



Les inégalités d'accès aux modes d'accueil du jeune enfant – Etat des lieux en Europe et enseignements pour la France

Catherine Collombet *Mission des relations européennes, internationales et de la coopération*

Mots-clés : accueil du jeune enfant – inégalités

Septembre 2016

Le développement de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE) a été mis à l'agenda de nombreux pays à partir de la fin des années 1990 et 2000. La question économique de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, et donc celle du travail des femmes, a été au cœur de ce développement mais aussi, dans certains pays au moins, celle de la lutte contre les inégalités et leur reproduction entre générations.

Un ensemble de travaux, désormais conséquents, ont mis en évidence que l'EAJE pouvait avoir un effet bénéfique important sur le développement de l'enfant, ses compétences cognitives comme non cognitives, avec un impact durable et encore plus élevé pour les enfants défavorisés.

Dès lors l'accès des plus défavorisés aux structures d'accueil et d'éducation du jeune enfant est un enjeu important et intégré de façon croissante aux préoccupations des gouvernements (1).

Or, les données comparatives de cet accès en Europe montrent un usage souvent très inégalitaire de l'EAJE, avec plusieurs facteurs explicatifs potentiels (2).

L'analyse de l'expérience et des travaux dans quelques pays (Royaume-Uni, Allemagne, Norvège et Belgique) permettra d'approfondir cet état des lieux et d'en tirer des enseignements pour le cas français (3).

1) Les enjeux d'un accès équitable aux services d'accueil de la petite enfance

1.1 *Des inégalités cognitives et non-cognitives dès le plus jeune âge*

Le fait que les inégalités, cognitives comme non-cognitives, peuvent être observées dès le plus jeune âge, et sont fonction du statut socio-économique des parents, est désormais bien documenté.

Les études sur les écarts de langage entre enfants de familles défavorisées et enfants de milieux sociaux plus favorisés montrent (Hart et Risley 1995) :

- Un écart important, non seulement dans le nombre de mots auxquels l'enfant est exposé selon le statut socio-professionnel des parents mais aussi dans la qualité, positive ou négative, des interactions. Ainsi B. Hart et T. Risley ont comparé, en 1995, à partir d'une étude sur 42 enfants suivis pendant plusieurs mois et issus de catégories socio-professionnelles différentes, la taille du vocabulaire à 34-36 mois et le nombre moyen de mots différents énoncés par heure. Ils montrent à la fois des différences importantes selon la CSP des parents (ils distinguent entre les catégories de cadre (*professional*), d'employés (*working-class*) et de familles dépendantes de l'aide sociale (*welfare*) ainsi qu'une assez forte proximité entre le nombre de mot et l'étendue du vocabulaire des parents et ceux des enfants.

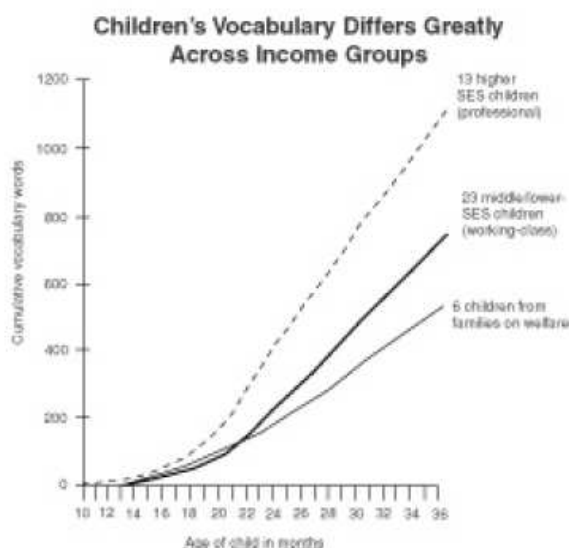
Tableau 1 : Langage et vocabulaire au sein des familles en fonction des groupes de revenus

Mesures et scores	Types de familles					
	CSP favorisées		CSP moyennes		CSP défavorisées	
	Parent	Enfant	Parent	Enfant	Parent	Enfant
Etendue du vocabulaire	2 176	1 116	1 498	749	974	525
Nombre moyen de mots différents par heure	382	297	251	216	167	149

Source : B. Hart et T Risley, 1995

- En conséquence, un écart important de vocabulaire entre enfants de catégories socio-professionnelles différentes, mais aussi croissant avec l'âge : un écart important serait présent dès 2 ans, au moment de « l'explosion » du langage et s'aggraverait de façon spectaculaire entre 2 et 3 ans.

Tableau 2 : Un accroissement des écarts de vocabulaire selon les CSP entre 2 et 3 ans :

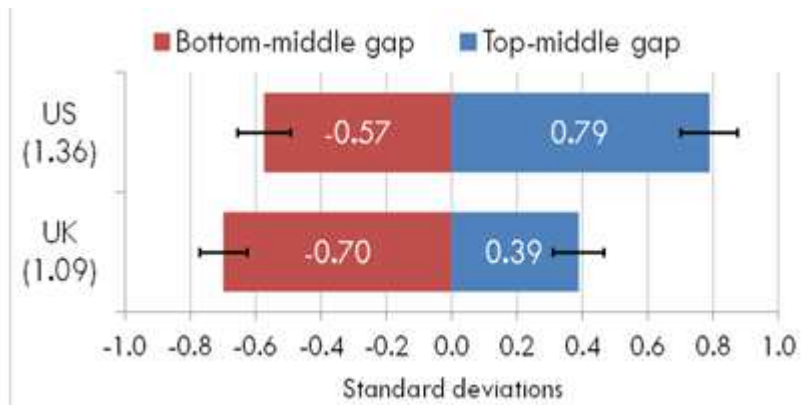


Source : B. Hart et T Risley, 1995

Concernant les écarts de résultats cognitifs et de vocabulaire, plusieurs travaux (Waldfogel et Washbrook (2011b) ; Bradbury et al (2012)) ont comparé les écarts de résultats cognitifs et de vocabulaire à 4-5 ans entre enfants de quintiles de revenu défavorisés à moyens (Q 1 à 3) et de quintiles moyens à favorisés (Q 4

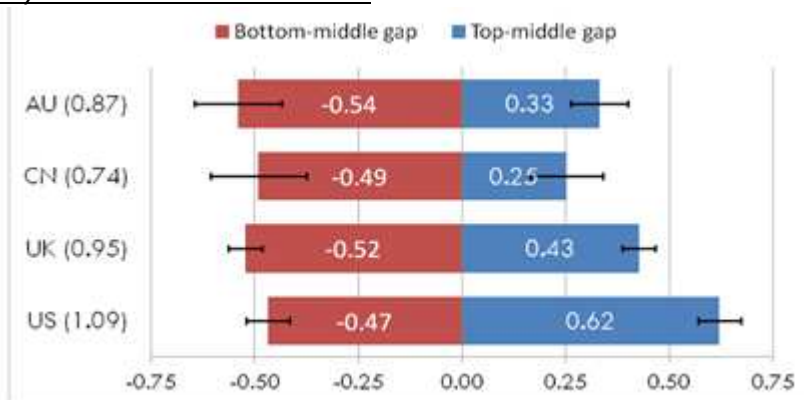
à 5). Ils retrouvent des écarts importants dans tous les pays analysés, avec des variations cependant selon les pays :

Tableau 3 : Les écarts liés aux revenus dans les scores cognitifs aux EU et au RU à l'âge de 4/5 ans :



Source : Waldfogel, J., & Washbrook, E. (2011).

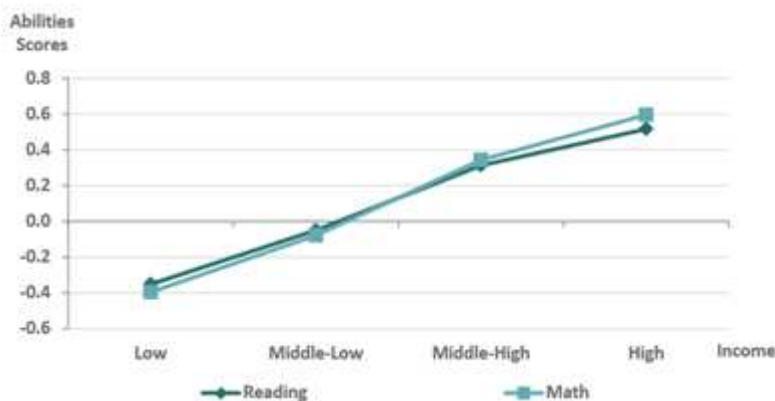
Tableau 4 : Les écarts de vocabulaire liés aux revenus à l'âge de 4/5 ans en Australie, au Canada, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis:



Source: Bradbury, B., Corak, M., Waldfogel, J., & Washbrook, E. (2012)

On retrouve, de la même façon, des écarts importants pour la lecture et mathématiques en fonction du revenu des parents :

Tableau 5 : Résultats en lecture et math à l'entrée au Kindergarten en fonction du revenu (2010)



Source : Nores M., Barnett S. 2014

1.2 Face à ces inégalités, l'intérêt d'un accès des plus défavorisés aux structures d'EAJE

Le développement de l'EAJE apparaît comme un des moyens de compenser ces inégalités et de permettre une meilleure égalité des chances entre enfants issus de milieux socio-économiques différents.

Deux canaux sont mis en avant pour expliquer l'effet positif de l'accès aux services d'accueil du jeune enfant :

- L'accès à l'EAJE aide les mères de familles défavorisées à trouver un emploi, ce qui a pour effet d'augmenter le revenu de la famille (Chen and Corak 2008 ; Gornick and Jäntti 2012), alors que la pauvreté a de nombreux effets négatifs à long terme, sur le développement cognitif et émotionnel, la scolarisation, le risque de décrochage scolaire, les perspectives de rémunération dans la vie adulte ou encore le risque d'incarcération et les perspectives de mobilité sociale.

- Cet accès permettrait également de compenser pour les enfants défavorisés le caractère moins propice à l'apprentissage scolaire et moins « stimulant » de l'environnement familial. Les enfants désavantagés, partant d'une situation moins favorable en termes d'environnement familial, auraient plus à gagner d'un accès aux structures d'accueil du jeune enfant.

Les programmes américains expérimentaux des années 1960-1970 ciblés sur les enfants défavorisés ont de fait montré des gains importants, sur les plans tant cognitifs que non cognitifs.

