

DISPARITES D ACCES AUX MODES D'ACCUEIL EN ALLEMAGNE

LES ECLAIRAGES MREIC.

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

Septembre 2020

Les inégalités d'accès aux modes d'accueil sont devenues depuis une vingtaine d'années un sujet pour la politique familiale française au point d'être une orientation majeure des objectifs que se donne la branche famille depuis 2013.

Les inégalités territoriales sont à la fois départementales et infra départementales. Pour un taux de couverture national de 58,9 % des enfants de moins de 3 ans, seule une dizaine de départements a, en effet, un taux de couverture inférieur à 50 %. Les niveaux les plus élevés, supérieurs à 71 %, se concentrent dans le quart nord-ouest du pays alors que plusieurs départements du pourtour méditerranéen et plusieurs départements de région parisienne ont à l'inverse un taux de couverture inférieur à 52 % (ONAPE, 2019). La carte est très différente selon le mode d'accueil considéré. L'offre d'EAJE se concentre en région parisienne et dans la moitié sud du pays, tandis que l'offre des assistants maternels est plus abondante dans l'ouest et dans les départements ruraux de la « diagonale du vide ». Le tableau apparaît encore plus inégalitaire à un niveau territorial plus fin, d'importantes disparités existantes entre les communes selon leur taille, leur richesse et leur caractère central ou périphérique. Les EAJE sont davantage présents dans les centres urbains et les communes riches, le potentiel financier de la commune étant un facteur important puisqu'il détermine la capacité à financer l'offre d'accueil. Les assistants maternels se concentrent dans les territoires « intermédiaires » que sont les communes périurbaines, les villes moyennes et petites agglomérations, les banlieues des grandes agglomérations et les communes rurales. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sont défavorisés sur les deux tableaux.

L'objectif de rééquilibrage territorial est sous-jacent à la création de la Prestation de service unique qui vise à financer les établissements d'accueil du jeune enfant et mise en place en 2003 et les conventions d'objectifs qui lient la branche famille et l'Etat prévoient des objectifs chiffrés de rééquilibrage territorial à partir de 2013. Le bilan est cependant mitigé, la branche n'atteignant que difficilement ses objectifs de création de places dans les territoires prioritaires et la majorité de ces places se situant dans les territoires les mieux dotés parmi les territoires prioritaires.

De même l'objectif de rééquilibrage par rapport aux inégalités sociales d'accès aux modes d'accueil est sous-jacent à la politique de la branche famille en matière d'accueil du jeune enfant depuis une vingtaine d'année. Les enquêtes montrent que les enfants issus de familles aisées ont plus fréquemment recours aux modes d'accueil externes à la famille dans leurs premières années alors que les enfants de familles défavorisés sont plus fréquemment gardés par leurs parents. Pour autant les obligations d'accueillir les enfants issus de familles en difficultés se sont succédé depuis la fin des années 1990 (en direction des parents en recherche d'emploi ou formation, des bénéficiaires de minimas sociaux).

Ces inégalités sont-elles inévitables, y compris dans les pays où l'offre d'accueil est en majorité publique ? L'Allemagne qui a depuis une vingtaine d'année impulsé une politique extrêmement volontariste de développement des places d'accueil du jeune enfant (1) n'a pas su éviter l'écueil d'un développement marqué par des inégalités, celles-ci s'étant même accrues avec le boom de l'offre de places (2).

1. UN FORT DEVELOPPEMENT DES MODES D'ACCUEIL POUR LES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS DEPUIS 2004 DANS L'ENSEMBLE DU PAYS

1.1 UNE MISE A L'AGENDA EN 2004 SUIVIE D'UN VOLONTARISME POLITIQUE CONSTANT

Dans un pays, au moins dans l'ex-Allemagne de l'ouest, où l'injonction aux mères de s'arrêter de travailler pour s'occuper de leur enfant est traditionnellement forte, la question de l'accueil du jeune enfant n'apparaît en haut de l'agenda politique en Allemagne qu'au début des années 2000, suite à la conjonction de trois éléments :

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

Cette prise de conscience donne lieu à plusieurs lois successives qui vont bénéficier d'une grande continuité dans les réformes de la part des gouvernements successifs, de centre droit comme de centre gauche, et vont entraîner un boom de l'offre d'accueil pour les moins de 3 ans.

