



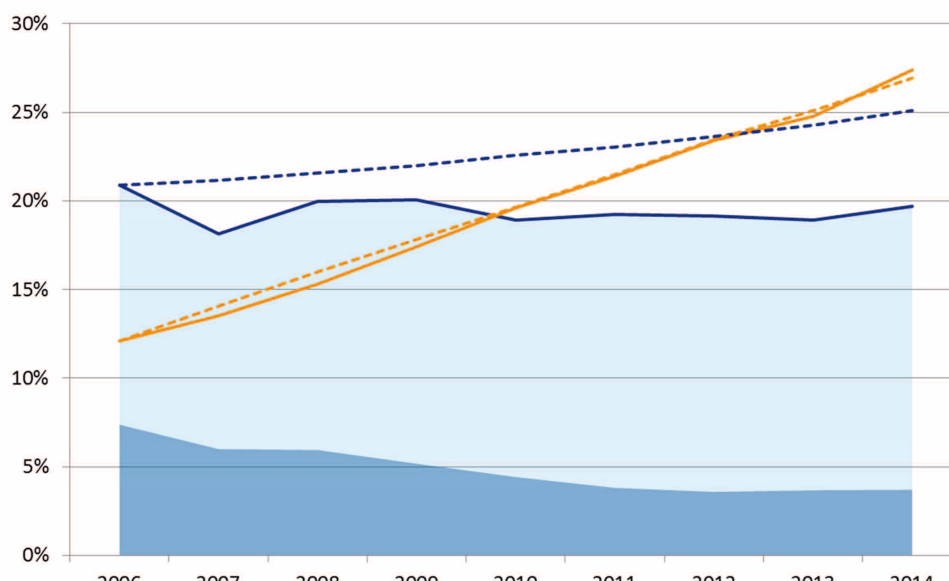
Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ?

L'Allemagne a longtemps accusé un important retard en matière de capacité d'accueil collectif des jeunes enfants (du moins en Allemagne de l'Ouest). Au début des années 2000, elle a pris conscience que ce déficit en places de crèche avait des conséquences négatives aussi bien sur le développement des enfants que sur les taux d'emploi féminin et de fécondité. Notre voisin d'outre-Rhin s'est alors assigné des objectifs ambitieux et volontaristes, à hauteur d'un véritable choix de société : plusieurs lois successives ont programmé la construction de près de 400 000 places de crèche sur la période 2005-2018. La France, où l'orientation en faveur de la prise en charge des jeunes enfants en dehors de la famille est plus ancienne, visait quant à elle une hausse de l'ordre de 150 000 places entre 2005 et 2017.

Sur cette période, on constate aujourd'hui que le taux de réalisation est d'environ 55 % pour la France, contre près de 90 % pour l'Allemagne. Portée par un effet de rattrapage et par une forte demande sociale, celle-ci a pu ainsi doubler sa capacité d'accueil collectif des enfants de moins de 3 ans et dépasser même la France dans ce domaine.

L'ampleur et la rapidité de cette dynamique ne s'expliquent pas par un niveau plus faible des normes allemandes en matière de sécurité, de qualification du personnel ou d'encadrement des enfants accueillis. En revanche, la gouvernance du système de crèche, en particulier le droit opposable à une solution d'accueil pour les enfants à partir d'un an, semble avoir joué un rôle important pour stimuler la création de places en Allemagne. Cet exemple conduit à s'interroger sur la nécessité de faire évoluer la gouvernance de l'accueil de la petite enfance en France, dont le modèle actuel paraît avoir atteint ses limites.

Part des enfants de moins de 3 ans en accueil collectif en France et en Allemagne : objectifs et réalisation, 2006-2015



Source : France Stratégie, d'après les données OCDE (indicateur PF3_2 « Participation rates in formal childcare and pre-school services, 0 to-2-year-olds, 1995-2015 ») pondérées par la place de l'accueil collectif dans l'accueil formel dans chaque pays (données ONPE pour la France ; données Landermonitor pour l'Allemagne). Le taux cible a été construit en ajoutant au taux de couverture constaté l'écart entre objectifs et réalisation tel que calculé dans le tableau 1 *infra*. Pour la France, cet écart ne concerne que les EAJE financés par la prestation de service unique.

Catherine Collombet
CNAF et France Stratégie

Gautier Maigne
département Société
et politiques sociales,
France Stratégie

Bruno Palier
CNRS et France Stratégie

La Note d'analyse
est publiée sous la
responsabilité éditoriale
du commissaire général
de France Stratégie.
Les opinions exprimées
engagent leurs auteurs
et n'ont pas vocation
à refléter la position
du gouvernement.

INTRODUCTION

Centrée sur l'accueil collectif, cette note n'a pas pour objet de comparer l'accueil du jeune enfant ni la politique familiale dans leur globalité en France et en Allemagne. Elle vise à comparer la dynamique de création de places en crèche depuis dix ans, au regard des objectifs que s'étaient donnés les pouvoirs publics. Partant du constat que l'Allemagne a mieux réussi que la France à atteindre ses objectifs, la note insiste sur les moyens juridiques et sur la cohérence des choix politiques comme facteurs explicatifs de cette différence de résultats, alors que les coûts comme les moyens financiers mis à disposition dans les deux pays sont globalement comparables.