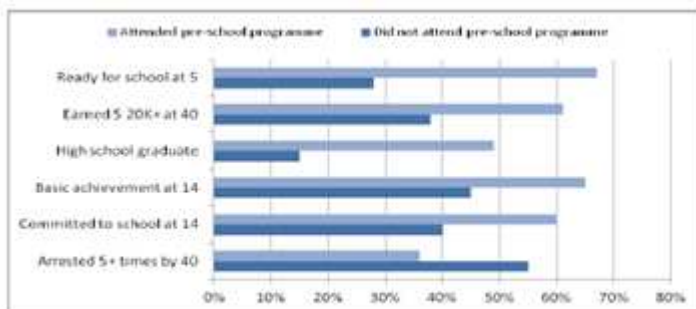
Encadré 1 : Les programmes Perry PreSchool Project et Abecedarian et leurs résultats

Le programme Perry PreSchool Project :

Le programme High Scope / Perry PreSchool Project (PPP) est une expérience conduite dans le district de l'école élémentaire Perry à Ypsilanti dans le Michigan à partir du milieu des années 1960. Destiné à des enfants de 3 à 5 ans, il prend la forme de sessions à temps partiel (2.5 h par jour), cinq jours par semaine, combiné à des visites à domicile d'une heure et demie par jour ainsi qu'à une réunion par semaine avec les parents.

Le curriculum sur lequel reposait le programme était très structuré et basé sur les principes de « l'apprentissage participatif actif », qui valorisent les habiletés à planifier, exécuter et évaluer ainsi que les compétences sociales, comme la coopération et la résolution des conflits interpersonnels. Le programme se caractérisait par un taux d'encadrement élevé (1 pour 5) (Penn, 2006) et l'intervention de professionnels très qualifiés (enseignants de niveau licence ou plus) (Heckmann et al 2013), ce qui en faisait un programme de qualité élevée.

Le programme montre des résultats à court autant qu'à long terme :



Source : Schweinhart L J et al. 2005

Le programme Abecedarian : le programme Abecedarian a été mis en place en Caroline du Nord dans les années 1970. Il s'agissait d'un programme d'accueil du jeune enfant dès le plus jeune âge (0-5 ans), sous la forme de sessions à temps plein (jusqu'à 10h par jour), menées sur les heures de travail des parents, et non combiné avec du soutien à la parentalité ou des visites à domicile. Le programme met l'accent sur le développement du langage et l'acquisition des habiletés préalables à la lecture ; il fournit des services médicaux et nutritionnels. Il repose sur des structures collectives, avec des ratios d'encadrement de 1 pour 3 pour les nourrissons et tout-petits et de 1 pour 6 pour les enfants plus âgés. L'âge d'entrée dans le programme est de 4 mois et demi jusqu'à l'entrée en école maternelle.

L'intérêt de ces programmes tient :

- à la méthode expérimentale retenue, associée à une évaluation de type contrefactuelle avec groupe témoin et groupe de contrôle,
- au fait qu'ils ont donné lieu à un suivi longitudinal permettant de suivre le devenir des enfants bénéficiaires jusque dans l'âge adulte.

Ces études ont montré de nombreux résultats, à court comme à moyen terme, notamment les suivants:

Pour Abecedarian, les études montrent par exemple des résultats supérieurs aux tests en lecture et en mathématiques à 15 ans ainsi qu'à 21 ans : Barnett et Leonard (2007) ont mis en évidence des effets sur les résultats en lecture et mathématiques à 14/15 ans, Frances et Craig, des résultats positifs sur le QI, la lecture et les résultats en math à 21 ans.

Pour Perry Preschool Project, les études qui ont suivi les enfants de l'échantillon jusqu'à leurs quarantième année ont montré que les enfants ayant suivi le programme bénéficiaient alors d'une année de plus d'études (11,9 vs. 11 années), d'une obtention plus fréquente du diplôme de fins d'études secondaires (65% vs 45%), d'un salaire médian plus élevé de 42% à 40 ans (Fougère 2016). Cela se traduirait par des rendements coûts-bénéfices importants : Heckman et al (2010), évaluent le rendement annuel du programme entre 7 et 10%. Ainsi chaque dollar investi dans les hommes du programme Perry Preschool Project rapporterait à la société 8.6\$.

Des décennies après leur lancement, ces programmes font encore l'objet d'une abondante « littérature secondaire », c'est-à-dire de travaux réutilisant leurs données pour en tirer de nouvelles conclusions.¹

1.3 Une mise à l'agenda de la question de l'inégalité d'accès dans les pays développés

L'enjeu de l'accès égalitaire à l'EAJE est aujourd'hui bien compris des décideurs et mis à l'agenda politique :

- **Aux Etats-Unis**, l'investissement dans le préscolaire pour les enfants défavorisés est apparu comme un moyen de répondre à la crise économique de 2008-2009. Le gouvernement a alors investi, à travers le *American Recovery and Reinvestment Act*, plan de relance mis en place en 2009, \$2.1 milliards supplémentaires dans le programme Head Start, principal programme fédéral en matière de préscolaire. Celui-ci, lancé en 1965 comme un instrument de la « guerre contre la pauvreté » (War on Poverty) du président Johnson, et progressivement étendu depuis, bénéficie annuellement à plus de 1 million d'enfants et de familles sur l'ensemble du territoire des Etats-Unis. Le ARRA a également réformé le programme, de façon à mettre davantage l'accent sur les résultats en termes de *school readiness*.

En 2013, le président Barack Obama, dans son discours sur l'état de l'Union ², a confirmé et élargi cette orientation en appelant le Congrès à étendre l'accès à un préscolaire de haute qualité à tout enfant américain. Dans ce but, il a proposé une série de nouveaux investissements pour établir un continuum d'apprentissage précoce de qualité pour les enfants de la naissance à 5 ans. C'est le programme *Preschool for All initiative*, visant à aider financièrement les Etats à améliorer la qualité et la couverture des programmes préscolaires, notamment pour les enfants les plus défavorisés ou moyennement défavorisés.

- **Dans l'Union européenne** également, le sujet a fait l'objet d'un intérêt croissant.

Le sujet de l'égalité d'accès a été abordé dès la recommandation sur l'accueil du jeune enfant du Conseil des ministres de mars 1992, sous l'angle de l'accessibilité géographique, de l'accès des enfants à besoins

¹ voir par exemple Barnett (1993, 1996) ; Masse and Barnett (2003) ; Reynolds et al. (2002a) (cité par Penn 2006 p 20) ; Anderson (2008) cité par Almond et Currie 2010

² Obama B. (2013) ? Remarks by the president on early Childhood Education

linguistiques spéciaux et de celui des enfants issus de familles monoparentales.

L'enjeu de l'égalité d'accès est présent en 1996 dans le rapport du Réseau européen sur l'accueil du jeune enfant (*Propositions pour un programme sur 10 ans*) et fait partie, avec la qualité des services, leur flexibilité et leur cohérence, des principes à atteindre pour une politique globale du jeune enfant. Le rapport indique ainsi que l'égalité d'accès doit être assurée à tous les enfants, que les parents soient en emploi ou non. Le rapport ne retient cependant aucun objectif chiffré d'égalité d'accès.

Le Conseil européen de Barcelone de mars 2002, pour sa part, fixe des objectifs quantitatifs en matière d'accueil du jeune enfant (la cible de 33% est retenue pour les 0-3 ans) mais la question de l'égalité d'accès n'est pas abordée.

En 2011, le Conseil³ et la Commission⁴ se saisissent de l'accès de tous à l'EAJE. La communication de la Commission reconnaît ainsi que « *l'éducation et l'accueil des jeunes enfants constituent le socle de l'éducation et de la formation de ceux-ci tout au long de la vie, de leur intégration sociale, de leur développement personnel et de leur employabilité ultérieure* » ; que « *les premières expériences des enfants sont à la base de tout leur apprentissage ultérieur. L'acquisition de bases solides dès la petite enfance rend l'apprentissage ultérieur plus efficace et plus susceptible de se poursuivre tout au long de la vie et, partant, réduit le risque de décrochage scolaire, augmente l'équité de la scolarité et allège la charge supportée par la société du fait des talents gâchés et des dépenses dans les systèmes sociaux, de santé, et même judiciaires* ». Elle souligne que « *de bonnes structures d'accueil et d'éducation sont aussi particulièrement salutaires pour les enfants de milieux défavorisés* » et que « *des services d'éducation et d'accueil universels de qualité peuvent supprimer l'écart entre les enfants venus de milieux sociaux défavorisés et les autres en matière de développement social et d'aptitudes en calcul, en lecture et en écriture* ». Elle appelle ainsi les Etats-membres à mettre les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance au service de l'inclusion et d'en améliorer l'accès pour les jeunes enfants de milieux défavorisés.

En 2013 enfin, le rapport du groupe de travail réuni sous l'égide de la Commission européenne sur l'accueil et l'éducation du jeune enfant (*Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*) de 2013 reconnaît la contribution d'un « *accès généralisé et équitable à l'éducation et l'accueil de la petite enfance* » à la « *réduction des écarts entre les degrés de réussite* » (page 21). Il rappelle le risque d'exclusion, en cas de faible subventionnement public, des enfants et familles qui sont justement celles qui en ont le plus besoin (74). Il appelle à la « *planification des politiques d'accès à l'éducation et l'accueil de la petite enfance* », à l'analyse des obstacles qui empêchent les enfants et les familles issus de milieux défavorisés d'y accéder et à un effort particulier en direction de ces familles (page 25).

³ Conclusions du Conseil sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance: permettre aux enfants de se préparer au mieux au monde de demain (2011/C 175/03)

⁴ COMMUNICATION de la commission: éducation et accueil de la petite enfance: permettre aux enfants de se préparer au mieux au monde de demain, COM(2011) 66 final

Des inégalités fortes dans la plupart des pays européens

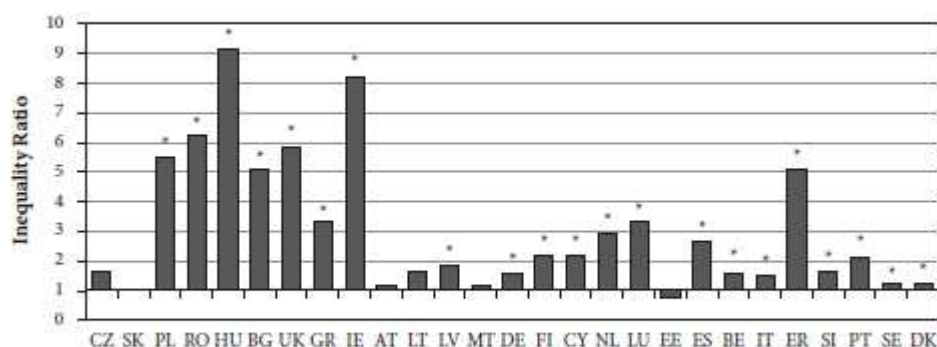
2.1 Les travaux d'analyse comparative ont confirmé le caractère assez général d'un usage inégalitaire des modes de garde formels en Europe.

