



# Accueil de la petite enfance en Europe : une progression modeste, des écarts entre Etats qui ne se résorbent pas

Etude de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération

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

**Mots-clés** : accueil du jeune enfant – objectifs de Barcelone – qualité

L'Union européenne s'est dotée en 2002, au Conseil européen de Barcelone, d'objectifs chiffrés ambitieux de développement de l'accueil des enfants d'âge préscolaire : elle a recommandé à chaque Etat d'assurer avant 2010 l'accueil de 33 % des enfants de 0 à 3 ans et de 90 % des enfants dont l'âge est compris entre 3 ans et celui de la scolarité obligatoire. Dans le cadre la stratégie « Europe 2020 », un nouvel objectif de taux d'accès a été fixé, selon lequel 95 % des enfants ayant entre 4 ans et l'âge de l'obligation scolaire devraient participer à l'enseignement préscolaire avant 2020<sup>1</sup>.

Si l'Union européenne affirme ainsi une certaine continuité dans les objectifs, la crise économique et financière qui frappe l'Europe depuis 2008 affecte profondément le contexte de leur réalisation. D'une part, et de manière immédiate, elle limite la capacité financière des Etats à investir dans le développement des modes d'accueil, notamment dans les Etats le plus en difficulté. Pour autant, elle accroît les enjeux de ce développement, susceptible de contribuer à l'emploi des femmes et à la lutte contre la reproduction de la pauvreté, et de limiter ainsi les conséquences de la crise, notamment à long terme. La crise a rendu le développement de l'accueil des jeunes enfants plus difficile mais aussi plus nécessaire.

Cette note s'intéresse donc aux évolutions récentes de l'accueil des jeunes enfants dans l'Union européenne, en se concentrant sur la tranche 0-3 ans. Elle montre une progression lente mais significative du taux de couverture. Les Etats européens demeurent cependant très inégaux, tant en niveau qu'en évolution des taux de couverture. La qualité des modes d'accueil fait l'objet de débats croissants, certains Etats pouvant avoir la tentation face à la contrainte budgétaire de la sacrifier pour favoriser le développement quantitatif.

On présentera d'abord les progrès quantitatifs des Etats (1) avant d'étudier l'évolution des modes d'organisation (2) et de la qualité des modes d'accueil (3). On présentera enfin les initiatives de l'Union européenne en appui aux Etats (4).

## **1. Des progrès quantitatifs globalement limités et des profils de pays très disparates**

Les résultats des Etats européens dans la mise en œuvre des objectifs de Barcelone sont évalués à partir de l'enquête européenne sur les ménages EU-SILC (Survey of Income and Living Conditions). La période couverte par ces données demeure aujourd'hui limitée. D'une part, la série n'a débuté qu'en 2006, alors que les objectifs de Barcelone ont été fixés en 2002, en raison du temps de construction des indicateurs. D'autre part, les derniers résultats disponibles sont aujourd'hui ceux de l'année 2011<sup>2</sup>. Il est dès lors difficile d'appréhender l'impact de la crise sur la réalisation des objectifs de Barcelone, car tant la période antérieure à la crise (2006-2008) que la période postérieure (2008-

---

<sup>1</sup> Conclusions du Conseil du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020»), 2009/C 119/02, Journal officiel de l'Union européenne du 28 mai 2009.

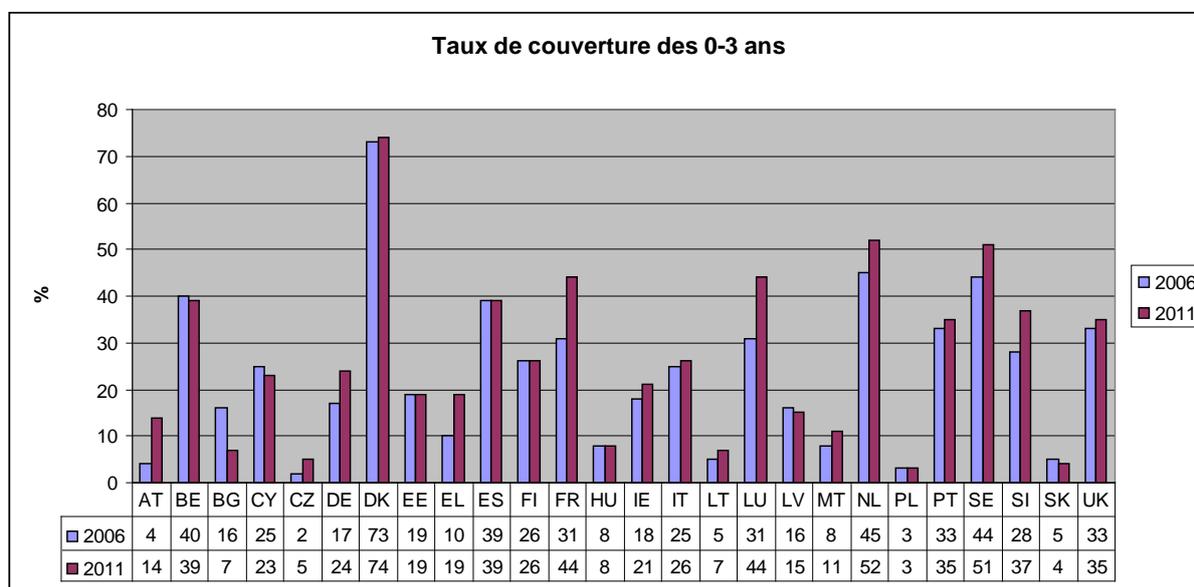
<sup>2</sup> Cf. Commission européenne, *Objectifs de Barcelone. Le développement des services d'accueil des jeunes enfants pour une croissance durable et inclusive*, rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, juin 2013 ; Rand Europe, *Use of childcare in the EU Member States and progress towards the Barcelona targets*, avril 2014.