UNE OFFRE COLLECTIVE PLUS DYNAMIQUE EN ALLEMAGNE QU'EN FRANCE

L'Allemagne accusait un fort retard au début des années 2000

Alors que la France se caractérise par une orientation constante en faveur de la prise en charge des jeunes enfants en dehors de la famille, qui s'inscrit dans un modèle de participation importante des femmes au marché du travail et de fécondité relativement élevée, l'Allemagne accusait au début des années 2000 un retard important en matière d'accueil du jeune enfant. En effet, si l'accueil collectif constituait une pratique bien ancrée dans les Länder de l'Est, où l'emploi des femmes était la norme avant la réunification, son développement est relativement récent en Allemagne de l'Ouest. En 2002, à peine plus d'un enfant de moins de 3 ans sur dix était accueilli à l'extérieur de la famille, essentiellement en structures collectives (qui accueillaient 2,7 % des enfants à l'Ouest, contre 37 % à l'Est¹).

Par contraste, à la même époque, les divers modes d'accueil – crèche, assistante maternelle, école maternelle – permettaient d'accueillir en France environ la moitié des enfants de moins de 3 ans, 60 % de ces capacités étant assurés par l'accueil individuel, moins coûteux pour les finances publiques que l'accueil collectif².

Le modèle ouest-allemand est en effet resté marqué, jusqu'au début des années 2000, par la forte injonction faite aux femmes de renoncer à leur activité professionnelle tant que leur enfant n'a pas atteint l'âge de 3 ans, ou bien de travailler à temps partiel. Ainsi, alors que le taux d'emploi des femmes de 25 à 49 ans était proche dans les deux pays au début des années 2000 (73 % en Allemagne, 72 % en France), la part du temps partiel était plus élevée en Allemagne (41 % contre 29 % en France). En outre, un nombre croissant de femmes allemandes, notamment parmi les plus qualifiées, choisissaient de ne plus avoir d'enfants, avec pour conséquence une baisse régulière de la fécondité : l'indicateur conjoncturel de fécondité était ainsi passé sous 1,35 enfant par femme au début des années 2000, à l'opposé de la France où cet indicateur, en hausse, dépassait 1,9 enfant par femme.

Elle s'est fixé des objectifs plus ambitieux... et les a mieux tenus

Les élections fédérales de 2002 ont marqué un tournant. Le contrat de coalition entre le SPD et les Verts prévoyait un taux de couverture en accueil collectif d'au moins 20 % des jeunes enfants pour 2010. En 2005, la nouvelle coalition CDU-SPD n'a pas remis en cause cette volonté politique. Par la suite, trois grandes lois ont été adoptées, qui fixent des objectifs quantitatifs de places en crèche de plus en plus élevés et contraignants³. Ces engagements législatifs répétés sont l'expression d'un choix politique fort, qui répond à la prise de conscience de trois enjeux majeurs pour le pays : outre la faiblesse de la fécondité et la crainte d'une pénurie chronique de travailleurs qualifiés, qui ont pu justifier un effort pour aider les mères à mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, le développement des crèches entendait répondre à un enjeu éducatif. Les résultats PISA 2001⁴ avaient en effet révélé un système éducatif allemand caractérisé par des performances médiocres et un niveau élevé d'inégalités sociales. L'accueil précoce des jeunes enfants devait favoriser le développement de leurs capacités cognitives et non cognitives⁵. Les travaux académiques sur le sujet montrent en effet une amélioration significative des résultats scolaires et de l'employabilité des enfants qui ont bénéficié d'un accueil collectif de qualité dès le plus jeune âge⁶.

1. Engstler H. et Menning S. (2004), « Families in Germany – Facts and Figures », German Centre of Gerontology, Berlin, décembre.

2. Le coût pour les finances publiques de l'accueil par une assistante maternelle est en moyenne moitié moindre de celui d'un accueil en établissement. Voir par exemple Haut Conseil de la famille (HCF) (2014), « L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants », avril.

3. Loi Tagesbetreuungsgesetz (TAG) du 27 décembre 2004, loi Kinderförderungsgesetz (KiföG) du 28 août 2008 et Gesetz zur weiteren Entlastung der Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung, 22 décembre 2014.

4. Enquête de l'OCDE sur les acquis scolaires des élèves. Lors de la publication en 2001 de la première vague, les résultats allemands moyens – mais supérieurs aux résultats français – ont provoqué un choc dans l'opinion et poussé les gouvernements successifs à lancer une série de réformes visant à améliorer les résultats scolaires pour tous.

5. Pour une revue récente de la littérature, voir par exemple Elango S., García J. L., Heckman J. J. et Hojman A. (2015), « Early childhood education », *NBER Working Paper*, n° 21766, novembre.

6. Voir par exemple l'intervention de Denis Fougère lors de la séance « Petite enfance » du séminaire « Investissement social : quelle stratégie pour la France » co-organisé par France Stratégie, la Cnaf, la DGCS, les Apprentis d'Auteuil et le LIEPP, mai 2016.

