néanmoins, presque tous les enfants de moins d'un an sont gardés par leurs parents pour l'ensemble de leur première année (le taux de couverture par des modes d'accueil formels est alors de 0,7%). Entre 1 et 2 ans, environ un tiers (28,4 %) des enfants sont inscrits dans une forme d'accueil du jeune enfant et, à deux ans, le ratio est d'environ 54 %⁹. Ainsi, de nombreux parents mobilisent l'allocation de garde à domicile pour rester à la maison avec leurs enfants pendant les deux premières années de l'enfant.

La part des services de garde d'enfants fournis par le secteur privé a augmenté ces dernières années. Elle est autour de 18 % aujourd'hui.

3.2 Le cadre législatif

a) *Les étapes de la mise en place*

Le droit légal à une place d'accueil pour tous les enfants de moins de 3 ans a été institué en 1985 puis mis en œuvre progressivement à partir de 1990. Ce délai a été fixé pour donner aux municipalités le temps de se préparer à ce changement, c'est-à-dire de recruter le personnel et se procurer des locaux adéquats.

Le droit à une place s'ouvre à la fin du congé parental soit aux 9 ou 10 mois de l'enfant. L'enfant a droit à une place à temps plein.

La possibilité avait été offerte en 2016 aux communes de limiter ce droit à une place d'accueil à temps partiel (soit 20 heures par semaine) lorsque l'un des parents est au chômage ou s'occupe d'un autre enfant dans le cadre d'un congé parental. L'architecture du droit était alors la suivante. La municipalité veillait à ce que l'enfant bénéficie de 20 heures d'éducation et d'accueil de la petite enfance par semaine. L'éducation et l'accueil des jeunes enfants n'étaient assurés à temps plein que si les parents exerçaient une activité salariée ou indépendante à temps plein.

Mais, face aux débats que cette mesure a suscités, le droit à temps plein a été rétabli pour tous les enfants en 2020. Une plainte avait notamment été déposée contre la Finlande le 14 novembre 2016 par la Fédération finlandaise de protection de l'enfance (plainte n° 139/2016) au Comité européen des droits sociaux¹⁰ concernant la limitation du droit à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance. Cette plainte était fondée sur la Charte sociale européenne révisée (Série des traités 78-80/2002) et concernait les droits prévus aux articles 16, 17 et 27 (1c) de la Charte et l'interdiction de la discrimination prévue à l'article E. Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a estimé que la différence de traitement était discriminatoire et violait les droits des enfants et des parents à la protection sociale.

Le droit est désormais à temps plein sans condition.

b) *L'architecture du droit à une place*

Tous les enfants ont, à l'issue du congé parental, un droit à une place à temps plein dans une structure d'accueil pour enfants. Dans la pratique, la plupart des enfants sont accueillis plus tard (à partir de l'âge

⁹ Chiffres 2016

<https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/key-figures-on-early-childhood-and-basic-education-in-finland.pdf>

¹⁰ Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) est une instance de contrôle du Conseil de l'Europe chargée d'examiner le respect de la Charte sociale européenne par les États parties.

de 2 ans environ), les parents étant nombreux à prolonger le congé parental par une garde à domicile pour laquelle une allocation est versée jusqu'aux 3 ans de l'enfant (y compris pour les frères et sœurs plus âgés s'ils sont gardés à la maison).

En vertu de la loi sur l'accueil du jeune enfant (540/2018), les communes ont l'obligation légale de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de places pour répondre à la demande locale. Si le nombre de places dans les structures municipales n'est pas suffisant, les autorités municipales ont le droit d'informer les parents des places disponibles dans les structures privées et les parents reçoivent alors des aides financières de façon à ce que le coût de la place soit proche de celui d'une place dans une structure publique.

L'offre de place peut prendre la forme de places de crèches ou de places auprès d'une assistante maternelle. Les municipalités peuvent organiser elles-mêmes ces services ou les acquérir auprès d'autres prestataires publics ou privés. Les municipalités ont alors l'obligation légale de contrôler l'offre privée.