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* (KiföG) 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 un tiers en accueil individuel et deux tiers en accueil collectif). Elle étend le droit opposable à une place d'accueil à partir des 1 an de l'enfant (à partir d'août 2013), 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 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 se faire rembourser la différence de coût par la commune dans la limite du raisonnable. Le périmètre de ce droit est variable selon les Länder et notamment la durée d'accueil auquel l'enfant a droit.

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 garderie 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 1er janvier 2017, prévoit une expansion supplémentaire de 100 000 places d'ici 2020. Lui est associé un quatrième programme d'investissement qui prévoit de fournir aux Länder 1,126 milliard d'euros supplémentaires pour l'expansion jusqu'en 2020.

Avec la loi *Gute-Kita-Gesetz* adoptée mercredi 19 septembre 2018, le gouvernement fédéral soutient les États avec un total de 5,5 milliards d'euros jusqu'en 2022 (, les fonds seront versés aux États fédéraux sous forme de points de TVA à partir de 2020) pour le développement de la qualité des crèches et pour réduire la charge financière des parents. Cette loi, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2019 exempte de frais, depuis le 1er 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.

1.2 UN BOOM DES PLACES D'ACCUEIL POUR LES MOINS DE 3 ANS

Ces lois successives et la mise en place d'un droit opposable ont entraîné une forte hausse du taux de couverture des moins de 3 ans par un mode de garde formel entre 2006 et 2018.

Ce taux est ainsi passé de 13,6% en 2006 à 33,6% en 2018. 789 559 enfants sont ainsi accueillis par un mode de garde formel en 2018, soit 503 000 enfants supplémentaires accueillis sur la période 2006-2018. Le nombre de places créé chaque année de 40 000 places environ.

Nombres de places d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans entre 2006 et 2018 en Allemagne



Source : BMFSFJ 2019

L'accueil par une assistante maternelle ne représente qu'une faible part de cette couverture des moins de 3 ans (16% des enfants couverts par un mode d'accueil formel sont accueillis par une assistante maternelle), en-deçà de la répartition prévue par les lois de 2005 et 2008.

Malgré cette forte croissance du taux de couverture, il demeure un écart important entre le nombre d'enfants effectivement couverts et le besoin de couverture. Ce dernier est de 47,7% (BMFSFJ 2019) en 2018, soit un écart de plus de 12 points de pourcentage avec le taux de couverture. On constate que ce besoin a cru avec le temps, ce qui laisse penser que l'augmentation de l'offre incite un plus grand nombre de familles à demander une place.

L'accueil est réalisé majoritairement à temps plein. 54,2 % des enfants de moins de trois ans accueillis le sont ainsi sur plus de 35 heures/semaine, 29% occupent une place sur une demi-journée prolongée (plus de 25 et jusqu'à 35 heures/semaine) et 16 % une place à la demi-journée (jusqu'à 25 heures/semaine).