Wim Van Lancker (2012) a mesuré, à partir des données statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC)⁵, la distribution/stratification de l'utilisation des services d'accueil pour les 0-3 ans. L'usage de la garde est mesuré en équivalent temps plein (FTE) pour prendre en compte les différences dans intensité de l'utilisation.

Les résultats montrent un usage fortement inégalitaire en fonction du revenu.

Tableau 6 : Inégalités dans l'usage des structures formelles d'accueil en ETP pour les enfants de moins de 3 ans – UE27

Figure 2. Inequality in FTE formal care use, children below the age of three, EU27



Source: Own calculations using EU-SILC 2009 data. Countries are ranked by average FTE formal care use. * = significance level for the difference between low- and high-income families, $p < 0.05$.

Nota : Lire ER=FR

Les familles avec jeunes enfants sont divisées en 5 groupes de revenus (quintiles) pour chaque pays. L'auteur calcule pour chaque pays un ratio d'inégalité, ratio entre l'utilisation en ETP moyenne pour le 5^{ème} quintile et l'utilisation moyenne pour 1^{er} quintile. Un ratio de 2 signifie donc que les enfants les plus favorisés utilisent deux fois plus les accueils formels que les enfants défavorisés.

La magnitude des inégalités serait particulièrement forte dans les pays caractérisés par des niveaux bas de couverture tels que la Pologne, la Roumanie, la Hongrie, la Bulgarie, le Royaume-Uni et l'Irlande. Au contraire, l'usage serait plus égalitaire dans les pays à large couverture comme la Belgique, l'Italie, la Slovénie et le Portugal, la France faisant exception cependant. Il existerait donc une corrélation négative entre usage moyen et ratio d'inégalité.

Ces travaux ne disent rien cependant du partage entre structures publiques et privées et des différences d'accès qui peuvent caractériser, notamment pour les plus défavorisés, ces deux types de structures ni sur

⁵Il s'agit de la principale source pour la recherche comparative sur les revenus et les conditions de vie dans UE et est utilisée pour suivre les progrès relatifs aux cibles de Barcelone,

les différences d'accès à la qualité.

Par ailleurs, les travaux de Lancker semblent montrer que l'absence d'activité professionnelle de la mère ne serait qu'un des facteurs explicatifs de cette stratification d'accès : la limitation de l'échantillon aux enfants dont les deux parents travaillent ne faisant pas disparaître la stratification de l'accès en fonction des revenus, même si elle l'atténue.

Matsaganis et Verbist avaient mené, pour leur part en 2009, également à partir des données EU-SILC ou comparables, une étude sur l'usage des modes d'accueil collectifs formels dans cinq pays (Belgique, Finlande, Allemagne, Grèce et Suède) et pour la tranche 0-6 ans. Ils ont montré une utilisation supérieure pour les quintiles les plus aisés (4 ou 5) par comparaison aux plus défavorisés (quintile 1 notamment) dans l'ensemble des pays à l'exception de la Belgique, avec de forts écarts d'usage entre quintile 1 et 5 dans certains pays. Il faut noter cependant, on y reviendra, que l'étude se base, pour l'Allemagne, sur des données de 2002⁶, période où l'accueil collectif formel était encore très peu développé (en tous cas dans les Länder de l'ouest). On verra que les études monographiques récentes sur l'Allemagne montrent une aggravation des inégalités d'usage après l'expansion des modes d'accueil qui ont suivis les lois de 2004 et 2008. Les résultats de Matsaganis et Verbist sont par ailleurs discordants avec ceux de Wim van Lancker et notamment pour ce qui concerne la Suède et la Finlande. L'étude cible enfin les 0-6 ans et inclut donc la période la période préscolaire pour laquelle le taux de couverture est à près de 100% dans la grande majorité des pays ; les inégalités d'usage pourraient donc s'expliquer essentiellement par ce qu'on observe sur la seule tranche 0-3 ans.

Tableau 7 : Utilisation des services d'accueil formels par quintiles de revenus (en % du nombre d'enfants de moins de 6 ans) dans 5 pays : Belgique, Finlande, Allemagne, Grèce, Suède

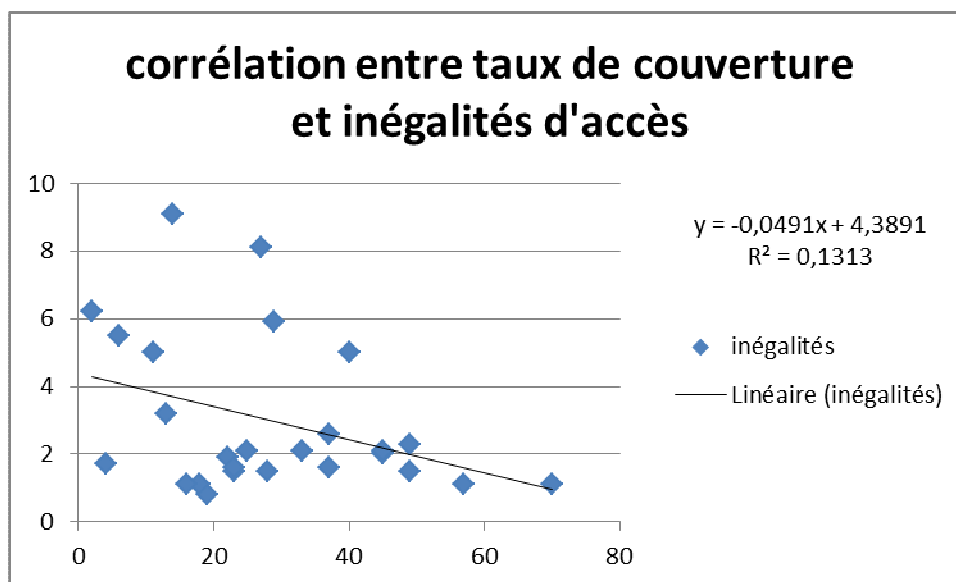
Table 8.2: Use of childcare

Income quintiles	% of children under 6				
	Belgium	Finland	Germany	Greece	Sweden
Quintile 1 (poorest)	43.7	20.8	40.1	19.4	57.9
Quintile 2	47.9	28.9	33.5	24.9	64.1
Quintile 3	52.6	40.7	37.6	25.0	69.8
Quintile 4	54.8	48.4	52.6	33.3	69.4
Quintile 5 (richest)	43.2	51.8	41.2	40.3	71.5
All	48.7	37.2	40.1	29.6	66.4

Si on compare le taux de couverture par des modes d'accueil formels et les inégalités d'accès à ces structures, en reprenant les données de Van Lancker, on constate une certaine corrélation entre les deux types de données (des inégalités décroissantes avec le taux de couverture) ; quatre pays (France, Royaume-Uni, Irlande et Hongrie) se distinguent cependant par un niveau élevé des inégalités eu égard à leur taux de couverture.

⁶ Données 2002 du panel socio-économique (SOEP)

Grphe 1 : Taux de couverture et inégalités d'accès



Note : en abscisse le taux de couverture des moins de 3 ans par des modes d'accueil formels (données EU-SILC, 2014) ; en ordonnée, le niveau d'inégalités d'accès aux modes d'accueil tel que mesuré par Van Lancker (2012)

2.2 Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer cette inégalité d'usage

- Le coût de la garde

Les travaux de l'OCDE montrent en moyenne des tarifs importants (coûts bruts pour les parents) pour l'accueil du jeune enfant à travers son indicateur PF 3.4 (base de données sur la famille de l'OCDE) relatif au montant moyen « typique » de frais d'accueil pour un enfant de 2 ans accueilli à temps plein⁷.

L'indicateur est décliné sur deux cas types sur la base d'un accueil à temps complet de l'enfant : un premier cas type de familles bi actives dont les revenus sont à hauteur de 150% du salaire moyen et d'un accueil à temps complet ; un second cas type de familles monoparentales avec emploi à plein temps et un revenu à hauteur de 50% du salaire moyen.

Pour ce qui concerne les familles à deux apporteurs de revenus, le montant moyen du coût d'un accueil externe est de 23,8% du salaire moyen pour l' UE, la France ainsi que l'Allemagne se situant légèrement en-dessous de cette moyenne (respectivement 19,7% et 21,5%) contre 23,7% pour l'Espagne, 36% pour la Belgique, 53% pour le Royaume-Uni, mais 6,5% pour la Suède, 10,9% pour la Norvège, 13,9% pour la Finlande ou encore 14,4% pour le Danemark.

Le reste à charge (ou coût net) pour ces familles à deux apporteurs, après réduction opérée par les aides

⁷ the average "typical" childcare fee paid for a two-year old in full-time care

aux familles, est à 15 pour la moyenne UE, à 13 pour la France , 45 pour le Royaume-Uni (45) mais 12 pour le Danemark, 11 pour l'Allemagne, 8 pour l'Espagne, 6 pour la Suède.