2011) sont de courte durée, ce qui limite la possibilité d'en tirer des conclusions. Des premières tendances peuvent cependant être évaluées.

Les progrès accomplis sur la période 2006-2011 demeurent globalement faibles (2.1). Les dynamiques des différents pays sont disparates (2.2) et les écarts entre pays tendent à s'accroître (2.3).

### 1.1 Des progrès significatifs mais modestes en moyenne sur la période 2006-2011

Sur la période 2006-2010, le taux de couverture par des modes de garde formel des moins de 3 ans n'a connu qu'une faible hausse : de 3 points de pourcentage puisqu'il est passé de 26 à 29% au niveau de l'UE à 25 (et de 84 à 85% pour les plus de 3 ans)<sup>3</sup>. Il s'agit d'une hausse annuelle moyenne de 2,2 %, alors qu'une hausse annuelle moyenne de 4,8 % aurait été nécessaire pour atteindre les 33% cible de l'Union européenne à l'horizon 2010. La hausse se poursuit en 2011, où le taux de couverture des 0-3 ans atteint 30 % pour l'UE à 27.



Source : données Rand Europe

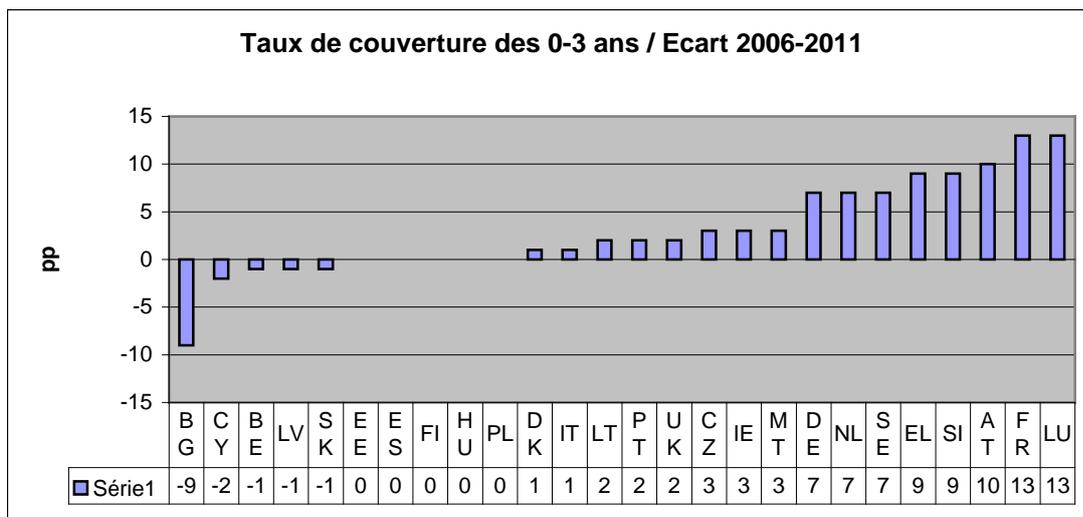
Survenue au milieu de la période étudiée, la crise économique et financière de 2009 ne semble pas avoir affecté le rythme de progression de l'accueil des jeunes enfants. Pour l'UE27, le taux de couverture est passé de 26 % à 28 % entre 2007 et 2009 et de 28 % à 30 % entre 2009 et 2011.