La France de son côté se signale par une mobilisation politique ancienne en faveur de l'accueil des jeunes enfants, qui s'est traduite, depuis le début des années 2000, par la fixation d'objectifs quantitatifs par la voie des « conventions d'objectifs et de gestion » (COG) signées entre l'État et la Cnaf. Ces conventions s'accompagnent d'un soutien financier important dans le cadre du fonds national d'action sociale de la branche famille, qui est toujours resté à l'abri des efforts de maîtrise des dépenses publiques. Le sujet n'y a cependant jamais occupé la place qu'il a prise dans le débat public allemand au début des années 2000. Cela s'explique sans doute par la meilleure position de la France en termes de fécondité et d'emploi à temps plein des femmes. Mais cela reflète aussi une orientation politique centrée d'abord sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, ensuite sur le développement de l'enfant. En témoigne la place centrale accordée à la notion de « libre choix » des familles, qui s'est traduite par le maintien d'un congé parental long et par une volonté de développement de l'accueil individuel à parité avec l'accueil collectif, alors même que nombre d'études tendent à montrer que c'est l'accueil collectif qui apporte le plus aux enfants, notamment des milieux défavorisés⁷.

Cette différence de priorité politique s'exprime dans les objectifs fixés. En termes de création de places en crèche sur la période 2005-2017, les objectifs de l'Allemagne (près de 400 000 places) sont plus de deux fois supérieurs à ceux de la France (150 000), alors même que le nombre d'enfants potentiellement concernés y est moins important : 2,4 millions d'enfants ont moins de 3 ans en France et 2,0 millions en Allemagne en 2013⁸. Or les objectifs

Tableau 1 – Accueil collectif en France et en Allemagne : objectifs et réalisation, 2005-2015

	France	Allemagne
Objectifs	149 000 places EAJE* sur 2005-2017	383 000 places en collectifs sur 2005-2018
Réalisé fin 2015	81 000 places créées	344 000 places créées
Taux de réalisation	54 %	89 %

* EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant.

Note : pour la France, les objectifs sont fixés par les COG successives entre l'État et la Cnaf⁹. Les réalisations sont celles constatées par l'ONPE. Pour l'Allemagne, les objectifs sont ceux fixés par les lois successives (2004, 2008, 2014), qui ont à la fois arrêté un nombre total de places à atteindre et un partage 70 % / 30 % entre l'accueil collectif et la garde individuelle. Les données sur la réalisation sont issues du Landermonitor.

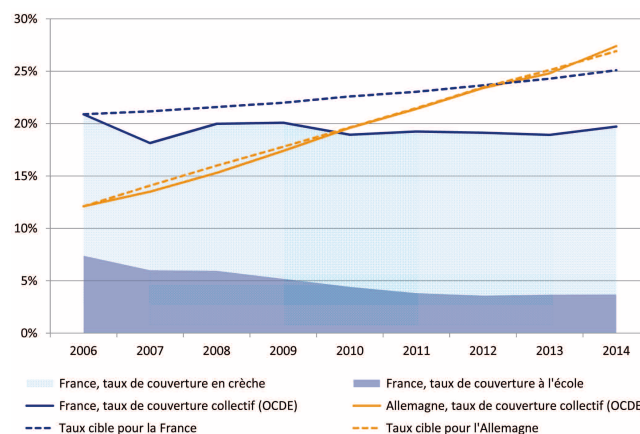
Source : calcul des auteurs

retenus outre-Rhin, pourtant plus ambitieux, ont connu un taux de réalisation bien plus élevé qu'en France, comme le montre le tableau 1.

L'Allemagne a réduit son retard global et dépassé la France pour l'accueil collectif

Cette progression beaucoup plus rapide a conduit l'Allemagne à dépasser la France en termes de taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des structures d'accueil collectif¹⁰. Ce taux a en effet plus que doublé outre-Rhin, passant de 12,1 % en 2006 à 27,4 % en 2014, alors qu'il a diminué légèrement en France sur la même période, passant de 21,2 % à 19,7 %. Certes, une part de ces évolutions est due à des divergences démographiques entre les deux pays – le nombre d'enfants de moins de 3 ans a progressé de 1,7 % sur la période en France et diminué de 3,3 % en Allemagne¹¹ –, mais l'essentiel s'explique par le différentiel en matière de progression de l'accueil collectif. En France, l'accroissement du nombre de places en crèche a été compensé par la diminution du nombre d'enfants de moins de 3 ans scolarisés en école maternelle : le taux de scolarisation des enfants de 2 ans est passé de 35 % en 2002 à 11,5 % en 2015¹².

Graphique 1 – Part des enfants de moins de 3 ans en accueil collectif en France et en Allemagne : objectifs et réalisation, 2006-2015



Source : France Stratégie, d'après les données OCDE (indicateur PF3_2 « Participation rates in formal childcare and pre-school services, 0 to-2-year-olds, 1995-2015 ») pondérées par la place de l'accueil collectif dans l'accueil formel dans chaque pays (données ONPE pour la France ; données Landermonitor pour l'Allemagne). Le taux cible a été construit en ajoutant au taux de couverture constaté l'écart entre objectifs et réalisation tel que calculé dans le tableau 1 *supra*. Pour la France, cet écart ne concerne que les EAJE financés par la prestation de service unique.

7. Outre l'article cité en note précédente, voir Laurin J. C. *et al.* (2015), « Child care services, socioeconomic inequalities, and academic performance », *Pediatrics*, 136(6), décembre, ou Maurin É. et Roy D. (2008), « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants », CEPREMAP, *docweb*, n° 0807.