Tableau 8 : Reste à charge pour les familles à deux apporteurs de revenus pour une garde à temps plein

Pays	Coût brut	Coût net
Austria	3,4	3,4
Hungary	5,1	5,1
Greece	7,0	5,2
Portugal	26,2	5,8
Sweden	6,5	5,8
Iceland	10,0	6,5
Poland	12,2	6,9
Estonia	7,9	7,3
Spain	23,7	7,9
Latvia	10,6	10,6
Germany	21,5	11,2
Belgium	36,2	11,2
Slovenia	54,8	11,5
Denmark	14,4	11,9
Bulgaria	16,0	12,0
France	19,7	13,1
Lithuania	17,7	14,2
Norway	10,9	14,9
EU Average	23,8	15,2
Czech Republic	18,0	18,0
Malta	25,4	19,1
Australia	48,2	20,9
Finland	13,9	23,1
Netherlands	55,8	23,5
Luxembourg	60,3	24,2
Slovak Republic	8,4	28,0
Ireland	53,5	41,6
United Kingdom	53,0	45,0

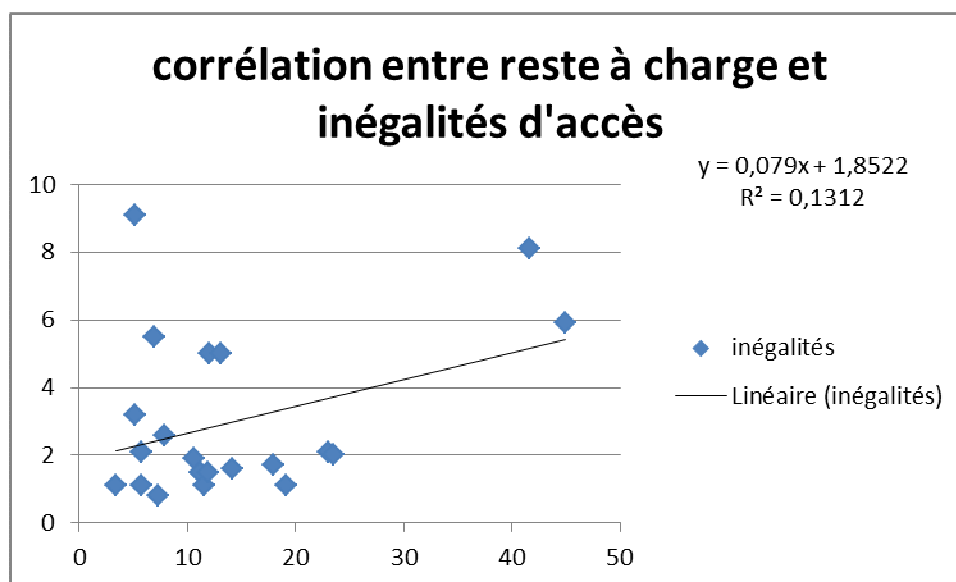
Le reste à charge pour les familles monoparentales est de 2,4 pour la France, 1,9 pour l'Allemagne, 2,2 pour la Suède, nul au Danemark, mais 3.6 pour la Belgique, 5.7 au Royaume-Uni et 7.9 en Espagne, 8.3 pour la Norvège, 9.4 pour la Finlande.

Tableau 9 : Reste à charge pour une famille monoparentale pour une garde à temps plein

Pays	Coût brut	Coût net
Denmark	14,4	0,0
Portugal	26,2	1,1
Germany	21,5	1,9
Greece	7,0	2,1
Sweden	6,5	2,2
France	19,7	2,4
Luxembourg	60,3	3,0
Austria	3,4	3,4
Belgium	36,2	3,6
Iceland	10,0	4,5
Hungary	5,1	5,1
United Kingdom	53,0	5,7
Netherlands	55,8	6,3
Slovenia	54,8	6,6
Poland	12,2	6,9
Estonia	7,9	7,3
Spain	23,7	7,9
Bulgaria	16,0	8,0
Norway	10,9	8,3
Lithuania	17,7	8,8
EU average	23,8	9,0
Finland	13,9	9,4
Latvia	10,6	10,6
New Zealand	55,2	16,6
Czech Republic	18,0	18,0
Malta	25,4	25,4
Slovak Republic	8,4	28,0
Ireland	53,5	41,6

Si on compare le reste à charge pour une famille à deux apporteurs de revenu et les inégalités d'accès aux structures d'accueil, on constate une certaine corrélation entre les deux (des inégalités croissantes avec le coût net), deux pays (Hongrie et Irlande) se distinguant cependant par un niveau élevé d'inégalité eu égard au reste à charge.

Grphe 2 : Reste à charge et inégalités d'accès



Note : en abscisse le reste à charge pour une famille à deux apporteurs de revenus ; en ordonnée, le niveau d'inégalités d'accès aux modes d'accueil tels que mesuré par Van Lancker (2012).

- Les différences de taux d'emploi des mères en fonction des diplômes

Une étude de l'OCDE (OCDE 2002) montrait en 2002 l'effet combiné du niveau d'éducation et de la présence d'un enfant sur le taux d'emploi des mères. Les mères faiblement diplômées sont moins nombreuses en emploi et en emploi à temps plein que les mères les plus diplômées.

Tableau 10: les effets combinés de la présence d'un enfant et du niveau d'éducation sur l'emploi des mères

Table 2.6. **Combined effects of the presence of children and educational attainment on women's employment**
Women aged 25 to 54 years

Panel A. Effect of the presence of children
Percentage point difference in the frequency of each category between women with children and women without children

	Less than upper secondary education			University/tertiary education		
	Non-employed	Part time	Full time	Non-employed	Part time	Full time
Australia	21.3	-3.5	-17.8	4.0	9.9	-13.9
Austria	4.0	4.4	-8.5	10.8	16.9	-27.7
Belgium	-0.8	3.6	-2.8	0.1	8.9	-9.0
Canada	3.0	1.4	-4.4	6.9	7.2	-14.2
Czech Republic	19.4	-0.6	-18.8	21.3	1.9	-23.2
France	13.6	0.1	-13.7	4.4	7.6	-12.1
Germany	17.2	3.8	-21.0	10.8	17.3	-28.1
Greece	0.6	1.2	-1.9	-0.6	1.8	-1.2
Italy	6.0	1.5	-7.5	2.7	4.5	-7.2
Luxembourg	5.5	2.0	-7.5	14.5	7.6	-22.1
Netherlands	5.5	8.6	-14.2	7.5	35.5	-43.0
Portugal	-3.4	-0.6	4.0	-2.0	1.0	1.0
Spain	4.1	1.4	-5.5	9.2	-0.3	-8.9
Sweden	5.5	1.9	-7.5	-2.2	5.1	-2.9
Switzerland	11.5	1.9	-13.5	19.4	26.4	-45.8
United Kingdom	18.2	1.8	-20.0	10.5	21.2	-31.7
United States	1.0	1.6	-2.8	10.9	7.7	-18.7
OECD unweighted average^a	7.8	1.8	-9.6	7.5	10.6	-18.2

Panel B. Effect of increasing the level of educational attainment
Percentage point difference in the frequency of each category between women with tertiary education and women with less than upper secondary education

	Without children			With children		
	Non-employed	Part time	Full time	Non-employed	Part time	Full time
Australia	-19.8	-3.7	23.5	-37.1	9.7	27.4
Austria	-28.4	-8.7	37.1	-21.6	3.7	17.9
Belgium	-37.6	9.0	28.6	-36.8	14.3	22.5
Canada	-30.2	1.5	28.7	-26.3	7.3	19.0
Czech Republic	-25.1	1.6	23.5	-23.1	4.0	19.1
France	-22.5	-1.7	24.2	-31.6	5.9	25.7
Germany	-24.8	-9.0	33.8	-31.1	4.4	26.7
Greece	-37.1	10.8	26.3	-38.4	11.4	26.9
Italy	-47.4	25.0	22.3	-50.7	28.0	22.7
Luxembourg	-30.7	1.1	29.6	-21.7	6.6	15.1
Netherlands	-34.0	-9.7	43.6	-32.0	17.2	14.8
Portugal	-24.9	7.0	17.9	-23.4	8.6	14.8
Spain	-43.5	-0.9	44.4	-38.3	-2.6	40.9
Sweden	-16.2	-6.5	22.7	-23.9	-3.3	27.2
Switzerland	-22.1	-12.1	34.2	-14.2	12.3	1.9
United Kingdom	-32.8	-13.3	46.1	-40.4	6.1	34.3
United States	-36.5	1.2	35.6	-26.7	7.2	19.7
OECD unweighted average^a	-30.2	-0.5	30.7	-30.4	8.3	22.2

a) For above countries only.
Source: See Annex 2.A.

Ces chiffres sont corroborés pour la France par les données montrant que les mères qui ont le plus tendance à s'arrêter après la naissance d'un enfant sont les moins diplômées et que « le recours au CLCA à taux plein concerne plus souvent des mères de familles nombreuses, jeunes et, peu diplômées » (rapport Lemièrè) qui auront ensuite plus de difficulté à se réinsérer sur le marché du travail.

- L'indisponibilité relative de l'offre

L'insuffisante disponibilité de l'offre peut constituer une hypothèse d'explication de l'usage inégalitaire de l'accueil du jeune enfant, avec un plus grand risque d'inégalité d'accès dans les pays à couverture faible (hypothèse de W van Lancker voir infra).

Or, les taux de couverture sont très variables en Europe et la couverture reste assez faible dans un nombre important de pays.

Tableau 11 : Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par un accueil formel :

Système formel de garde d'enfants (0-3 ans) en % par rapport à la population de chaque tranche d'âge (source : SILC) [ilc_caindformal]	2014
Union européenne (28 pays)	28
Union européenne (27 pays)	28
Union européenne (15 pays)	33
Nouveaux Etats membres (12 pays)	8
Zone euro (19 pays)	32
Zone euro (18 pays)	32
Zone euro (17 pays)	32
Belgique	49
Bulgarie	11
République tchèque	4
Danemark	70
Allemagne (jusqu'en 1990, ancien territoire de la RFA)	28
Estonie	19
Irlande	27
Grèce	13
Espagne	37
France	40
Croatie	17
Italie	23
Chypre	25
Lettonie	22
Lituanie	23
Luxembourg	49
Hongrie	14
Malte	18

Pays-Bas	45
Autriche	16
Pologne	6
Portugal	45
Roumanie	2
Slovénie	37
Slovaquie	7
Finlande	33
Suède	57
Royaume-Uni	29
Islande	43
Norvège	55

- les critères d'attribution des places

La restriction de l'accès aux structures d'EAJE pour les enfants dont les deux parents ne travaillent pas peut être un frein à un usage égalitaire de ces structures.

En 2009, le rapport Eurydice *Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe* faisait le constat (point 3.1.3) que, hors le cas des pays nordiques, qui offraient une garantie universelle d'accès, « *le fait que les parents travaillent constituaient souvent le principal (voir le seul) critères d'accès aux services de garde pour les moins de deux ans* » en Europe. C'était alors le cas notamment de la France, de l'Italie, de l'Espagne et de la Pologne. Le rapport soulignait également que « *pratiquement dans tous les pays, la demande devait émaner des parents* », sans que les autorités publiques n'aient la capacité de proposer aux parents une place, de manière proactive. Cela peut constituer un frein pour les familles mal informées ou culturellement réticentes, quand elles sont au chômage notamment, à recourir à une garde formelle externe.

Récemment, la Finlande a ainsi limité à 20 heures par semaine l'accès à la crèche pour les familles dont les deux parents ne travaillent pas à plein temps (bulletin DAEI avril 2016).