On constate que dans la majorité des pays, les évolutions ont été limitées. Entre 2006 et 2011, 16 pays sur 26<sup>4</sup> ont connu une variation du taux de couverture comprise entre -3 et + 3 points de pourcentage. Un groupe de 8 pays a en revanche connu de fortes progressions d'au moins 7 points de pourcentage.

<sup>3</sup> Rand Europe, *Use of childcare in the EU Member States and progress towards the Barcelona targets*, avril 2014

<sup>4</sup> Le taux de couverture de la Roumanie n'était pas connu en 2006, ce qui explique que la comparaison 2006-2011 ne peut se faire que pour 26 pays sur 27.

Ces pays ont tiré la moyenne vers le haut, d'autant plus que le groupe compte des pays au poids démographique important : l'Allemagne, la France et dans une moindre mesure les Pays-Bas.



Source : calculs de l'auteur (à partir des données Rand Europe)

Pour être modestes, ces progrès n'en sont pas moins significatifs. L'Union européenne comptait en 2013 environ 16 millions d'enfants de 0-3 ans<sup>5</sup>. Une augmentation de 4 points de pourcentage dans le taux de couverture représente donc 1,2 millions d'enfants supplémentaires accueillis.

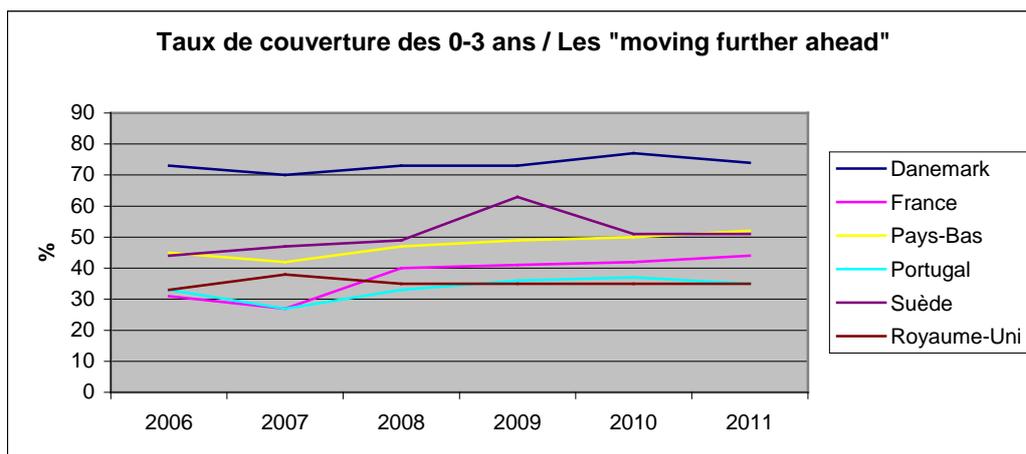
### 1.3 Des dynamiques disparates selon les pays

Si on regarde les taux de couverture de départ de chacun des pays, les dynamiques apparaissent très disparates sur la période. L'étude de Rand Europe a proposé une typologie avec quatre types de trajectoires dans l'effort pour atteindre les objectifs de Barcelone<sup>6</sup>. L'étude de Rand se fonde sur la période 2006-2010 ; on prolonge ici l'observation jusqu'à 2011, ce qui ne remet pas en cause la typologie tout en apportant quelques nuances.

- Les *Moving Further Ahead* (ceux qui accroissent leur avance) qui se caractérisent par une cible atteinte en 2010 et des changements positifs depuis 2006 : on y compte notamment la France, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

<sup>5</sup> 32 millions pour les moins de 6 ans selon Eurydice

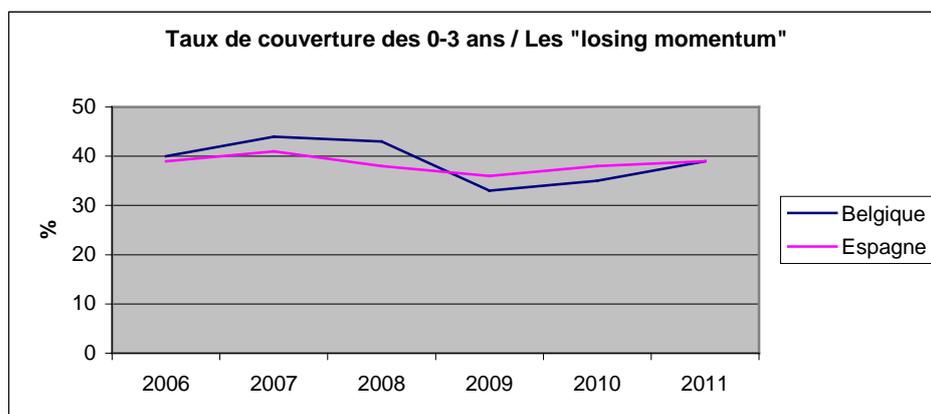
<sup>6</sup> Rand Europe, *op. cit.*



Source : calculs de l'auteur (à partir des données Rand Europe)