8. OCDE, indicateur PF3.1.B de la base de données sur les familles.

9. Les objectifs fixés par les conventions d'objectifs et de gestion (COG) ne concernent que les places d'établissement d'accueil du jeune enfant financées par la prestation de service unique (PSU) de la branche famille de la sécurité sociale. Les structures non financées par la PSU ne sont donc pas incluses dans ce calcul.

10. Les modes d'accueil collectifs recouvrent dans les deux pays l'accueil du jeune enfant et la préscolarisation, c'est-à-dire *Krippe* et *Kitas* en Allemagne, établissements d'accueil du jeune enfant (y compris lorsqu'ils ne sont pas financés par la PSU) et école maternelle en France.

11. OCDE, indicateur PF3.1.B.

12. Malgré la priorité affichée depuis 2012 en faveur de la scolarisation à 2 ans et l'objectif fixé dans la COG État-Cnaf 2013-2017 de création de 75 000 places en la matière, ce taux de scolarisation a stagné. Voir la Note d'information de la DEPP n° 19, juin 2016.

On observe également un rattrapage de la durée moyenne hebdomadaire d'accueil. En 2006, l'écart était important entre l'Allemagne (22,0 heures par semaine pour les enfants accueillis au moins 1 heure dans un mode de garde formel) et la France (28,4 heures). Il est beaucoup plus faible en 2015, avec respectivement 29,0 heures et 31,7 heures¹³.

Tous modes d'accueil confondus, le retard allemand persiste puisqu'en 2014, le taux de couverture par des modes d'accueil formels était de 52 % en France et de 32 % en Allemagne pour les enfants de moins de 3 ans¹⁴. Il s'est cependant considérablement réduit : le taux de couverture allemand était inférieur de plus de 40 points au taux français au début des années 2000, soit deux fois plus qu'aujourd'hui. L'écart entre les deux pays provient du faible développement de l'accueil individuel en Allemagne (5 % des moins de 3 ans en 2014), alors qu'il constitue le premier mode d'accueil en France (près d'un tiers des moins de 3 ans sont accueillis par des assistantes maternelles).

Les modes d'accueil en Allemagne

En Allemagne, l'essentiel de l'accueil est assuré par des structures collectives : les crèches (Krippen) qui prennent en charge les enfants de 0 à 2 ans, avant leur entrée en école maternelle (Kindergarten), mais aussi les Kindertageseinrichtung mit Kindern aller Altersgruppen (Kitas) qui accueillent des enfants de 0 à 6 ans ou des structures mixtes combinant crèches et Kitas. L'accueil individuel, assuré par les Kindertagespfleger, l'équivalent des assistantes maternelles, s'y est rapidement développé depuis dix ans – le taux de couverture des enfants de moins de 3 ans a triplé entre 2006 et 2009 – mais il demeure très minoritaire par rapport à la situation française.

LES PROGRÈS ALLEMANDS NE S'EXPLIQUENT PAS PAR UN MODÈLE LOW COST

La dynamique de développement de l'accueil collectif en Allemagne pourrait s'expliquer par des coûts de construction et de fonctionnement moins élevés. Or l'examen détaillé des normes allemandes et françaises et des niveaux de coût ne révèle pas d'écarts majeurs de ce point de vue. Les progrès allemands ne peuvent donc pas être analysés comme ceux d'un modèle « low cost » par rapport au modèle français.

Des normes de niveau et de complexité comparables

La qualité des services d'accueil du jeune enfant se mesure d'après plusieurs critères, notamment l'hygiène et la sécurité, la taille des groupes d'enfants, les ratios d'encadrement, les qualifications des professionnels au contact des enfants, les activités offertes et l'implication des parents¹⁵.

En ce qui concerne l'hygiène et la sécurité, les normes allemandes apparaissent très détaillées et d'un niveau comparable aux normes françaises, à l'exception du nombre de mètres carrés exigé par place, qui peut être moins élevé en Allemagne. Il serait de 3 à 4 m² dans les Länder qui imposent ou recommandent une superficie minimale par enfant¹⁶ contre 5,5 à 7 m² par enfant en France¹⁷, ce qui induirait un écart de coût non négligeable, d'autant que les superficies réelles mises à la disposition des enfants en France semblent plus élevées¹⁸. Nous ne disposons pas de données sur les surfaces effectives en Allemagne, où l'on peut cependant penser que les gestionnaires sont moins contraints qu'en France par le foncier disponible.

Les ratios d'encadrement des enfants par des adultes apparaissent *a contrario* plus exigeants en Allemagne, à tranche d'âge comparable (voir tableau 2).