3) Causes et leviers pour réduire les inégalités d'accès : les enseignements de cinq pays

3.1 Le Royaume-Uni : un droit à des heures d'éducation gratuite, qui permet d'atténuer les inégalités inhérentes à un système relevant pour une grande part du secteur privé

- Un droit à l'éducation gratuite universel pour les enfants de 3-4 ans, mais ciblé sur les familles à bas revenus pour les enfants de 2 ans.

La volonté de lutter contre la pauvreté et d'investir dans l'égalité des chances a joué un rôle moteur dans l'extension des modes d'accueil au Royaume-Uni (DfES 2002). Un droit à des heures d'éducation gratuite (*entitlement to free early years provision*) a été ainsi progressivement étendu depuis 1999. Les enfants de 3

et 4 ans bénéficient désormais de 570 heures par an d'éducation ou accueil du jeune enfant gratuites, prises en général sous la forme de 15 heures par semaines, 38 semaines par an.

Une partie des enfants de deux ans sont également éligibles, lorsque leurs parents reçoivent les allocations suivantes :

- Income Support
- income-based Jobseeker's Allowance (JSA)
- income-related Employment and Support Allowance (ESA)
- Universal Credit
- tax credits and you have an annual income of under £16,190 before tax
- the guaranteed element of State Pension Credit
- support through part 6 of the Immigration and Asylum Act
- the Working Tax Credit 4-week run on (the payment you get when you stop qualifying for Working Tax Credit)

Le droit à ces heures d'éducation gratuite prend fin au moment où l'enfant entre à l'école.

Le droit peut être fourni non seulement à travers des structures ou classes adossées au système scolaire (reception ou nursery school, reception ou nursery class, children's centres) mais aussi par des structures privées, à but lucratif ou non, ainsi que par les childminders, mode de garde individuel mais intégré à un curriculum commun. Il en résulte un système de provision mixte :

Tableau 12 : Le statut des détenteurs de structures collectives (à temps complet, à temps complet en children's centres, à temps partiel) :

Table 3.5a Ownership of group-based providers															
	Full day care					Full day care in children's centres					Sessional				
	2008	2009	2010	2011	2013	2008	2009	2010	2011	2013	2008	2009	2010	2011	2013
Total number of providers	13,800	14,100	16,700	17,600	17,900	1,000	1,000	800	550	450	8,500	7,800	8,300	7,900	7,100
Private or Voluntary	87%	88%	89%	91%	91%	30%	40%	34%	32%	34%	93%	95%	95%	94%	90%
Private	65%	66%	59%	61%	61%	12%	21%	16%	16%	17%	29%	28%	31%	34%	39%
Voluntary	22%	22%	30%	31%	30%	18%	19%	18%	16%	18%	64%	67%	64%	60%	52%
Maintained	11%	10%	12%	8%	9%	68%	57%	68%	69%	65%	6%	4%	7%	6%	10%
Local authority	5%	4%	6%	5%	4%	58%	50%	57%	53%	51%	4%	2%	4%	4%	6%
School/college	6%	6%	5%	3%	5%	10%	7%	11%	16%	14%	2%	2%	3%	2%	5%
Other	3%	2%	2%	1%	1%	3%	2%	3%	1%	4%	1%	*	1%	*	*

Base: All providers of given type 2008, 2009, 2010, 2011, 2013

Source : Childcare and Early Years Providers Survey 2013, TNS BMRB Report JN 117328, September 2014

Ce droit à l'éducation gratuite pour les enfants de deux ans concerne aujourd'hui près de 130 000 enfants, soit la moitié des enfants de 2 ans appartenant aux 40% les plus défavorisés et ciblés par le gouvernement⁸.

⁸ <https://www.gov.uk/government/news/755-million-to-double-free-childcare-offer-for-2-year-olds>

- Des Children' centers dont le nombre reste limité

Le programme Sure Start a été conçu en 1998 à l'initiative du chancelier de l'échiquier Gordon Brown, dans un but de lutte contre la reproduction des inégalités. Il repose sur des interventions dès les premières années de vie, en lien avec les parents et avec l'appui de services coordonnés. Le dispositif s'est déployé à partir de 2000 à travers une cible initiale de 250 programmes locaux prioritairement implantés dans les 20 % de zones les plus pauvres du pays. Le nombre de programmes cibles a été ensuite porté à 500 pour 2004. En 2005, dans le cadre du programme Every Child Matters, les centres locaux Sure Start ont été transformés en Children's Centres, chacun devant offrir un certain nombre de services : services de santé pour les enfants et les familles, accueil et éducation du jeune enfant et à défaut fourniture aux parents d'informations sur les services de garde disponibles localement ; conseils ponctuels sur la parentalité ; conseils pour accéder à des services de santé spécialisés ; services d'appui à la recherche d'emploi. Le Childcare Act de 2006 a contraint chaque autorité locale à assurer une offre suffisante de children's centers pour répondre à la demande.

1 million d'enfants auraient bénéficié régulièrement des services des children's centers en 2015. Le nombre de children's centers reste cependant relativement limité avec 2 677 centres principaux en 2015 et les types de services offerts sont très variables d'un centre à un autre (4Children, 2015).

- Un recours plus faible des familles les plus défavorisées aux modes d'accueil formels, particulièrement marqué pour les moins de 2 ans mais atténué à partir de 2 ans grâce au droit universel à des heures gratuites

Plusieurs études ont été diligentées depuis 2000 par le ministère de l'éducation (DfE) sur l'usage des modes d'accueil formels, et plus particulièrement des heures d'éducation gratuites (*early years provision*) par les familles défavorisées. Elles permettent d'entrevoir l'ampleur de la stratification ainsi que les raisons du non usage. Les résultats sont très différents pour les 3-4 ans et les 0-2 ans et les problématiques différentes.

Pour les 3-4 ans, une étude a été conduite en 2000 (Speight 2010¹) visant à analyser le taux de recours (take-up) aux heures gratuites d'éducation ouvert aux 3-4 ans et ses variations en fonction de différentes dimensions de désavantages connues par les familles⁹. Ces inégalités d'usage apparaissent relativement limitées pour cette tranche d'âge. On note cependant un impact :

⁹ Les travaux s'appuient sur les données 2008 et 2009 de l'enquête Childcare et early Years Survey of Parents Series et menée par le National Centre for Social Research pour le département de l'Éducation ; L'étude examine quel est le rôle des différentes dimensions des désavantages (absence de travail, absence de qualification, bas revenu, zone défavorisée (area deprivation), handicap, etc.) et regarde l'impact des désavantages multiples.

- de la situation d'emploi des membres de la famille et de sa situation de mono ou bi parentalité :

Tableau 13: Bénéfice du droit à des heures d'éducation gratuites par types de familles et statut de travail (en %) :

<i>Base: All eligible 3 and 4 year olds</i>							
Receipt of free early years provision	Couple families			Lone parents			
	Both working %	One working %	Neither working %	All couples %	Working %	Not working %	All lone parents %
Received free hours (or attended school)	92	84	76	88	88	78	81

- du revenu de la famille :

Tab 14 : Bénéfice du droit à des heures d'éducation gratuites en fonction du revenu de la famille (en %) :

<i>Base: All eligible 3 and 4 year olds</i>						
Receipt of free early years provision	Family annual income					Total %
	Under £10,000 %	£10,000-19,999 %	£20,000-29,999 %	£30,000-44,999 %	£45,000 or more %	
Received free hours (or attended school)	77	78	89	90	92	86

- du niveau de qualification de la mère :

Tab 15: Bénéfice du droit à des heures d'éducation gratuites en fonction du niveau de qualification de la mère (en %) :

<i>Base: All eligible 3 and 4 year olds</i>						
Receipt of free early years provision	Mother's educational level					Total ¹⁵ %
	First degree and higher %	A-level and equivalent %	GCSE grade A-C/GCE O-level passes and equivalent %	Lower academic qualifications %	No academic qualifications %	
Received free hours (or attended school)	93	89	87	81	76	86

- de la présence de désavantages multiples¹⁰ :

Tableau 16 : Bénéfice du droit à des heures d'éducation gratuites en fonction du niveau de désavantages multiples connus par la famille (en %) :

<i>Base: All eligible 3 and 4 year olds</i>					
Receipt of free early years provision	Level of multiple disadvantage				Total %
	1 (No %)	2 %	3 %	4 (High %)	
Received free hours (or attended school)	94	89	85	77	86

Pour la tranche d'âge 0-2 ans, une étude diligentée par le DfE en 2015 (Speight 2015)¹¹ montre des inégalités d'usage davantage significatives par rapport à la tranche 3-4 ans.

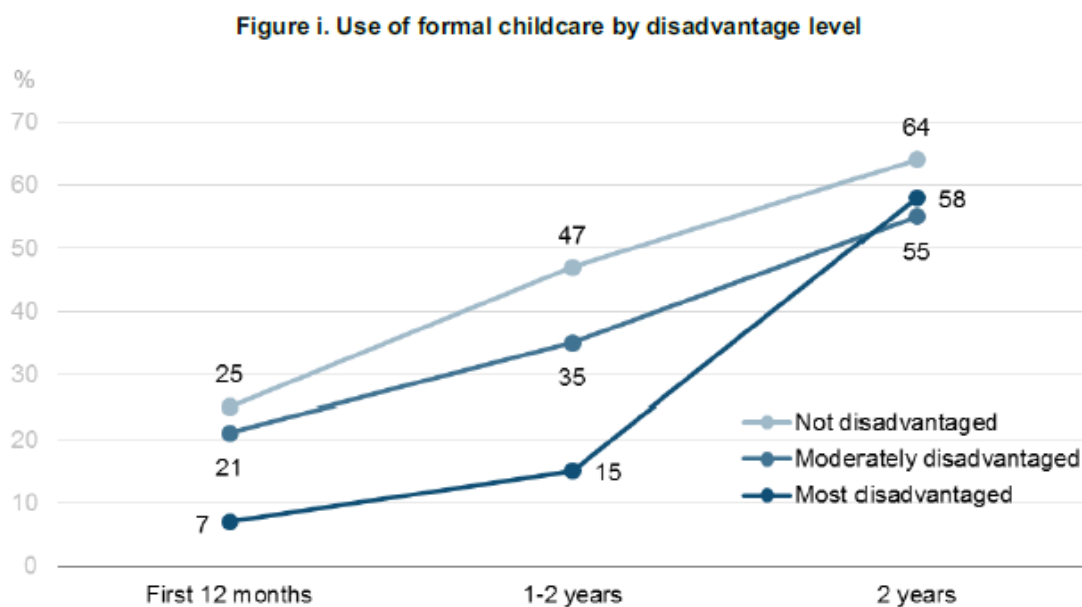
Les enfants des familles les plus désavantagées sont moins susceptibles de recevoir un accueil formel avant l'âge de deux ans, avec un écart de 13 points de pourcentage à la moyenne pour les moins d'un an (taux de recours de 7% contre 20% pour la moyenne) et de 21 points de pourcentage à la moyenne pour les 1-2 ans (taux de recours de 15% contre 36% pour la moyenne), l'écart se réduisant par contre fortement à partir de 2 ans.