Ces pays ont en effet pour caractéristique commune d'être dès le début de la période au-dessus ou très proches de l'objectif de Barcelone et d'avoir poursuivi leur progression. Quelques nuances peuvent cependant être apportées. Tout d'abord, au sein de ce groupe, seuls la France et les Pays-Bas ont connu une progression réellement importante. Ensuite, une grande part de l'augmentation française s'explique par l'intégration, décidée en 2008, des assistantes maternelles agréées dans les modes de garde formels comptabilisés au titre de l'objectif de Barcelone. Le taux de couverture est ainsi passé de 27 % à 40 % entre 2007 et 2008. Enfin, le taux de couverture de 63 % de la Suède en 2009 est probablement une aberration statistique.

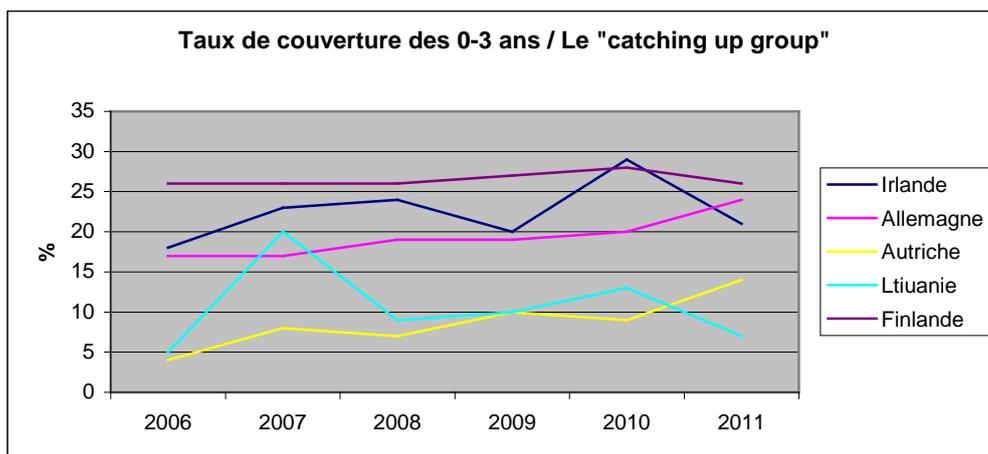
- Les *Losing Momentum* (ceux qui perdent le rythme) qui se caractérisent par une cible atteinte en 2010 mais des changements négatifs ou pas d'évolutions depuis 2006 : c'est le cas de l'Espagne et de la Belgique.



Source : calculs de l'auteur (à partir des données Rand Europe)

Il faut noter une reprise significative du taux de couverture en 2011, surtout pour la Belgique, qui conduit à rattraper quasiment le niveau de 2006.

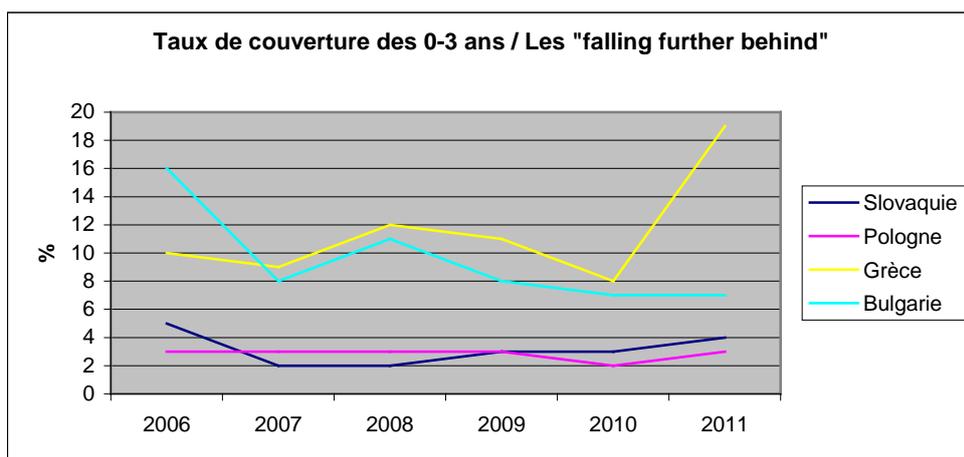
- Les *Catching up* (ceux qui rattrapent leur retard) qui se caractérisent par une cible non atteinte en 2010 mais des changements positifs depuis 2006 : on compte notamment dans ce groupe l'Irlande, la Lituanie, l'Autriche, la Finlande et l'Allemagne.