Tableau 2 – Ratios d'encadrement des enfants de moins de 3 ans en accueil collectif en France et en Allemagne

	France	Allemagne
Enfants de 0 à 1 an	1 pour 5 en crèche	1 pour 4 en crèche
Enfants de 1 à 2 ans	1 pour 8 en crèche	1 pour 4 en crèche
Enfants de 2 à 3 ans	1 pour 8 en crèche et 1 pour 22 en école maternelle	1 pour 4 en crèche et 1 pour 8 en Kita

Source : Bock-Famulla K. et Lange J. (2014), *State by State: Monitoring Early Childhood Education Systems 2013*, BertelsmannStiftung pour l'Allemagne ; code de la santé publique (article R2324-43) pour les ratios en crèche, et OCDE (2015), *Education at a Glance*, pour la France pour le ratio en école maternelle

Le niveau de qualification requis pour les professionnels travaillant dans les structures collectives en Allemagne n'apparaît pas inférieur à celui observé en France. Outre-Rhin prédomine un type de qualification, celui des éducateurs (*Erzieher*), qui représentent les deux tiers de la main-d'œuvre travaillant dans les crèches en 2013¹⁹. Leur qualification est de niveau « secondaire supérieur », de type non universitaire, mais avec trois années de professionnalisation. Le reste du personnel est surtout composé d'assistants moins qualifiés (*Kindertagespfleger*)²⁰.

13. Données EU-SILC.

14. OCDE, indicateur PF3_2.

15. Taguma M., Litjens I. et Makowiecki K. (dir.) (2012 et 2013), *Quality Matters in Early Childhood Education and Care*, OCDE, rapports pays 2012 et 2013 ; Motiejunaite A. (coord.) (2014), « Early childhood education and care », *Eurydice Policy Brief*.

16. Réponse de Mme Birgit Riedel, Deutsches Jugendinstitut, au questionnaire de France Stratégie.

17. Propositions du « Guide ministériel visant à l'harmonisation des pratiques des PMI » préparé par la DGCS, avril 2017.

18. Une étude menée en 2015 auprès de 300 EAJE faisait apparaître une surface moyenne de 11,3 m²/place dans l'échantillon étudié ; Cnaf (2016), « Les coûts de fonctionnement des crèches », *L'essentiel*, n° 163, mai.

19. Birgit Riedel, *op. cit.* Les structures collectives comptaient seulement 38 % d'*Erzieher* en 1974.

20. Pour lesquels il existe, depuis dix ans, un bachelor petite enfance « *Kindheitspädagogie* » mais qui ne concerne encore qu'environ 5 % du personnel.



En France, la main-d'œuvre est plus hétérogène. Le code de la santé publique exige 40 % de personnel de première catégorie (puéricultrices, éducateurs, auxiliaires de puériculture ou psychomotriciens), dont le niveau de qualification peut être jugé égal ou supérieur aux *Erzieher*, et 60 % de personnel de deuxième catégorie (CAP petite enfance, ancienne assistante maternelle, etc.), au niveau inférieur. Le taux de personnel de première catégorie a été ramené de 50 % à 40 % en 2010.

Des coûts complets proches

Le coût de création et de gestion des places en accueil collectif des jeunes enfants est en partie déterminé par le niveau des normes, qui est donc comparable en France et en Allemagne. Mais il est aussi déterminé par des éléments comme le coût de construction, le coût du foncier et le coût du travail, ou encore par des modalités de fonctionnement telles que les horaires d'ouverture.

Il est ici très difficile d'obtenir des chiffres et de comparer les deux pays. Le coût de création d'une place en crèche pourrait toutefois être légèrement supérieur en Allemagne, où le coût théorique utilisé par le Bund (l'État fédéral) pour le financement d'une place nouvelle est de 36 000 euros, soit un montant supérieur au coût moyen estimé en France (34 000 euros)²¹. En revanche, les données recueillies font apparaître un coût de fonctionnement plus faible en Allemagne, avec 12 000 euros par an contre 15 000 en France. Les principaux facteurs explicatifs de cet écart semblent être le coût du foncier (surface par enfant et coût du mètre carré inférieurs en Allemagne), le coût du travail (les coûts mensuels peuvent être relativement proches mais avec une durée du travail plus faible en France) et l'amplitude horaire (plus faible en Allemagne, l'essentiel des établissements fermant à 16 h 30 contre 18 h 30 en France). Ces facteurs viendraient compenser des taux d'encadrement plus élevés à âge donné en Allemagne, même si l'accueil plus fréquent en France d'enfants de moins d'un an contribue à relever le taux d'encadrement moyen.

Le coût pour les familles apparaît de même ampleur dans les deux pays : les restes à charge calculés par l'OCDE pour deux cas-types d'accueil à temps complet dans des structures « typiques » sont de même niveau²².

La question des coûts ne semble cependant pas être le frein principal en France, puisque le financement public a permis d'absorber l'augmentation des coûts par place. De

fait, cette augmentation de + 30 % sur la période 2007-2015 – due à la hausse du nombre d'heures par place de 6 % et du coût par heure de 23 % – ne s'est pas traduite par une moindre prise en charge par les financeurs publics ni par un désengagement de la Cnaf, au contraire, comme l'illustre le tableau 3.

Tableau 3 – Évolution des dépenses par place en EAJE et de leur financement

	2007	2015 (provisoire)	2007	2015 (provisoire)
Dépenses par place	11 523	15 026	100 %	100 %
Financement CAF	5 064	6 745	44,0 %	44,9 %
Participations familiales	2 276	2 787	19,8 %	18,6 %
Gestionnaires et autres subventions	4 183	5 494	36,3 %	36,6 %

Source : Cnaf

Des dépenses publiques par enfant plus importantes en Allemagne pour l'accueil collectif

Les données allemandes identifiées ne permettant pas de distinguer les dépenses pour les moins de 3 ans, la comparaison est opérée sur un périmètre « accueil collectif + école préélémentaire » rapporté au nombre d'enfants de moins de 6 ans (tableau 4). Elle fait apparaître une croissance de la dépense par enfant deux fois plus rapide en Allemagne qu'en France, largement due à la hausse des dépenses totales, et, dans une moindre mesure, à une légère diminution du nombre d'enfants de moins de 6 ans.