En conséquence, une part substantielle des 2 ans (42% des plus désavantagés et 46% des modérément désavantagés) ne reçoit pas d'accueil par des fournisseurs éligibles au dispositif d'heures gratuites, alors que ce sont les catégories pour lesquelles ce droit est ouvert.

¹⁰ La définition de ces familles est fondée sur la construction d'un index de désavantage multiples qui incorpore les risques suivants : Familles monoparentales ; Familles qui ne travaillent pas (aucun parent en emploi rémunéré) ; Familles à revenu annuel du ménage < 20 000 livres (ou qui reçoivent job seeker's allowance, income support, alloc logement council tax benefit) ; Familles nombreuses (+ de 3) ; Familles vivant dans une des zones parmi les 20% les plus désavantagées du pays ; Famille où les deux parents ont soit pas de qualification soit une qualification basse ; Familles ou au moins un parents et en congé maladie longue durée ou handicapé ; Famille vivant dans location (comme proxy du logement social) ; Familles ou au moins un enfant est handicapé

¹¹ Ces travaux sont issus de l'étude SEED (Study of Early Education and Development), menée par le NatCen Social REsearch ainsi que l'Université d'Oxford, 4Children et FRontier EConomics. L'étude suit plusieurs cohortes d'enfants (issus de 5 600 familles) de l'âge de 2 ans jusqu'aux premières années d'école. Les caractéristiques des familles sont observées et un taux de recours estimé pour chaque catégories de familles. Trois groupes de familles sont distinguées : les plus désavantagées (20%) ; les modérément désavantagées (20-40%), les non désavantagées (>40%).

Tableau 17 : usage de l'accueil formel par niveau de désavantage :



Base: All children

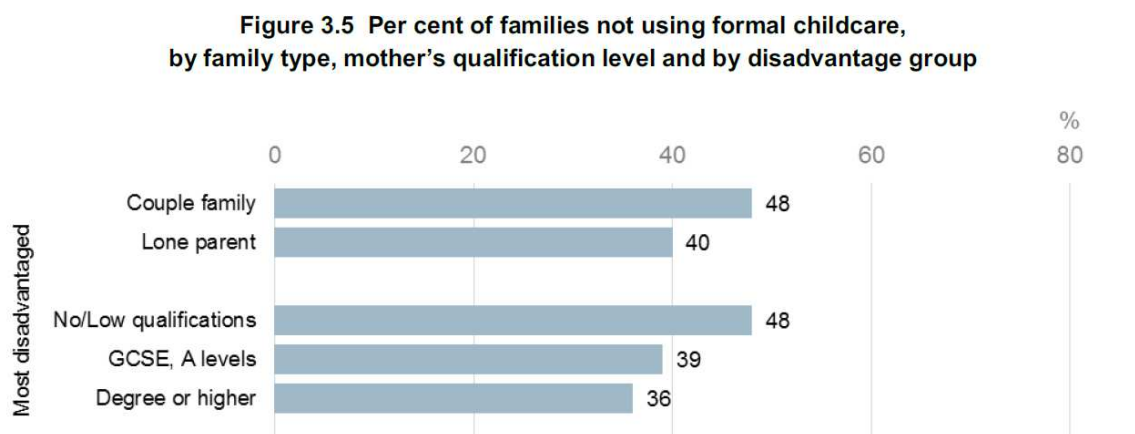
Source: SEED Baseline

L'étude montre également que l'accueil formel des enfants est en moyenne plus tardif (22,5 mois) dans les familles les plus désavantagées que dans les familles modérément défavorisées (16,6 mois) et que dans les familles non désavantagées (15,3 mois), le recours étant déclenché chez les plus désavantagés par la qualification pour le système d'heures gratuites (*funded provision*).

L'étude relève également une forte corrélation entre le niveau scolaire des mères et l'usage de l'accueil formel, avec un écart de 12 points de pourcentage entre les femmes qui n'ont pas ou peu de qualifications et les mères les plus diplômées.

La situation de parent isolé favoriserait par contre le recours par rapport à une famille bi parentale.

Tableau 18 : Pourcentage de familles n'utilisant pas d'accueil formel, par type de familles, par niveau de qualification de la mère, par type de désavantage :



- Un recours des familles pauvres ciblé sur le secteur public, ce qui se traduit par une meilleure qualité

L'étude menée par S. Speight et al (2010) montre que les types de structures fréquentées par les enfants sont très liées au niveau de désavantage connu par la famille, les enfants des familles les plus défavorisées étant plus susceptibles de recevoir des heures d'éducation gratuites dans des structures publiques (nursery classes) et moins dans des structures privées (playgroups et playschools, day nurseries ou childminders). Le coût des structures de garde hors système public est en effet élevé pour les familles. Il est de £115.45 par semaine pour envoyer un enfant de moins de deux ans en crèche à temps partiel (25 heures) soit de £6,000 par an ; et de £104.06 par semaine pour un accueil à temps partiel (25 heures) par une assistante maternelle soit £5,400 par an (Rutter 2015). Ce coût n'est modulé qu'en fonction de l'âge de l'enfant et non en fonction des revenus des parents (Gambaro 2012), ce qui explique qu'il représente une charge particulièrement lourde sur les familles défavorisées.

Or, plusieurs travaux ont montré une qualité inégale entre ces différents types de structures, les structures relevant du secteur public (*maintained sector*), qui se trouve principalement adossé au système scolaire, étant de meilleure qualité que le système privé (Sylva et al 2004).

Il en résulterait une plus grande probabilité pour les enfants de familles défavorisées d'être accueillis dans structure de bonne qualité.

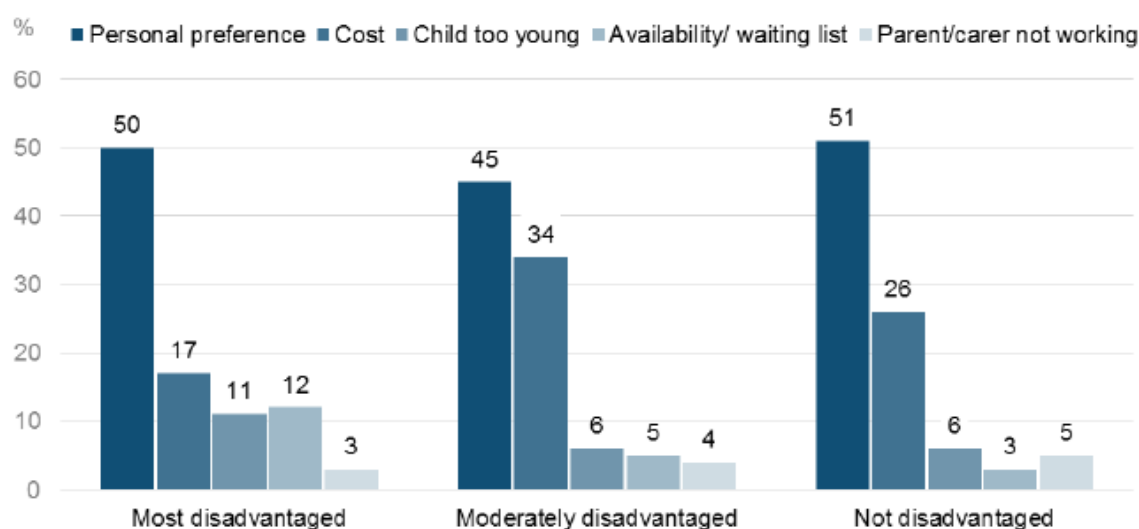
Les travaux issus de la cohorte QCSMCS (Quality of Childcare Settings in the Millenium Cohort Study) (Mathers et al 2007), menée sur un peu plus de 1200 enfants de 3 ans, ont ainsi mis en évidence que les familles défavorisées (familles monoparentales, familles dont les parents sont au chômage, familles en location qui est un bon proxy en Grande Bretagne de familles en logement social) étaient plus susceptibles d'avoir un accueil de bonne qualité, tel que mesuré par l'échelle ECERS, la meilleure qualité étant observée dans le secteur public.

- Les raisons invoquées par les familles pour ne pas recourir à l'accueil formel

Selon S. Speight (2015)¹², les raisons invoquées par les parents pour ne pas recourir à l'accueil formel sont les préférences personnelles (pour la moitié des familles, quel que soit le sous-groupe) ; le cout de la garde (pour 17% des familles les plus défavorisées) ; les problèmes d'offre ou le fait que le parent ne travaille pas apparaissent comme des éléments moins déterminants dans le choix des parents.

Tableau 19 : principales raisons invoquées par les familles pour ne pas utiliser un accueil formel :

Figure ii. Main reason for not using formal childcare



Base: Families not using formal childcare.

Source: SEED Baseline

3.2 En Allemagne, une expansion qui a d'abord profité aux familles aisées.

- Une expansion forte des structures d'accueil du jeune enfant impulsée à partir du milieu des années 2000

En Allemagne, la question de l'accueil du jeune enfant s'est imposée dans l'agenda politique au début des années 2000. Elle fait suite à la conjonction de trois éléments (Math et Fagnani 2010):

- une pénurie chronique de travailleurs qualifiés et l'enjeu à cet égard de la hausse de la participation des femmes au marché du travail, restée relativement faible ;

¹² Ces travaux sont issus de l'étude SEED (Study of Early Education and Development), menée par le NatCen Social REsearch ainsi que l'Université d'Oxford, 4Children et FRontier EConomics. L'étude suit plusieurs cohortes d'enfants (issus de 5 600 familles) de l'âge de 2 ans jusqu'aux premières années d'école. Les caractéristiques des familles sont observées et un taux de recours estimé pour chaque catégories de familles. Trois groupes de familles sont distinguées : les plus désavantagées (20%) ; les modérément désavantagées (20-40%), les non désavantagées (>40%).