Les municipalités sont chargées de fournir des services d'accueil du jeune enfant aux enfants résidant sur leur territoire dans les langues officielles de la Finlande (finnois et suédois) et en langue same pour les municipalités concernées. L'accueil peut également être organisé dans d'autres langues.

3.3 Les modalités de mise en œuvre

a) Le circuit de demande de place

À la fin du congé parental, les parents peuvent choisir d'inscrire leur enfant dans une crèche municipale ou privée, ou dans un accueil de jour municipal ou privé, ou encore de garder eux-mêmes leur enfant à la maison.

Les parents qui souhaitent disposer d'une place pour leur enfant doivent soumettre une demande au moins quatre mois avant que l'enfant ait besoin d'une place. Toutefois, si le besoin est dû à l'emploi, aux études ou à la formation et que le début du besoin ne peut être prévu, la demande doit être faite dès que possible, mais au plus tard deux semaines avant que l'enfant ait besoin de la place.

b) Les modalités de recours en cas d'impossibilité de la commune de garantir une place

Les parents peuvent faire un recours contre la décision de la commune concernant la place auprès d'un organe décisionnel municipal composé de plusieurs membres. S'ils ne sont pas satisfaits de la décision prise à la suite de la demande de révision administrative, ils peuvent faire un nouveau recours auprès d'un tribunal administratif.

Les demandes d'indemnisation (par exemple, pour la perte de revenus des parents) sont traitées par les tribunaux de droit commun.

Les tribunaux, en particulier les tribunaux de dernière instance, sont relativement rarement saisis d'affaires concernant le droit subjectif à l'éducation et accueil de la petite enfance. Dans une décision KKO 2001/93, la Cour suprême a condamné la municipalité à verser à un parent devant rester à la maison pour s'occuper de ses enfants faute de places suffisantes dans la commune, une compensation pour la perte de revenus.

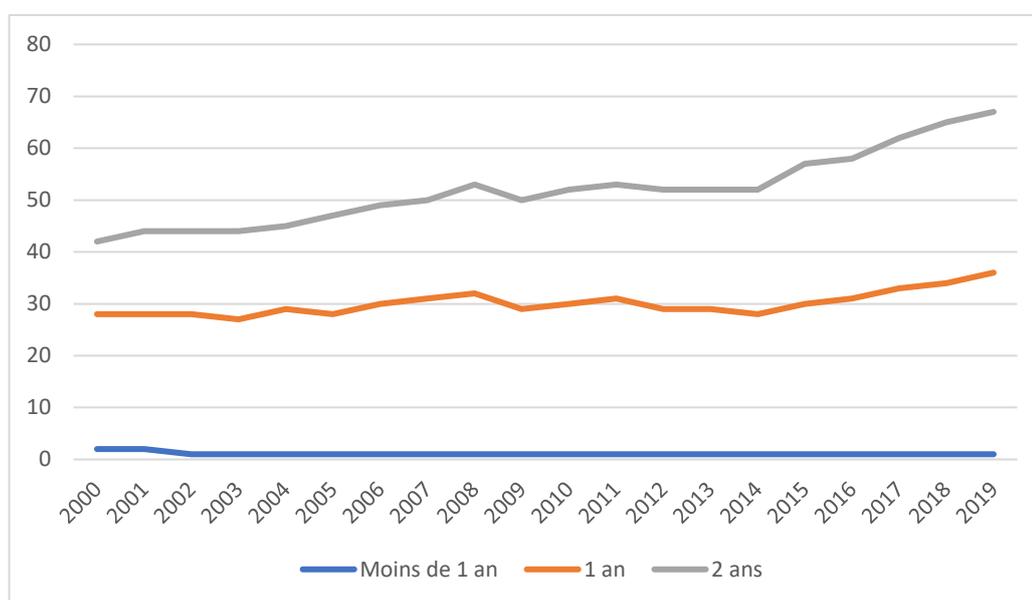
3.4 Le bilan

La mise en place du droit à une place n'a pas entraîné une explosion du taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formel. Pour les moins de 1 an, elle n'a entraîné aucune augmentation. Pour les enfants de 2 ans, le taux de couverture a fluctué autour de 29-30 % entre 2000 et 2015 avant de connaître une remontée toute récente. Le taux de couverture pour les enfants de 2 ans a en revanche bien progressé sur la période (+ 15 points de taux de couverture entre 2000 et 2019).