Outre-Rhin, les dépenses pour les moins de 6 ans ont quasiment doublé entre 2005 et 2015²³. Les efforts ont visé d'une part à accroître le nombre de places en accueil collectif pour les moins de 3 ans, et d'autre part à accueillir plus longtemps les 3-6 ans dans les structures existantes.

Tableau 4 – Montants des dépenses publiques dans l'accueil collectif

	2005	2010	2014	Évolution 2005-2014
France				
Dépenses en milliards d'€	13,05	17,14	20,68	+ 58 %
Enfants de moins de 6 ans	4 710 000	4 803 000	4 826 000	
Dépenses par enfant en €	2 770	3 570	4 290	+ 55 %
Allemagne				
Dépenses en milliards d'€	10,8	15,7	20,8	+ 93 %
Enfants de moins de 6 ans	4 435 000	4 117 000	4 079 000	
Dépenses par enfant en €	2 435	3 810	5 100	+ 109 %

Source : calcul des auteurs à partir des données Bildungs-Finanzbericht 2015 et des données ONPE et DEPP pour les dépenses ; données OCDE pour le nombre d'enfants

21. Données : HCF 2014 et ambassade de France en Allemagne.

22. Indicateur PF3.4 de la base de données « famille » de l'OCDE.

23. *Bildungsfinanzbericht 2015, Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, Statistisches Bundesamt, Destatis.

UNE GOUVERNANCE PLUS EFFICACE EN ALLEMAGNE

Dans les deux pays, la construction d'une nouvelle crèche ou l'augmentation du nombre de places dans une crèche existante impliquent des démarches complexes, mobilisant un grand nombre d'acteurs. En Allemagne, la mise en place d'un droit opposable a cependant permis d'identifier un chef de file, qui doit prendre les initiatives et résoudre les problèmes au risque d'encourir des sanctions, ce qui n'est pas le cas en France.

Une gouvernance complexe dans les deux pays, mais des procédures simplifiées en Allemagne

Au début des années 2000, l'Allemagne s'est dotée de moyens d'inciter les acteurs locaux à développer l'offre d'accueil collectif des jeunes enfants, par des politiques contraignantes et par l'identification d'un chef de file ayant des responsabilités juridiques, voire financières. La gouvernance française, qui confère un rôle important à la commune, au département et aux caisses d'allocations familiales, est quant à elle restée éclatée²⁴, au point d'être qualifiée d'« inadaptée » par l'Inspection générale des affaires sociales²⁵. Aucun chef de file n'est identifié, aucun des acteurs n'est doté d'une compétence obligatoire et il n'existe pas d'objectifs nationaux contraignants.

En outre, le financement des structures d'accueil en France est complexe. Il combine l'apport de plusieurs acteurs publics ou privés : la Caf et la commune – principaux contributeurs – mais aussi le département ou des entreprises souhaitant réserver des places de crèche pour leur personnel. Les Caf superposent plusieurs outils – prestations de service, contrats enfance, fonds divers, etc. –, certains venant financer directement le porteur de projet quand d'autres financent les communes, afin de leur permettre à leur tour de financer la structure. Cette multiplicité est d'autant plus problématique que ces apports s'imbriquent et peuvent être conditionnés les uns aux autres, sans que l'octroi d'un financement par un partenaire ne déclenche automatiquement les autres. L'absence d'un « guichet unique » rend difficiles les démarches d'un porteur de projet.

En Allemagne, le financement des structures se partage certes entre les trois niveaux du système, soit les communes, les Länder et le Bund, mais les circuits sont plus simples : le Bund contribue *via* un programme fédéral transparent pour le porteur de projet car intégré dans

l'apport financier du Land, et apportant de la visibilité aux communes sur les financements nationaux dont elles pourront bénéficier.

La viabilité des projets dépend donc de l'engagement des deux échelons administratifs locaux (commune et Land) mais, à la différence de la France, les financements allemands passent tous par des aides directes à la structure. En outre, il existe un interlocuteur unique auprès de la commune (qui peut être une mairie d'arrondissement ou *Bezirksamt*, ou le *Jugendamt*²⁶), qui traite les demandes des gestionnaires de structure relatives à la construction, à la réglementation et au financement. L'environnement administratif est donc plus simple à appréhender pour les porteurs de projet.

Des responsabilités clarifiées par le droit opposable à un mode d'accueil

Outre l'existence d'un interlocuteur unique, la principale différence avec le système français réside dans la mise en place, en vertu de la loi de 2004, d'un droit opposable à un mode d'accueil pour les jeunes enfants dont les parents travaillent, suivent une formation professionnelle ou sont dans le besoin. Ce droit opposable a d'abord valu pour les enfants de 2 ans (depuis 2010) puis pour ceux âgés d'un an (depuis le 1^{er} août 2013). Les autorités locales ont obligation de garantir un nombre suffisant de places d'accueil et des sanctions financières sont prévues à l'encontre des communes en cas de carence. Ce droit donne la possibilité aux parents à qui le *Jugendamt* n'a pas trouvé de place dans les trois mois suivant la demande, de saisir le tribunal administratif²⁷. La commune prend en charge le dédommagement s'il est prouvé qu'elle est responsable du manque de places sur son territoire.