Source : calculs de l'auteur (à partir des données Rand Europe)

Là encore, il faut noter pour certains pays (Irlande et Lituanie) des variations heurtées d'une année sur l'autre, sans doute liées à des aberrations statistiques. Le taux de couverture étant estimé d'après l'échantillon de ménages d'EU-SILC, il peut manquer de significativité dans les petits pays<sup>7</sup> ; la série est donc affectée d'un certain « bruit » statistique. Pour l'Irlande, la forte chute entre 2010 et 2011 pourrait cependant s'expliquer en partie par la mise en œuvre des plans d'austérité budgétaire. Par ailleurs, on voit que pour l'Allemagne et l'Autriche, la prolongation de l'observation jusqu'à 2011 confirme et accentue la tendance au rattrapage observée par la Rand. Ceci est cohérent avec les connaissances dont l'on dispose sur la politique de l'Allemagne au cours de ces années (cf. *infra*).

- Les *Falling Further Behind* (ceux qui aggravent leur retard) qui se caractérisent par une cible non atteinte en 2010 et des changements négatifs ou pas d'évolution depuis 2006 : on y trouve notamment la Pologne, la Grèce, la Slovaquie et la Bulgarie.



Source : calculs de l'auteur (à partir des données Rand Europe)

<sup>7</sup> Le rapport de la Commission européenne avertit de ce manque de significativité pour la Lituanie, mais pas pour la Suède et l'Irlande, pour lesquels les auteurs du rapport ont estimé que l'échantillon avait une taille suffisante.

La très forte augmentation connue par la Grèce entre 2010 et 2011 semble démentir cette classification, mais elle est à prendre avec précaution, compte tenu des programmes d'austérité importants mis en œuvre par ce pays à partir de 2010. Il faut par ailleurs souligner la faiblesse du taux de couverture en Pologne et en Slovaquie, très éloigné de l'objectif de Barcelone. Cette caractéristique est partagée par d'autres pays d'Europe centrale comme la République tchèque, la Hongrie et la Roumanie.

Un focus peut être fait sur deux pays ayant connu des progressions importantes entre 2006 et 2011, l'Allemagne<sup>8</sup> et les Pays-Bas<sup>9</sup>, afin de mieux comprendre les politiques ayant conduit à de tels résultats.

En **Allemagne**, la garde des 0-3 ans était considérée traditionnellement – du moins dans les Länder de l'ouest, l'accueil des jeunes enfants étant au contraire très développé dans l'ancienne Allemagne de l'est – comme un problème privé, relevant de la responsabilité de la mère, avec un faible engagement des acteurs publics dans l'éducation des jeunes enfants. La faiblesse de la fécondité, notamment chez les femmes des catégories professionnelles supérieures, et les performances moyennes de l'Allemagne en matière de taux d'emploi des femmes (un des objectifs centraux de la stratégie de Lisbonne définie par l'Union européenne en 2000), ont conduit cependant à ce que la question apparaisse à un haut niveau de l'agenda politique à partir des années 2000. Une première cible quantifiée (20% à l'horizon 2010) a été posée en 2002 dans le cadre de « l'Agenda 2010 », qui a fait du taux de couverture pour les moins de 3 ans un de ses objectifs phares. En 2004, la loi *Tagesbetreuungsbaugesetz* (TAG) se donne les moyens d'atteindre cet objectif en créant une obligation pour les autorités locales d'offrir un nombre suffisant de structures pour cette tranche d'âge. Des sanctions sont introduites en 2005 à l'encontre des communes en cas de croissance trop faible des places et un droit à une place est introduit à l'horizon 2010 pour tout enfant de deux ans. L'objectif de 20% posé en 2002 est rehaussé en 2008 avec la loi dite *Kinderförderungsgesetz* (KiföG) du 28 août 2008 qui prévoit la création des places d'accueil pour 35% des moins de 3 ans d'ici août 2013<sup>10</sup>. Cette loi instaure également un droit opposable, une place d'accueil étant désormais garantie à tout enfant à partir d'un an.

Cette forte impulsion politique a permis une progression rapide du taux de couverture, notamment dans la période la plus récente. En mars 2012, les services d'accueil couvraient 28% des enfants de 1 an (+ 5 points en 2 ans), 51% des deux ans (contre 27% en 2006 soit +8 points en 2 ans) et 87% des 3 ans<sup>11</sup>. Pour autant, les situations diffèrent beaucoup d'un Land à un autre, notamment en matière de

---

<sup>8</sup> State by State: Monitoring Early Childhood Education Systems 2013, Creating Transparency – Strengthening Governance, Kathrin Bock-Famulla, Jens Lange, Bertelsmann Stiftung, 2014.