Au final, la Finlande se caractérise par un taux de couverture des enfants de moins de 3 ans inférieur à celui des pays nordiques voisins, ce qui s'explique en grande partie par l'existence de l'allocation de garde à domicile que les parents sont nombreux à utiliser dans les premières années de l'enfant.

Figure 4

Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans entre 2000 et 2019 par âge



Source : NOSOSCO

4. Le droit à une place d'accueil du jeune enfant en Islande

4.1 Contexte de l'offre

En Islande, le système d'accueil et d'éducation du jeune enfant est un système de type mixte combinant, des structures collectives pour les 1-6 ans (*Leiksskóli*), qui relèvent de la responsabilité du ministère de l'Éducation et un système d'accueil à domicile réglementé et subventionné par l'État (*Dagforeldri*), destiné aux enfants les plus jeunes (de la naissance à l'âge de 2 ans), qui relève de la responsabilité du ministère de la Protection sociale.

Ce système est très décentralisé au niveau des municipalités qui sont responsables du financement et du fonctionnement des services d'accueil. La plupart des municipalités de la région de Reykjavík et d'autres villes subventionnent aussi les services de garde à domicile.

Le congé parental est bien rémunéré, à hauteur de 80 % du salaire total moyen de l'individu dans le cadre d'un plafond élevé (4 080,52 mensuels €), et est de 6 mois pour chacun des parents dont 6 semaines transférables. Peu de parents ont de ce fait besoin d'un mode d'accueil formel avant les 9-12 mois de l'enfant.

L'accueil à domicile (*dagforeldrar*) est utilisé essentiellement pendant la période précédant l'offre d'une place dans un établissement d'accueil de la petite enfance et après la fin du congé parental. A un an, 28,1 % des enfants d'un an bénéficient ainsi d'une offre à domicile et celle-ci représentait 40 % de l'ensemble des places d'accueil. La part des enfants couverts par ce mode d'accueil devient en revanche négligeable aux 2 ans de l'enfant, la grande majorité des enfants basculant alors en structures collectives (*Leiksskóli*).

Tableau 2

Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par les structures préscolaires (Leiksskóli) et l'accueil à domicile (dagforeldrar)

	Moins de 1 an	1 ans	2 ans
<i>dagforeldrar</i>	4,3	28,1	0,3
<i>Leiksskóli</i>	2	45	95

Source : Statistics Iceland, 2016

4.2 Le cadre législatif

Le droit légal à l'EAJE est posé par la loi sur l'éducation préscolaire n° 90 du 12 juin 2008, qui constitue la législation-cadre pour les services d'accueil de la petite enfance. La mise en œuvre de ce droit incombe aux municipalités.

La loi ne précise cependant pas de limite quant à l'âge auquel les autorités locales doivent fournir une place. La plupart des autorités locales s'efforcent d'offrir une place avant l'âge de deux ans, mais cela dépend de la situation de chaque municipalité.

4.3 Les modalités de mise en œuvre

Les parents ont le choix en principe entre une place dans les structures collectives préscolaires et une place d'accueil à domicile si les deux services sont disponibles. Lorsque la municipalité n'est pas en capacité d'offrir une place en structure collective, elle peut remplir le droit à une place en offrant une place d'accueil à domicile.