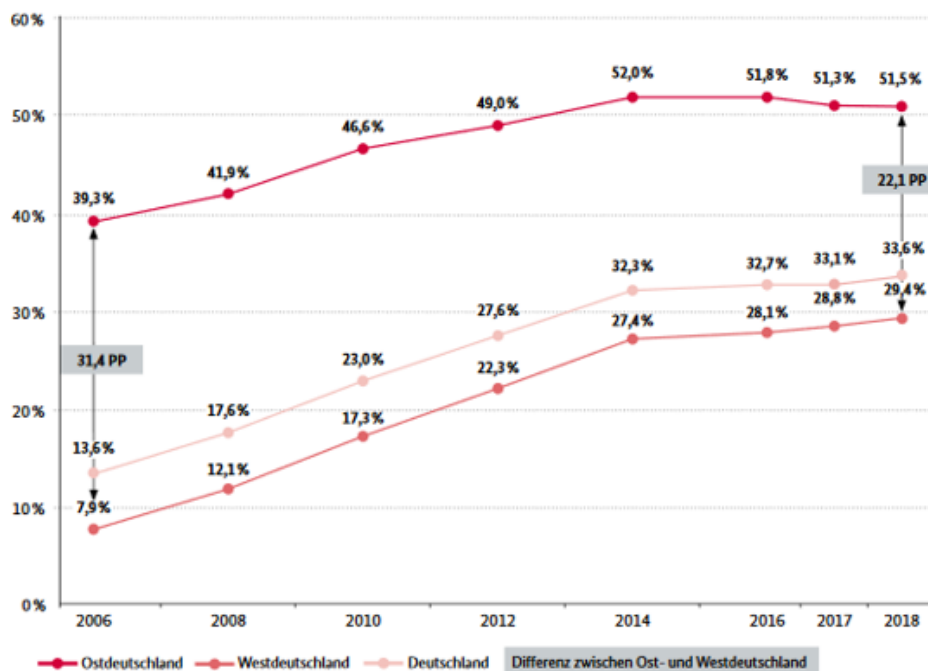
2. DES INEGALITES D'ACCES QUI DEMEURENT

2.1 DES INEGALITES GEOGRAPHIQUES EN REDUCTION MAIS QUI DEMEURENT FORTES

L'Allemagne est marquée, en conséquence de la coupure historique entre les deux parties du pays, par des inégalités fortes en début de période. En 2006, le taux de couverture est ainsi de 8% à l'ouest et 39% à l'est.

Le taux de couverture progresse ensuite dans les deux parties de l'Allemagne mais de façon plus prononcée à l'ouest, ce qui permet de restreindre l'écart mais pas de le combler : les taux de couverture en fin de période (2018) sont respectivement de 29,4 et 51,5%.

Courbe de développement des places d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans entre Est et Ouest entre 2006 et 2018



Source : BMFSFJ 2019

Entre Länder également, d'importantes inégalités géographiques persistent. En début de période, le taux de couverture est, en 2006, en deçà de 10% dans la majorité des Länder : dans les Länder de l'ouest et du sud (Brème, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Bavière et Bade-Wurtemberg), du nord-ouest (Schleswig-Holstein) et du centre (Hesse, Basse-Saxe). L'Etat de Hambourg est intermédiaire avec un taux de 20%. Quelques Länder, pour la plupart à l'est, ont des taux de couverture relativement élevés (plus de 30%) : Saxe, Thuringe, Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Berlin.

En fin de période (2018), la hiérarchie entre Länder s'est peu modifiée, avec toujours trois grands groupes :

- Des Länder autour de 30 % de taux de couverture, principalement au sud et à l'ouest : (Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Sarre, Bavière, Bade-Wurtemberg, Brème) ;
- Des Länder intermédiaires, autour de 44% : Berlin et Hambourg ;
- Des Länder à plus de 50%, principalement à l'est : Mecklembourg-Poméranie occidentale, Saxe-Anhalt, Brandebourg, Saxe, Thuringe.