<sup>9</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/493037/IPOL-FEMM\\_AT\(2013\)493037\\_EN.pdf?bcsi\\_scan\\_F6413A098897E80B=0&bcsi\\_scan\\_filename=IPOL-FEMM\\_AT\(2013\)493037\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/493037/IPOL-FEMM_AT(2013)493037_EN.pdf?bcsi_scan_F6413A098897E80B=0&bcsi_scan_filename=IPOL-FEMM_AT(2013)493037_EN.pdf)

<sup>10</sup> Conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : les défis allemands Katharina Spieß, in La protection sociale en France et en Allemagne, collection études et statistiques, DREES, actes du colloque 25 juin 2012 ; Marie-Thérèse Letablier et Mechthild Veil, L'accueil des enfants en Allemagne : un enjeu des réformes de la politique sociale, Informations sociales, 2011/1 (n° 163)

<sup>11</sup> Chiffres de l'Office fédéral statistique allemand, cités in Bock-Famulla, Jens Lange, State by State: Monitoring Early Childhood Education Systems 2013, Creating Transparency – Strengthening Governance, Bertelsmann Stiftung, 2014

durée de l'accueil, celle-ci ne faisant l'objet d'aucune réglementation nationale. Dans les Länder de l'est, plus de la moitié (57,3%) des enfants de 0-3 ans accueillis le sont pour 45h ou plus par semaine. A l'ouest, 46% des enfants sont accueillis pour 25 à 35 heures par semaine et 22% seulement 45h ou plus, avec de fortes variations selon les Länder.

Aux **Pays-Bas**, alors que le pays avait à la fin des années 1980 un des taux les plus bas de garde formelle dans UE, le Dutch Childcare Act de 2005 a fait passer le système de subvention de l'offre à un système de subvention de la demande, les aides financières publiques jusque-là octroyées aux autorités locales étant redirigées directement aux familles dans l'objectif d'accroître leur possibilité de choix. Cette réforme aurait permis un saut quantitatif majeur dans le développement des structures ECEC et permis au pays d'atteindre les objectifs de Barcelone pour les moins de 3 ans en un temps record, dès 2008<sup>12</sup>. Le nombre de places pour les moins de 3 ans a plus que doublé en 10 ans, passant de 74 700 en 2000 à 180 000 en 2010. Parallèlement, le pourcentage d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans une structure formelle est passé de 20,2% en 2000 à 34% en 2008. Alors qu'en 2004, moins de 30% des deux à quatre ans étaient accueillis en crèches, ils étaient au moins 60% en 2009<sup>13</sup>. Cette garde reste cependant très largement à temps partiel, ce qui est cohérent avec l'ampleur du temps partiel féminin aux Pays-Bas.

### ***1.3 Des inégalités qui ne se résorbent pas, entre les Etats et au sein des Etats***

A la différence de la tranche des 3-6 ans, où la grande majorité des Etats se situe à un taux de couverture très élevé et qui connaît une certaine convergence, la tranche des 0-3 ans connaît des niveaux très disparates, allant d'une quasi-absence de couverture dans plusieurs pays d'Europe centrale à des taux supérieurs à 50 % au Danemark et en Suède. La définition des objectifs de Barcelone n'a pas permis à ce jour de résorber ces disparités. On observe en effet une augmentation de l'écart-type des taux de couverture, de 16,4 en 2006 à 17,5 en 2011. Si le « *catching up group* » contribue à la diminution des écarts, les « *moving further ahead* » et les « *falling further behind* » poussent à leur augmentation ; le poids de ces deux derniers groupes a été plus important sur la période 2006-2011.

On constate également de fortes disparités en termes d'égalité d'accès aux structures. Le taux d'accès à modes de garde formels pour enfants de moins de 3 ans serait ainsi de 18 % pour le 1<sup>er</sup> quintile (les plus défavorisés) et de 38 % dans le 5<sup>e</sup> quintile (les plus riches) dans l'UE à 27. Le gradient social serait particulièrement fort en France (15 % / 65 %) et par contre très faible voire inexistant dans pays scandinaves (Danemark, Suède et Islande), certains PECO (Slovénie, Slovaquie, Estonie, République Tchèque, Lettonie, Pologne) ainsi qu'en Allemagne et en Autriche. Or, l'égalité d'accès aux modes de garde et la question de l'accès des plus défavorisés est déterminante pour les objectifs de lutte contre la