Il n'y a pas d'obligation légale concernant le nombre d'heures que les autorités locales doivent fournir et ce sont les municipalités qui décident du nombre d'heures offertes. Mais selon les statistiques islandaises, la plupart des enfants fréquentent les établissements préscolaires pendant environ huit heures par jour. Les parents peuvent inscrire leur enfant dans une structure d'accueil de la petite enfance proche de leur domicile, mais en raison de contraintes de capacité, la place peut être attribuée dans un autre établissement que celui pour lequel les parents ont fait une demande et le droit est respecté s'ils obtiennent une place dans le ressort de la municipalité, à défaut de place disponible à proximité.

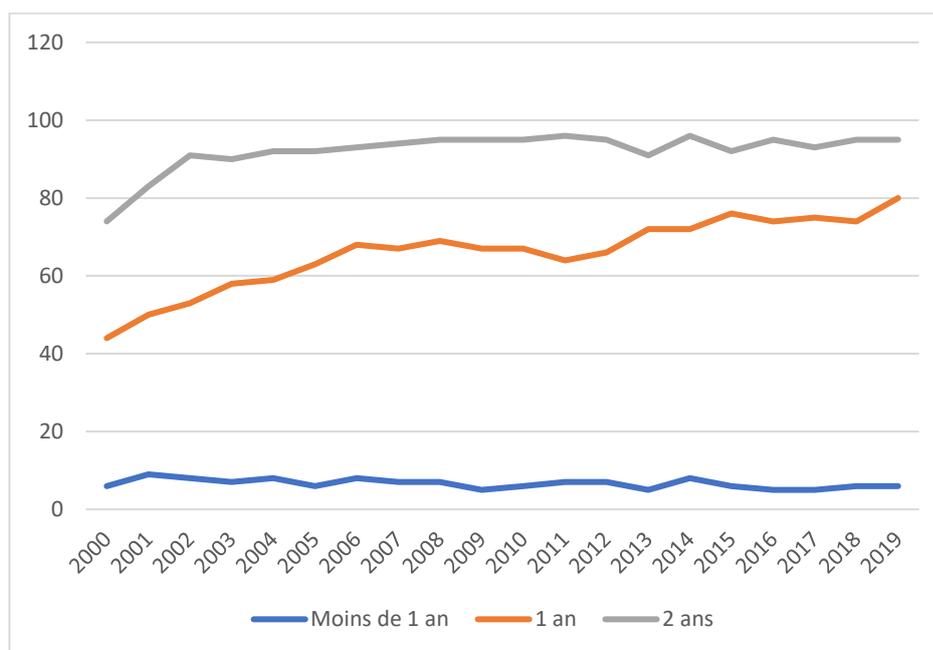
Les enfants issus de milieux défavorisés sont souvent prioritaires pour l'admission dans un mode d'accueil.

4.4 Le bilan

Le droit à une place mis en œuvre à partir de 2008 est venu consacrer un taux de couverture des enfants de 0-2 ans déjà élevé : le taux était alors (en 2008) de 69 % pour les enfants de 1 an et de 95 % pour les enfants de 2 ans. Le taux de couverture des 1 ans a poursuivi sa progression entre 2008 et 2019 pour atteindre 80 % en 2019. Le taux de couverture des enfants de moins de 1 an est resté faible, ce qui est cohérent dans un système où l'enfant est, dans sa première année, pris en charge par ses parents dans le cadre d'un congé parental bien rémunéré.