La loi telle qu'interprétée par la jurisprudence prévoit que la place offerte doit être « proche du domicile » (30 minutes ou 5 km en ville selon les interprétations des juges), mais sans préciser si la place doit être à temps plein ou à temps partiel. Les législations des Länder varient sur ce point, certaines ne posant même pas de normes minimales. Les communes se contentent souvent en conséquence d'offrir une place à mi-temps, notamment si les deux parents ne travaillent pas à temps plein.

Par ailleurs, 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. En revanche, s'il n'y a pas de solution d'accueil, les parents

24. Voir notamment Cour des comptes (2013), rapport public thématique, *L'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler*, p. 109.

25. IGAS (2013), *Rapport d'évaluation sur la gouvernance de la politique d'accueil de la petite enfance et du soutien à la parentalité*.

26. Administration publique chargée au niveau communal de l'aide sociale, de la protection de la jeunesse et de l'assistance aux familles.

27. Dans certains Länder, les parents peuvent, avant de porter plainte, présenter un premier recours devant le *Jugendamt*, dans un délai d'un mois.



peuvent inscrire leur enfant dans une crèche privée et se faire rembourser la différence de coût par la commune, dans la limite du raisonnable.

Cette obligation de satisfaire les demandes des parents, sanctionnée financièrement en cas de manquement, a été pour les communes une forte incitation à créer des places, d'autant que la pression de la demande s'est accrue. Le taux de parents d'enfants de moins de 3 ans souhaitant un mode d'accueil est passé de 35 % en 2005 à 46 % en 2016, et cette demande porte en grande partie sur la garde collective : 75 % des parents qui désiraient un mode de garde en 2014 en Allemagne souhaitaient en priorité un accueil collectif et 12 % un accueil individuel, les autres n'ayant pas exprimé de préférence²⁸. Cette pression croissante peut être reliée au développement de l'emploi féminin sur la période ainsi qu'à l'évolution des attitudes en faveur du travail des femmes²⁹.

Pour répondre à la demande, les communes ont bénéficié d'un soutien financier important des Länder mais aussi du Bund. Ce dernier a d'ailleurs progressivement développé ses moyens de contraindre les Länder à utiliser les dotations financières qu'il leur transférait pour l'accueil du jeune enfant. Le dernier plan d'investissement en la matière (2015-2018) prévoit ainsi que la dotation du Bund attribuée à chaque Land peut lui être retirée et redistribuée aux autres Länder au milieu de l'année si le Land en question n'a pas établi un plan de construction, un budget prévisionnel et lancé la construction en début d'année³⁰.

Des enseignements à tirer pour la France ?

La moindre performance française en matière d'accueil collectif depuis le milieu des années 2000 ne semble pas trouver sa source principale dans un manque de volonté politique : si les objectifs avaient été réalisés dans les deux pays, les capacités d'accueil collectif seraient aujourd'hui assez proches (graphique 1). Elle ne semble pas non plus devoir s'expliquer par une insuffisance de moyens financiers. Au contraire, on constate une sous-consommation récurrente des moyens dédiés par la Cnaf aux prestations d'action sociale, dont l'essentiel est consacré à l'accueil des jeunes enfants. Sur la période 2005-2015, les crédits prévisionnels du fonds national d'action sociale ont été consommés à hauteur de 74 %

seulement, soit une sous-consommation de l'ordre de 835 millions d'euros, comme l'illustre le tableau 5.

Tableau 5 – Évolution prévisionnelle et réalisée des dépenses d'action sociale de la Cnaf (en millions d'euros)

	2005-2008	2009-2012	2013-2015	Total 2005-2015
Prévisionnel	+ 7 777	+ 1 253	+ 1 198	+ 3 228
Réalisé	+ 577	+ 911	+ 904	+ 2 392
Sous-consommation	- 200	- 342	- 294	- 836
Sous-consommation (en %)	- 25 %	- 27 %	- 25 %	- 26 %

Sources : COG État-Cnaf et circulaire Cnaf 2014-027 relative au Fonds national d'action sociale 2015

On peut en revanche s'interroger sur l'efficacité du mode de gouvernance de l'accueil collectif dans notre pays. Les objectifs fixés en matière d'accueil collectif n'y ont en effet pas de valeur contraignante, ce que traduit leur inscription non pas dans une loi mais dans un simple document administratif, la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf. Cette COG peut certes traduire les impulsions politiques nationales et les engagements financiers correspondants, mais aucun outil ne permet de s'assurer de leur mise en œuvre effective. Celle-ci reste largement dépendante des initiatives locales, qui ne sont pas encadrées par l'existence d'une compétence obligatoire. Les acteurs locaux sont libres de développer ou non l'accueil de la petite enfance sur leur territoire, et de choisir le mode d'accueil qu'ils privilégient.