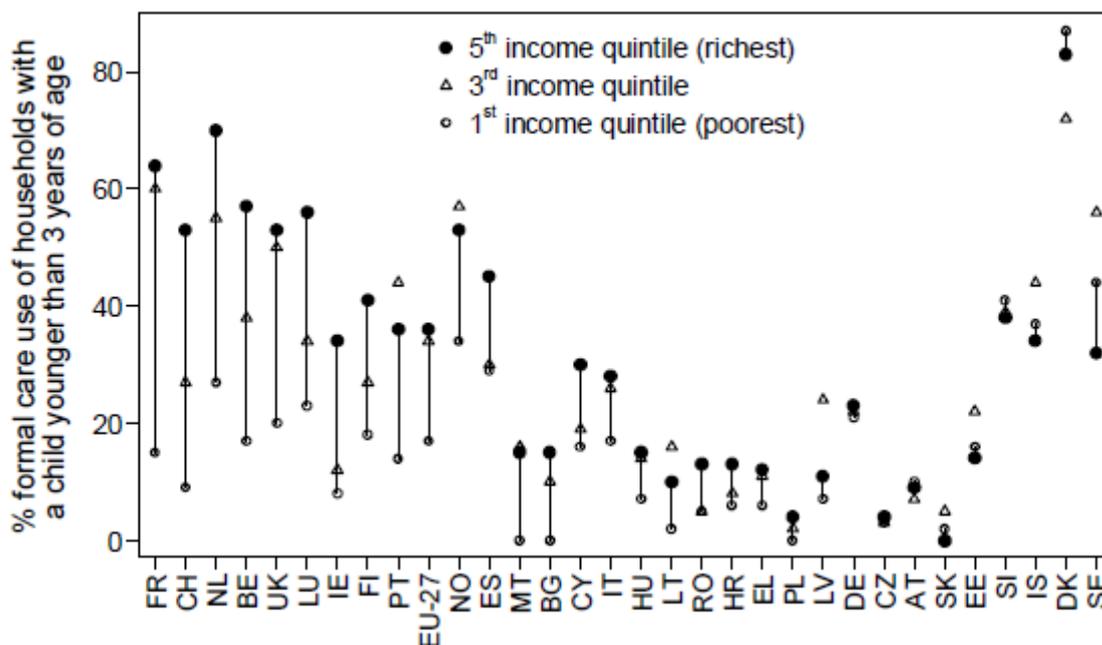
---

<sup>12</sup> J ; Plantenga, public Childcare Services in the European Union : The Model of the Neherlands, in Barcelona Targets Revisited, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens's Rights and Constitutional Affairs, 2013

<sup>13</sup> Early childhood Education and Care Provision : International Review of Policy, Delivery and Funding Final Report, Dr Ingela Naumann, Ms Caitlin McLean, Dr Alison Koslowski, Prof Kay Tisdall, and Ms Eva Lloyd, Centre for Research on Families and Relationships, The University of Edinburgh, Scottish Government Social Research, March 2013

reproduction de la pauvreté<sup>14</sup> : nombre d'études montrent que ce sont les enfants de familles défavorisées qui bénéficient le plus de l'accueil dans des structures formelles dès le plus jeune âge.

### Écart de taux de couverture des 0-3 ans entre selon le niveau de revenu



Données issues de EU-SILC 2010. Graphique reproduit de Rand, 2014, op. cit.

## 2. Une relative stabilité sur le plan organisationnel

### *2.1 Une implication croissante des Etats centraux dans la gouvernance*

Les niveaux de collectivités publiques impliquées dans le financement des structures d'accueil du jeune enfant et l'organisation de la gouvernance sont variables en Europe. Ainsi que le relève le rapport Eurydice 2014, la plupart des pays combinent financements centraux et financements locaux. Un nombre relativement important de pays ont cependant un système de prise en charge des 0-3 ans ne reposant que sur un financement unique ou majoritaire : c'est le cas du Danemark ou encore de la Pologne mais aussi de la Lettonie ou de la Slovaquie. En Suède également, le financement local est prépondérant.

Les autorités régionales jouent un rôle important dans le financement des structures d'accueil du jeune enfant en Allemagne (Länder), Espagne, Italie ou Autriche. Rares sont les pays où les financements pour l'accueil du jeune enfant relèvent uniquement du budget central (c'est le cas cependant en Irlande ou à Chypre).