Figure 5

Evolution sur 2000-2019 du taux de couverture des enfants de 0-2 ans, par âge

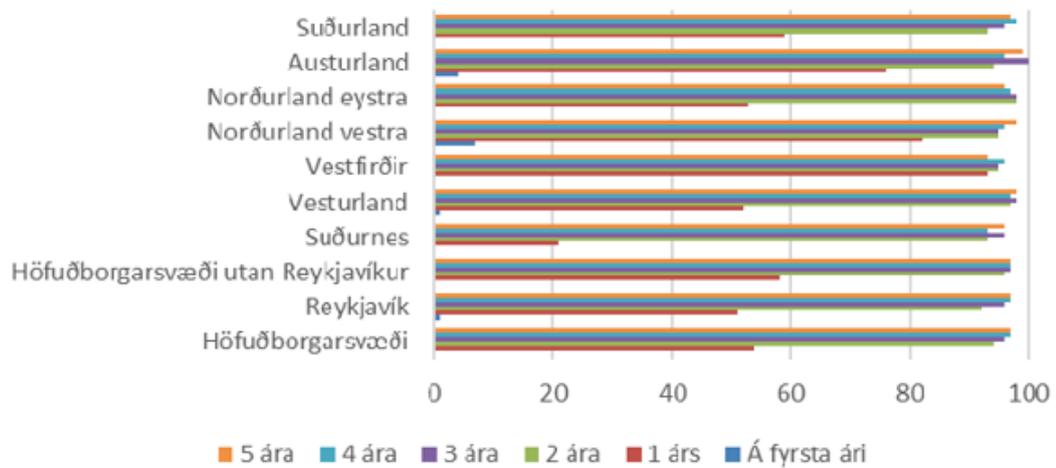


source : Nososco

On constate une assez forte hétérogénéité des taux de couverture à 1 an et à 2 ans selon les régions (cf figure). On constate par ailleurs que si, dans les zones rurales, la plupart des municipalités offrent une place dès l'âge d'un an si les parents le demandent, les parents doivent souvent attendre l'année où leur enfant a deux ans dans les banlieues urbaines, notamment dans la région de Reykjavík.

Figure 6

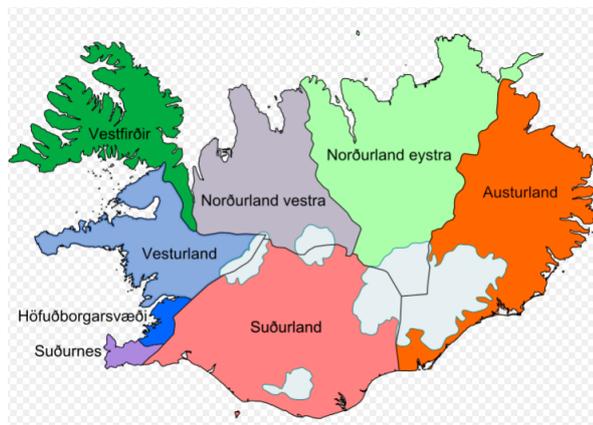
Taux de couverture par âge dans chacune des régions (2020)



Source : Statistics Iceland

Figure 7

Grandes régions d'Islande



5. Le droit à une place d'accueil du jeune enfant au Danemark

5.1 Contexte de l'offre

Le Danemark dispose d'un système mixte d'éducation et d'accueil des jeunes enfants pour les enfants âgés de 6 mois (26 semaines) à 6 ans. L'autorité responsable au niveau national est actuellement le ministère de l'Enfance et des Affaires sociales (*Børne- og Socialministeriet*), les rattachements institutionnels ayant beaucoup varié au fil du temps.

Les services de la petite enfance comprennent les structures intégrées (0-5 ans) et séparées (0-2 ans, 3-5 ans). Les structures intégrées sont les plus fréquentes, ainsi que ses services à domicile réglementés.

Il existe un droit à la garde d'enfants dès que l'enfant a 26 semaines, même si le congé parental peut se poursuivre jusqu'à ce que l'enfant ait 46 semaines. Chaque parent a droit à 32 semaines de congé parental non transférable et chaque famille a un droit à 32 semaines de congé parental rémunéré (dont la rémunération est au niveau des indemnités journalières maladie dans le cadre d'un plafond) ou 40 semaines à un niveau de rémunération inférieur.

Le financement, l'organisation et la réglementation des services d'accueil du jeune enfant relèvent de la responsabilité des autorités municipales locales, ces dernières s'étant vu confier en 1964 l'obligation de financer un accès universel à l'ensemble des services publics.

La majorité des établissements d'accueil du jeune enfant sont fournis et gérés par les municipalités. Ils sont soumis à des barèmes de revenus définis au niveau des municipalités mais sans que la participation des parents ne puisse dépasser 25 % du coût.