On peut se demander si ce mode d'organisation, reposant sur des initiatives locales encouragées par des fonds nationaux, n'atteint pas aujourd'hui ses limites. Celles-ci ont d'ailleurs été mises en évidence dès le milieu des années 2000³¹, mais les évolutions sont restées jusqu'ici limitées : envisagé en 2007, le droit opposable à la garde d'enfant a été abandonné, et les schémas départementaux des services aux familles introduits en 2014, s'ils constituent un progrès en matière de coordination, ne modifient pas les principes d'une politique qui reste facultative. Ainsi, malgré des objectifs ambitieux accompagnés de moyens financiers adaptés au niveau national, la demande reste élevée et largement insatisfaite : en 2015, 50 % des parents qui souhaitaient une place en crèche ne l'ont pas obtenue³².

28. Bilan 2015 de la loi KiföG, page 16. En France, la demande est plus équilibrée entre accueil collectif et accueil individuel : un peu plus de la moitié des souhaits s'orientent vers l'accueil collectif ; Cnaf (2015), « Baromètre d'accueil du jeune enfant 2015, *L'essentiel*, n° 160.

29. La proportion des personnes estimant que les femmes doivent travailler, notamment à temps plein, quand elles ont un enfant en bas âge, augmente fortement sur la période ; OECD (2016), *Dare to Share: Germany's Experience Promoting Equal Partnership in Families*, OECD Publishing, Paris, p. 59.

30. Ambassade de France en Allemagne.

31. Voir par exemple Centre d'analyse stratégique (2007), *Rapport sur le service public de la petite enfance* ; Tabarot M. (2008), *Le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance* ; IGAS (2013), *op. cit.*

32. Cnaf (2015), *op. cit.*

CONCLUSION

L'Allemagne a réussi en moins de quinze ans à accroître de façon spectaculaire ses capacités d'accueil collectif des jeunes enfants. Cette progression est d'autant plus intéressante qu'elle ne s'appuie pas sur un modèle *low cost*, avec un relâchement des normes, mais sur un droit opposable associé à des sanctions pour les autorités locales qui ne pourraient satisfaire les demandes.

Cette évolution est le résultat d'un choix politique fort, qui vise non seulement à développer de meilleures opportunités de carrière pour les femmes, mais aussi de meilleures chances de développement pour les jeunes enfants. Elle s'inscrit dans la réaction collective de la société allemande au « choc PISA », les Allemands ayant bien compris que la stratégie de montée en qualification commence dès le plus jeune âge, avant même l'école primaire. Considérer l'accès à un accueil collectif de qualité comme un droit constitue ainsi une avancée importante vers la mise en place d'une stratégie d'investissement social dans les jeunes enfants et la participation des femmes au marché du travail.

En France, même si certains travaux soulignent les enjeux de qualité de l'accueil³³, l'objectif qui semble avoir primé jusqu'ici est celui de la capacité d'accueil des enfants, avec pour préoccupation première la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. L'atteinte de résultats relativement satisfaisants de ce point de vue – un taux de couverture global élevé en raison de l'importance de l'accueil individuel – ne doit pas conduire à négliger la qualité de l'accueil des jeunes enfants dans les structures collectives, ni à privilégier la prise en charge individuelle par des

personnes moins qualifiées et dans des conditions moins favorables qu'en crèche. Une telle stratégie, sans garantir l'atteinte des objectifs quantitatifs en matière d'accueil, comme le démontre la stagnation de l'accueil individuel depuis quelques années, pourrait conduire, au prétexte de son moindre impact pour les finances publiques à court terme, à négliger les opportunités d'intervention au plus tôt auprès des jeunes enfants, notamment des plus défavorisés, qui sont pourtant les plus efficaces pour réduire les inégalités sociales et donner leurs meilleures chances à tous les enfants.

Une évolution de la gouvernance du secteur doit donc être envisagée. Si la mise en place d'un droit opposable comme en Allemagne fait partie des pistes à examiner, elle n'est pas forcément la panacée. D'autres options sont envisageables pour dépasser les limites du système existant : objectifs de couverture minimale au niveau local comme il peut en exister en matière de logement social, obligation d'accueil comme elle existe pour l'école. Quelles que soient les modalités retenues, l'essentiel paraît être qu'une compétence obligatoire en matière d'accueil du jeune enfant soit identifiée et confiée à un acteur responsable de l'atteinte de ces objectifs – collectivité locale, État ou opérateur *ad hoc* –, et que cet acteur se voie doté des moyens juridiques et financiers lui permettant de tenir ces objectifs.

Mots clés : Allemagne, crèche, mode d'accueil, petite enfance, droit opposable, famille.

33. Voir par exemple le rapport de Sylviane Giampino, *Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnels*, mai 2016

Directeur de la publication : Michel Yahiel, commissaire général ; directeur de la rédaction : Fabrice Lenglard, commissaire général adjoint ; secrétaires de rédaction : Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup ; impression : France Stratégie ; dépôt légal : mai 2017 - N° ISSN 1760-5733 ; contact presse : Jean-Michel Roullé, directeur du service Édition-Communication-Événements – 01 42 75 61 37 – jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS FRANCE STRATÉGIE



www.strategie.gouv.fr



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

France Stratégie, laboratoire d'idées public, a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de sept organismes aux compétences spécialisées.