- la persistance, durant la décennie 1990, d'un très 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 Allemagne est placée à la 21^{ème} place sur 32 pays - de l'importance, fortement relayée par les médias, de l'établissement de structures d'EAJE de qualité pour la socialisation et le développement de l'enfant. Cette étude faisait d'ailleurs mention d'un gap important de résultats entre les enfants avec et sans origine immigrée.

Cette prise de conscience a donné lieu à une série de lois successives qui vont bénéficier d'une grande continuité dans les réformes de la part des gouvernements successifs :

- Loi Tagesbetreuungsgesetz (TAG) du 27 décembre 2004 :

Elle rend les autorités locales 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 d'ici 2010, soit 230 000 places supplémentaires nécessaires. Elle prévoit 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.

- Loi *Kinderförderungsgesetz* (KifoG) du 28 août 2008 :

Elle 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. Elle étend le droit opposable à une place d'accueil à partir d'un an (à partir d'août 2013). Ce droit permet aux parents dont il n'est pas répondu au besoin de place, de porter plainte dans les 3 mois auprès du juge pour obtenir qu'une solution de garde leur soit octroyée ou pour obtenir une compensation de la perte de salaire si une place ne peut être trouvée. Il permet également aux parents d'inscrire leur enfant dans une crèche privée et de sa faire rembourser la différence de coût par la commune dans la limite du raisonnable

- Loi du 22 décembre 2014 :

Elle prévoit un nouveau développement des places d'EAJE visant à porter le parc existant à 810 000 places d'ici 2018.

Le système ainsi fortement soutenu sur longue durée par les pouvoirs publics est organisé largement autour de structures gérées par des organismes sans but lucratif : pour un tiers par des organismes publics et pour deux tiers par des organismes du secteur volontaire. 2% seulement du parc de structures relèveraient d'organismes à but lucratif.

Les structures sont par ailleurs soumises à des barèmes de participations financières pour les parents.

- Une expansion qui n'est pas allée de pair avec une universalisation de l'usage

Malgré cela, il semblerait que l'expansion de places de crèches qui a succédé aux lois de 2004 et 2008 n'aurait pas bénéficié de façon égalitaire à l'ensemble des quintiles de revenus.

Krapf et Kreyenfeld ont ainsi mené en 2010 une étude longitudinale des usages dans les Landers de l'Ouest (basé sur des données de 1995-2008). Ces travaux ont montré que les groupes qui avaient profité le plus de

l'expansion de places pour les moins de 3 ans était celui des mères très éduquées, les places étant généralement allouées aux parents en emploi et les mères les plus éduquées étant les plus susceptibles de retrouver un emploi.

L'exploitation des données de l'enquête du German Youth Institute¹³ a permis d'étayer ces constats :

- seuls 17% des enfants de familles pauvres (seuil de pauvreté de 60%) sont en mode d'accueil formel (contre 30% pour les enfants de familles avec un haut niveau de revenu) (Rauschenbach et Bien 2012)
- on constate également un fort lien entre le niveau d'éducation de la mère et le taux de participation à l'ECEC : alors que près de la moitié des mères avec un enfant de moins de 3 ans font garder leur enfant en accueil formel, c'est le cas de seulement 17% des moins diplômées (détentrices d'un certificat d'école secondaire (*secondary school-leaving certificate*)) (Leu 2012).

Le taux de participation aux structures d'accueil collectif serait par ailleurs plus bas pour les enfants d'origine immigrée et notamment pour les moins de 3 ans (plus de 15 points de pourcentage d'écart entre enfants d'origine immigrée et enfants sans origine immigrée (respectivement 14 et 30% de participation) et variable selon les Länder (Oberhuemer 2012). Les travaux de Tietze et al. 2012 confirment ces résultats en montrant que les enfants de familles d'origine turque tendraient à intégrer des structures d'accueil du jeune enfant plus tardivement et à y passer moins de temps. Ils montrent que ces usages sont dus essentiellement au statut social, au niveau éducatif et au statut d'emploi des mères.

Schoeber et Stahl (2014) montrent que si l'accès à l'accueil des jeunes enfants a progressé pour toutes les catégories sociales, cette progression a été plus rapide pour les parents ayant un niveau d'éducation supérieur, provoquant un accroissement des inégalités. Ainsi, en 1991-1995, dans les Länder de l'ouest, le taux d'accès chez les moins de 3 ans était de 3 % pour les familles à bas niveau d'éducation et de 10 % pour les familles à haut niveau ; ces taux sont passés respectivement à 7 % et 27 % en 2006-2012. En Allemagne de l'est, l'écart s'est également amplifié.

3.3 Norvège : une plus faible utilisation par les familles pauvres, malgré un système universel

En Norvège, une étude Zachrisson et al de (2013) a étudié les différences de probabilité d'utilisation d'un accueil collectif à l'âge de 18 mois, à partir des données d'une étude longitudinale concernant 1103 familles. La Norvège se caractérise par un système de fourniture public en matière d'EAJE très développé et l'universalité d'accès à l'accueil collectif a été la priorité des gouvernements successifs. Même si ce n'est pas obligatoire, les enfants ont un droit garanti à une place d'accueil en mode collectif à partir de l'âge d'un an. Les structures sont très fortement subventionnées avec un montant maximal mensuel de frais pour les parents et une échelle dégressive en fonction des revenus. En conséquence, 89.3% des enfants de 1 à 5 ans étaient accueillis en accueil collectif en 2010. Et 79% des 1-2 ans et 97% des 3-5 ans. Les standards de qualité de contenu pédagogique de l'accueil sont régulés par la loi (Kindergarten Act 2009) avec un curriculum intégré ; Il y a en conséquence un standard de qualité relativement homogène entre les structures.

On constate cependant, malgré ce modèle universel, que les familles les moins favorisées ont une plus faible utilisation des structures externes, avec une préférence pour une entrée en structure collective plus

¹³ German Youth Institute AID :A survey

tardive. De même un bas niveau d'éducation de la mère implique une moindre utilisation et un âge d'entrée plus tardif. Par contre, on constate que les enfants de familles à deux parents ont une entrée dans les structures d'EAJE plus tardive que les enfants de familles monoparentales (différence avec la Belgique). Cela montre que même dans des contextes de politiques d'accès universel, avec un système d'EAJE très fortement subventionné, il y a une sélection sociale dans l'utilisation des structures. Les familles à moindre niveau d'éducation tirent moins partie de l'opportunité que constitue l'accueil collectif pour leur enfant. Une des raisons peut être trouvée en Norvège par le fait qu'il existe une incitation économique de ne pas utiliser une garde externe pendant la seconde année de l'enfant, les parents qui restent garder leur enfant à la maison recevant une aide monétaire, alors qu'il existe des frais pour l'entrée en accueil collectif.

3.4 Belgique: un système de priorités qui peine à produire des effets

En Belgique, Vandebroek et al ont mené en 2008 une étude sur l'accès aux structures d'accueil du jeune enfant (0-3 ans). La Belgique se caractérise comme un pays à longue tradition de structures d'accueil financées par l'Etat. Il n'y existe pas de droit à une place d'accueil garantie mais l'offre disponible de structures est relativement large par rapport à la moyenne européenne et l'Etat apporte une aide financière substantielle aux familles en fonction de leurs revenus (contribution qui varie de 12 à 500 USD mensuels pour un accueil à temps plein) et les parents paient en fonction de leurs revenus dans un système décidé nationalement et comparable à celui de la France. La réglementation (décret de 1970 modifié en 2001) prévoit un système de priorités pour l'attribution de places avec priorité pour les parents qui ont besoin d'une place pour des raisons économiques (conciliation) ; parents à risque pour des raisons sociales ou éducatives ; familles à bas revenus ; familles monoparentales. Mais l'organisation de ces priorités est depuis l'origine laissée à la discrétion des structures.

L'étude montre que la plupart des fournisseurs donnent une haute priorité aux enfants dont les frères et sœurs étaient dans la structure précédemment ainsi qu'aux parents qui travaillent et qu'ils distribueraient les places restantes en fonction de la date de la demande. La plupart des fournisseurs ne prennent en compte ainsi ni le revenu de la famille, ni sa composition, ni la nationalité dans leurs priorités d'accès et n'ont donc pas d'action positive (*affirmative action*) spécifique en direction des familles monoparentales, familles à bas revenus ou familles issues de minorités ethniques. Parmi les structures subventionnées, les parents qui travaillent représentent ainsi entre 80% (dans les centres municipaux) et 94% (dans les centres relevant de l'Etat) de la population accueillie.

Cet état de fait se combine avec le fait que les familles monoparentales, familles défavorisées ou peu qualifiées et familles issues de minorités ethniques commencent leur recherche de mode d'accueil significativement plus tard que les parents plus favorisés, à haut niveau d'éducation et en couple. Cela a pour conséquence une exclusion de fait de ces familles au vu du critère de date de dépôt de la demande. Les parents à bas niveau d'éducation font également un usage moindre que les parents à haut niveau de qualification des sites internet fournissant de l'information sur les fournisseurs disponibles. Par ailleurs, l'étude constate une importance différente accordée par les parents aux bénéfices pour l'enfant d'un accueil externe, en termes de socialisation notamment : c'est un élément moins valorisé par les parents issus de minorités ethniques que les parents belges. Les parents issus de minorités ethniques ainsi que les parents à bas revenus attachent par ailleurs une importance moindre à la qualité des structures que les parents belges et à hauts niveau d'éducation.

3.5. La France: des écarts significatifs, qui paraissent davantage liés aux critères d'attribution des places qu'à leur coût

Plusieurs enquêtes successives ont montré un écart important dans le recours aux services d'accueil des jeunes enfants en fonction du revenu des parents. Selon l'enquête « modes de garde » de la DREES de 2007, 56% à 68 % des enfants les plus aisés (quatrième et cinquième quintiles de revenus) utilisent principalement d'un mode de garde non familial (crèches, assistantes maternelles, gardes à domicile) alors que ce n'est le cas que de 8% à 13% des jeunes enfants les moins favorisés (premier et deuxième quintiles de revenu). L'enquête de 2013 montre que ces proportions ont peu évolué depuis lors : les taux de recours à un mode de garde non familial sont de 69 % pour le 5^e quintile et de 10 % pour le 1^{er}.

Une expérimentation dite « FILOUE » conduite dans quatre départements permet de confirmer ces écarts, par le recueil de données individuelles anonymisées transmises par les structures collectives. Elle montre que ces structures n'accueillent que 19,2 % de familles en-dessous du seuil de bas revenus défini pour l'expérimentation (1 021 euros par mois), alors que leur part dans la population des territoires étudiés est de 25,7 %.