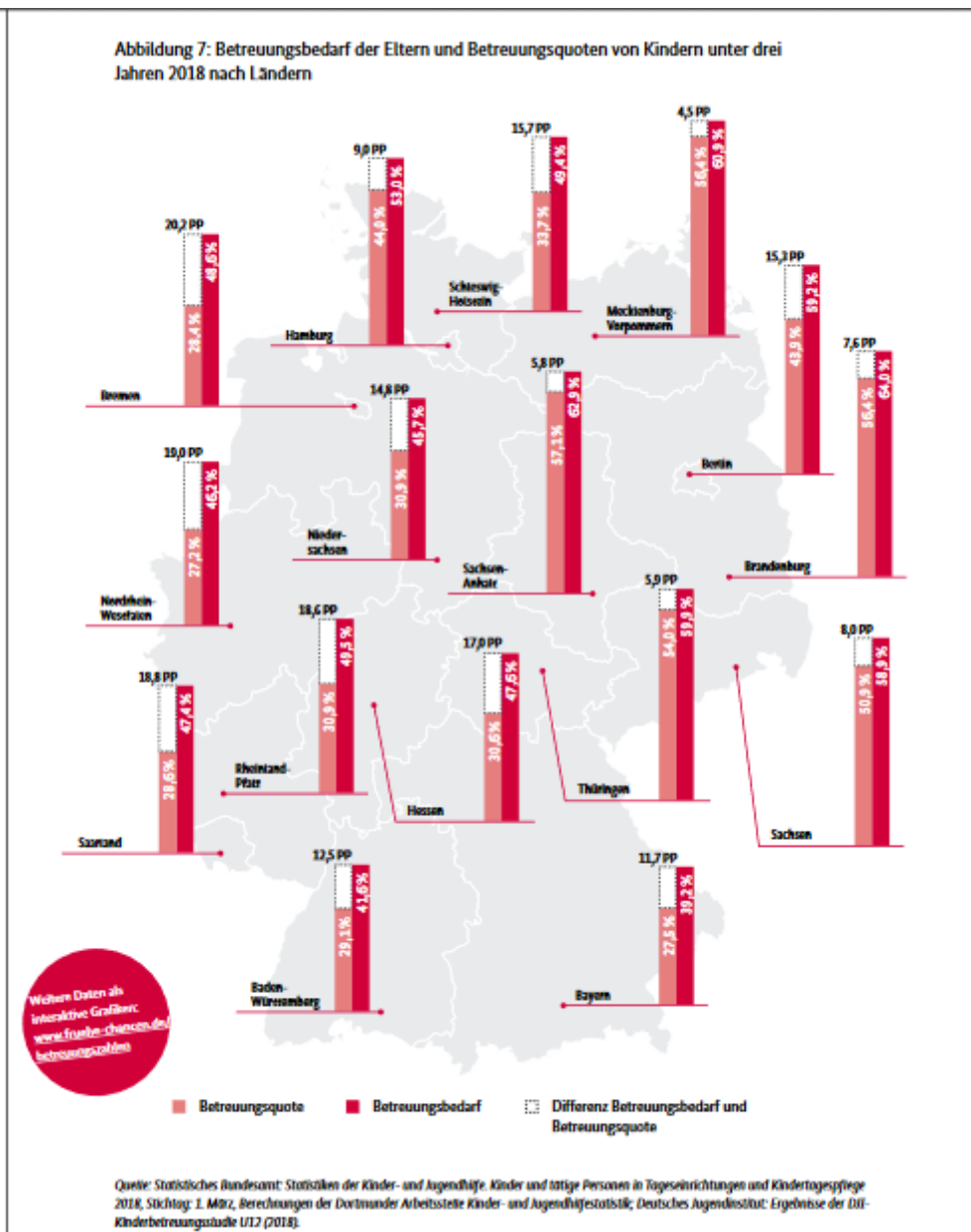
Certains Länder ont connu une croissance particulièrement forte du taux de couverture depuis 2006, comme le Schleswig-Holstein (+26,2 points de pourcentage), la Basse-Saxe (+25,8 points de pourcentage) et Hambourg (+23,0 points de pourcentage).

Ces résultats sont à mettre en regard des besoins qui sont variables selon les Länder. Dans les Länder de l'est, la demande est forte (60,6 %), plus élevée que dans ceux de l'ouest avec 44,7 %. On peut faire l'hypothèse que la pratique d'accueil externe des jeunes enfants est plus ancrée à l'Est et induit une demande plus forte des familles. Le différentiel entre taux de couverture et besoins d'un mode d'accueil est ainsi de 9,1 % en Allemagne de l'Est, alors qu'il est de 15,3 % points de pourcentage en Allemagne de l'Ouest. Ce différentiel s'est accru depuis 2017, de même que les besoins.

Les besoins sont les plus élevés dans trois États de l'est : Brandebourg (64,0 %), Saxe-Anhalt (62,9 %) et le Mecklembourg-Poméranie occidentale (60,9 %) et les plus faibles dans 3 États de l'ouest : Bavière (39,2 %), Bade-Wurtemberg (41,6 %) et Basse-Saxe (45,7 %).