Les structures d'accueil réglementé à domicile ne sont pas subventionnées par la municipalité mais les parents peuvent recevoir des subventions publiques lorsqu'ils y recourent.

Depuis le 1^{er} juillet 2019, les services d'accueil de la petite enfance sont obligatoires à partir de l'âge d'un an pour les enfants vivant dans des zones résidentielles marginalisées. Ces enfants doivent suivre un apprentissage de 25 heures par semaine s'ils ne fréquentent pas déjà un établissement d'accueil ou éducation du jeune enfant ou une offre réglementée à domicile. L'offre se déroule dans un établissement d'accueil de la petite enfance ou dans une structure d'accueil à domicile réglementée. Elle est gratuite pour les parents.

5.2 Le cadre du droit à une place

En vertu de la garantie nationale adoptée en 2004, tous les enfants ont un droit à une place payante à temps plein dans un service d'accueil et d'éducation du jeune enfant, à partir de l'âge de 26 semaines. L'accueil peut se faire à domicile (*dagplejemor*) ou dans une crèche (*vuggestue*). En moyenne, les enfants rentrent dans un mode d'accueil entre l'âge de 9,7 et 10,7 mois.

5.3 Les modalités de mise en œuvre

L'autorité locale dispose de 3 mois pour répondre à la demande de place.

Les parents peuvent demander une place particulière, que l'autorité locale s'efforcera de satisfaire.

Si l'autorité locale n'est pas en mesure de remplir cette garantie de garde d'enfants, elle doit couvrir :

- les dépenses relatives à une place en crèche dans une autre collectivité locale ;
- les dépenses engagées par les parents pour une place dans un mode d'accueil privé ;
- ou verser une subvention au parent qui est contraint de garder son propre enfant.

Dans les deux premiers cas, l'autorité locale versera alors la subvention à la structure d'accueil où l'enfant a une place et non directement au parent.

5.4 Le bilan

Le taux de participation danois des modes d'accueil par les jeunes enfants est parmi les plus élevés de l'UE27. Le Danemark était déjà en 2000, 2010 et 2015 le pays le plus avancé des pays nordiques en termes de taux de couverture des moins de 1 ans et des 1-2 ans.

En 2015, 15 % des enfants de moins de 1 ans fréquentaient un mode d'accueil et 90 % des 1-2 ans.

Tableau 3

Pourcentage d'enfants recevant des services d'accueil et d'éducation du jeune enfant en fonction de leur tranche d'âge dans les pays nordiques en 2015

	Denmark*	Finland	Iceland	Norway	Sweden
0 years	15	1	7	4	–
1–2 years	90	41	85	81	70
3–5 years	98	75	96	97	96

Source : Tine Rostgaard, 2014¹¹

Le taux de couverture des enfants de 1-2 ans a fortement progressé entre 1995 et 2010, passant de 48 à 90%.

Tableau 4

Taux de couverture des enfants de 0-2 ans par âge entre 1995 et 2010

	1995	2000	2010
Moins de 1 an	-	15	17
1-2 ans	48	77	90

Source : Tine Rostgaard, The Nordic Child Care Model, Components, investments and outcomes, Key note speak at conference "Scandinavian Childcare – Making it Happen, EU Parliament House, Dublin, March 4, 2013

En 2019, parmi les enfants de 0-2 ans fréquentant des modes d'accueil, 30% étaient accueillis dans une structure d'accueil à domicile et 60 % en crèche.

Tableau 5

Nombre d'enfants accueillis dans une structure d'accueil à domicile (dagpleje) et en crèche (daginstitution)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dagpleje	33 159	32 393	31 002	29 188
Daginstitution 0-2 år	64 995	69 855	70 817	69 793

Source : Statistics Denmark 2021

¹¹ Tine Rostgaard, 2014, Nordic Care and Care Work in the Public Service Model of Denmark: Ideational Factors of Change, in Margarita Leon, The transformation of care in European societies, Palgrave Macmillan