Le coût de l'accès pour les familles à bas revenus apparaît peu en cause dans les inégalités, en tout cas pour les structures collectives. Le financement par les Caf de ces dernières a pour objectif, via l'application d'une tarification proportionnelle aux ressources des familles et d'une subvention aux structures permettant de compléter la participation des familles de façon à assurer pour tout type de famille le même apport financier à la structure, de favoriser la mixité sociale et l'accès à tous. Grâce aux aides versées par la branche famille, le coût de la place en établissement se limite à ainsi 0,39 € de l'heure pour les familles les plus modestes, contre 2,91 € pour les plus aisées.

La réglementation prévoit par ailleurs depuis 2006 que "les établissements d'accueil du jeune enfant doivent garantir a minima une place par tranche de 20 places aux enfants dont les parents sont engagés dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle et dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire du Rsa ». La Convention d'objectifs et de gestion Etat/CNAF 2013-2017 prévoit par ailleurs "l'objectif d'une présence a minima de 10 % des enfants issus de familles en situation de pauvreté dans les modes d'accueil collectif, conformément aux décisions du comité interministériel de lutte contre les exclusions."

Il n'est pas facile non plus d'incriminer les critères d'attribution des places retenus par les structures pour expliquer les inégalités d'accès. L'INED indique, dans une note parue en 2014 (Le Bouteillec et al 2014), que « l'activité est, bien entendu, souvent une condition nécessaire pour prétendre à une place, mais on constate aussi que les mères au chômage sont surreprésentées, laissant penser que ces situations de précarité professionnelle leur donne un avantage lors de l'attribution de places. Ce coup de pouce en faveur des travailleuses précaires ne se retrouve pas pour les pères dans les mêmes situations ».

L'orientation vers un accueil à temps partiel des familles sans activité professionnelle est cependant sans doute une façon de limiter le bénéfice pour ces familles d'un accueil à temps plein et de prioriser les familles biactives. La plupart des établissements prioriseraient ainsi, comme le notait en 2011, l'Association de prospective en politique sociale, les familles dont les parents ont une activité professionnelle importante pour l'accueil à temps plein, les familles sans activité étant davantage orientées vers l'accueil à temps partiel.

Les familles biactives sont par ailleurs certainement les plus promptes à faire une demande précoce de place d'accueil, anticipant le retour sur le marché de l'emploi, quand l'ancienneté de la demande est, dans une situation d'offre restreinte, un critère d'attribution déterminant pour les structures (HCF 2013).

Conclusion

Les inégalités d'accès aux services d'EAJE, selon le revenu des parents ou leur niveau d'éducation, sont un phénomène très répandu en Europe. Sachant que ces services présentent les bénéfices les plus importants pour les enfants de familles défavorisées, les inégalités mettent gravement en cause l'efficacité de ces politiques. Elles sont d'un niveau variable selon les pays.

Plusieurs facteurs peuvent être mis en avant pour expliquer les inégalités : le coût, les critères d'attribution des places, leur disponibilité et la demande des familles elles-mêmes. En raison de ce caractère multifactoriel, la lutte contre les inégalités n'est pas aisée. Il ne suffit pas de solvabiliser la demande ; des démarches proactives doivent être menées au-devant des familles défavorisées pour la susciter.

Par ailleurs, il n'est pas aisé d'agir sur les critères d'attribution des places, la pression des familles dont les deux parents travaillent pour obtenir une place étant la plus forte ; les familles défavorisées sont souvent celles où le temps de travail des parents est le moins important. Pour surmonter cet obstacle, la lutte contre les inégalités peut passer par la définition de priorités d'accès pour les familles défavorisées (exemple de la France qui s'est donné un objectif de 10 %) ou par un développement important de l'offre, tendant vers l'universalité (cas des pays scandinaves dont le niveau d'inégalité est faible).

BIBLIOGRAPHIE

Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, 2009, Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe

Barnett, W.S., Leonard N.M. (2007), Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian programme and its policy implications, *Economics of Education Review*, Vol 26, pp. 113-125

Bradbury, B., Corak, M., Waldfogel, J., & Washbrook, E. (2012). Inequality during the Early Years: Child Outcomes and Readiness to Learn in Australia, Canada, United Kingdom, and United States. In J. Ermisch, M. Jäntti, & T. Smeeding (Eds), *From Parents to Children: The Intergenerational Transmission of Advantage*. New York: Russell Sage Foundation.

Chen, W.-H. and Corack, M. (2008) 'Child Poverty and Changes in Child Poverty', *Demography*, 45(3), 537–553

DfES (department for Education and Skills), DWP (Department for Work and Pensions), HM Treasury, Women and Equality Unit, and Strategy Unit (2002), *Delivering for Children and Families: Interdepartmental Childcare Review*, London: Strategy Unit, Cabinet Office

European Commission (2014), *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*, Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission, October 2014.

Frances A.C., Craig T.R. et al. (2002), *Early Childhood Education: Young Adult Outcomes From the Abecedarian Project*, *Applied Developmental Science*, vol 6 (1)

Gambaro L (2012), *Why are childcare workers low paid ? An analysis of pay in the UK childcare sector, 1994-2008*, Doctoral thesis, London, London School of Economics and Political Science

Gornick, J.C. and Jäntti, M. (2012) 'Child Poverty in Cross-National Perspective: Lessons from the Luxembourg Income Study', *Children and Youth Services Review*, 34(3), 558–568.

Hart B, Risley T.(1995), *The Early Catastrophe: The 30 Million Word Gap by Age 3*

Haut conseil de la famille (2013), *L'accueil des enfants de parents en difficultés socio-économiques dans les établissements d'accueil du jeune enfant*, Note d'information, 23 janvier 2013

Heckman J.J., Moon S.H., Pinto R., Savelyev P., Yavitz A. (2010), *A New Cost-Benefit and Rate of Return Analysis for the Perry Preschool Program: A Summary*, July 2010, IZA Policy Paper No. 17 No. 17 July 2010

Heckman J., Pinto R., Savelyev P. (2013), *Understanding the Mechanisms Through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes* By *American Economic Review* 2013, 103(6): 2052–2086 p 2058

Krapf S. et Kreyenfeld M. (2010), *ONLY an alternative for highly qualified women ? Childcare in Germany:*

significant differences between East and West, Demografische Forschung aus erster Hand, vol 7, n° 4, p3

Le Bouteillec N., Kandil L., Solaz A. (2014), L'accueil en crèche en France : quels enfants y ont accès ? INED, Population & Sociétés, Numéro 514, Septembre 2014

Leu H.R. (2012), Care returns or education returns? On the benefits of early childhood education and care in Rauschenbach T. et Bien W. (2012), Growing up in germany – AID : A : The New DJI Survey

Math A. et Fagnani J. (2007), Les réformes de la politique familiale en Allemagne : de nouveaux horizons pour les femmes ? Droit Social, mai 2007

Mathers et al (2007), Quality of Childcare Settings in the Millenium Cohort Study, research report, Nottingham : Department for Education and Skills

Matsaganis, M. and Verbist G. (2009). 'Distributional Effects of Publicly Funded Childcare'. In Ward, T., Lelkes O., Sutherland H. & Toth, I. (eds.), European Inequalities. Social Inclusion and Income Distribution in the European Union, Budapest, Tarki, pp. 177-185

Nores M., Barnett W.S. (2014), Access to High Quality Early Care and Education: Readiness and Opportunity Gaps in America, Ceelo & Nieer Policy Report

Obama B. (2013), Remarks by the president on early Childhood Education

Oberhuemer P. (2012), Equal access? Providing high quality ECEC for disadvantaged families: The case of GERMANYLSE project 2012 Equal Access to Child Care Funded by the Nuffield Foundation, Conference in London, September 28 2012

OECD (2002), Employment Outlook Chapter 2, Women at work: who are they and how are they faring?

Penn H., Burton V., Lloyd E., Mugford M., Potter S., Sayeed Z. (2006), Early Years, What is known about the long-term economic impact of centre-based early childhood interventions? Review conducted by the Early Years Review Group, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, Report no. 1404T · March 2006

Rauschenbach T. et Bien W. (2012), Growing up in germany – AID : A : The New DJI Survey

Rutter J. (2015), Childcare Costs Survey 2015, Family and Childcare Trust

Schober P. S., Stahl J. F. (2014), Childcare Trends in Germany—Increasing Socio-Economic Disparities in East and West, By, DIW Economic Bulletin 11.2014

Schweinhart, L. J., J. Montie, Z. Xiang, W. S. Barnett, C. R. Belfield, and M. Nores (2005), *Lifetime Effects: The HighScope Perry Preschool Study Through Age 40*, Ypsilanti, Mich.: HighScope Press, Monographs of the HighScope Educational Research Foundation, 14, 2005.

Speight S., Maisey R., Chanfreau J., Haywood S., Lord C., Hussey D. (2015), NatCen Social Research, Study of Early Education and Development, Baseline survey of families, Research Report, Department for Education,

July 2015

Sylva et al (2004), The effective provision of pre-school education (EPPE) project : effective pre-school education. A longitudinal study funded by the DfES 1997-2004, Annesley: DfES Publications

Tietze W., Becker-Stoll F., Bensele J., Eckhardt A.G., Haug-Schnabel G., Kalicki B., Keller H., Leyendecker B. (2010), NUBBEK, Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit? Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick

TNS BMRB (2014), Childcare and Early Years Providers Survey 2013, TNS BMRB Report JN 117328, September 2014

Van Lancker W. (2012) Putting the child-centred investment strategy to the test: evidence for the EU27

Vandenbroeck M., De Visscher S., Van Nuffel K., Ferla J. (2008), Mothers' search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state, *Early Childhood Research Quarterly* 23 (2008) 245–258

Waldfogel, J., & Washbrook, E. (2011). Income-Related Gaps in School Readiness in the United States and United Kingdom. In T. Smeeding, R. Erikson, & M. Jäntti (Eds), *Persistence, Privilege, and Parenting: The Comparative Study of Intergenerational Mobility*. New York: Russell Sage Foundation.

Zachrisson H.D., Janson H., Nærde A. (2013), Predicting early center care utilization in a context of universal access, *Early Childhood Research Quarterly* 28 (2013) 74– 82

4Children, 2015, Children's Centre Census 2015, A national overview of Children's Centres in 2015
Speight S., Smith R., Coshall C., Lloyd E., , 2010, Towards universal early years provision: analysis of take-up by disadvantaged families from recent annual childcare surveys