Enfin, l'écart entre l'offre et la demande est le plus faible dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale (4,5 pp) et le plus important à Brème (20,2 pp), en Rhénanie-du-Nord-Westphalie (19,0 pp) et en Sarre (18,8 pp).

Ecart entre le besoin et l'offre de places de modes d'accueil du jeune enfant par Länder



Source : BMFSFJ 2019

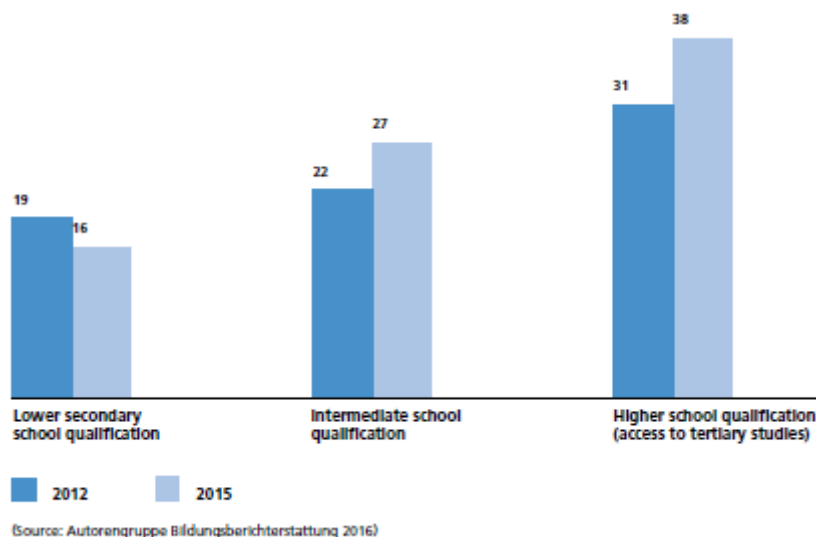
2.2 DES INEGALITES SOCIALES ACCRUES

Des études récentes ont montré que le mouvement d'extension sur 2006-2018 avait entraîné des inégalités sociales d'accès accrues. Krapf et Kreyenfeld 2010, à partir d'une analyse longitudinale de données sur l'ouest de l'Allemagne sur la période 1995-2008, ont ainsi montré que les mères les plus éduquées étaient celles qui avaient le plus profité de l'expansion (avec un accès trois fois plus important que celles avec un niveau faible d'éducation). Cela s'explique par le fait que les places sont généralement allouées aux parents en emploi. Une autre étude, de l'institut pour la jeunesse

(Rauschenbach et Bien 2012) a montré que seulement 17% des enfants dont les parents avaient un revenu inférieur au seuil de pauvreté (60% du revenu médian) étaient accueilli dans une structure formelle contre 30% des enfants de familles avec un haut niveau de revenu.

Le taux de fréquentation des structures d'accueil du jeune enfant varie de façon marquée selon les groupes sociaux : seuls 16% des parents avec une qualification de niveau secondaire supérieur ont un enfant de moins de 3 ans dans une structure d'accueil du jeune enfant contre 27% dans les niveaux intermédiaires et 38% pour les parents à haut niveau de qualification, avec une aggravation de l'écart entre 2012 et 2015.

Taux de fréquentation des enfants de moins de 3 ans dans un mode d'accueil formel (collectif comme individuel régulé) selon le niveau de qualification de la personne la plus qualifiée du couple :



Source : Scholtz et al 2019

C'est entre 1 et 2 ans que les inégalités sont les plus fortes : avant 1 an, presque tous les enfants sont gardés par leurs parents en congé parental, et à 3 ans, presque tous ont intégré l'école maternelle (Skopek, 2017).

Les enfants de parents immigrés avant 2 ans ont un taux d'accès deux fois inférieur à celui des enfants de parents non immigrés (Scholtz et al 2019). Les enfants dont l'allemand n'est pas la langue maternelle débutent en moyenne leur préscolarisation plus tard (Klein et Sonntag, 2017).