On constate cependant dans la période récente une implication croissante des Etats centraux dans la gouvernance pour soutenir les plans d'expansion. Ainsi en Allemagne, l'Etat fédéral a abondé les Länder, en principe en charge du financement de l'accueil du jeune enfant, de 5,2 milliards PPS entre 2008 et 2014 pour les aider à couvrir les coûts d'investissement et de fonctionnement pour l'extension

<sup>14</sup> O. Noblecourt et al., La lutte contre les inégalités commence dans les crèches, rapport Terra Nova, 2014.

des services d'accueil du jeune enfant<sup>15</sup>. De même, la Pologne a lancé depuis 2011 un programme « *Maluch* » visant à aider par des financements de l'Etat central les autorités locales à accroître le nombre de places pour les moins de 3 ans<sup>16</sup>.

## ***2.2 Peu de changements dans le partage entre structures collectives et garde à domicile régulée: le paysage européen reste contrasté***

Aucun pays n'a engagé sur la période de changement majeur dans la préférence entre structures collectives et garde à domicile. Les tendances antérieures de partage sont globalement poursuivies lorsqu'un renforcement de l'offre est recherché.

La garde à domicile régulée – dénommée *daycare*, *familycare* pour l'OCDE<sup>17</sup> ou *home-based provision* pour la Commission<sup>18</sup> - se définit par la réunion de deux caractéristiques : elle est exercée soit au domicile des parents soit au domicile du professionnel ; elle fait l'objet d'une réglementation par les pouvoirs publics et se distingue ainsi de la garde informelle. Existante dans la plupart des pays européen, elle y représente le plus souvent une faible part de l'offre de garde. Elle ne représente ainsi, selon le réseau Eurydice, une proportion significative de la garde que dans quelques pays: Belgique, Danemark (40% des enfants de 1 ans) Allemagne, France (28% des enfants de moins de 3 ans), Finlande, Royaume-Uni et Islande (où la majorité des enfants est gardée en garde à domicile formelle (par une *dagforeldri*). Elle est par contre inexistante en Espagne, en Grèce, Bulgarie, Roumanie, République Tchèque, Lituanie, Lettonie.

---

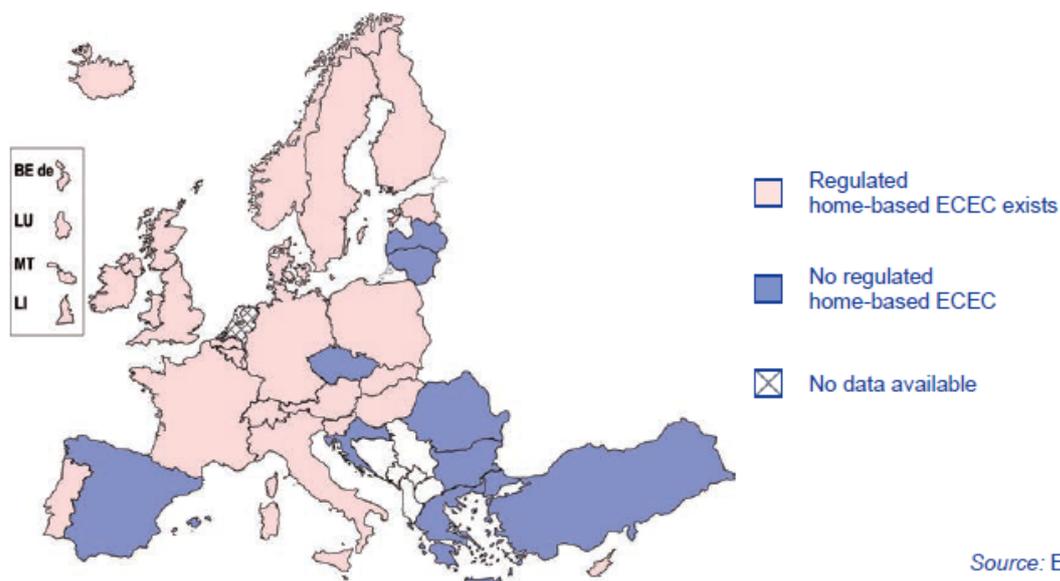
<sup>15</sup>Key Data on Early Childhood, Education and Care in Europe, 2014 Edition, Eurydice and Eurostat Report, 2014

<sup>16</sup> Programme national de réforme Europe 2020, Actualisation 2014-2015, adopté par le conseil des ministres du 22 avril 2014.

<sup>17</sup> Family day care (FDC) is traditionally provided in a home setting. This can be at the child-minder's home, or the child's own home where a qualified or registered child minder looks after the child. The maximum number of very young children who can be cared for in this way is usually 3 or 4. This type of care is most common for children prior to pre-school i.e. those aged up to 3, and is sought either because the availability of places in crèche/nurseries is too limited or parents prefer a homely environment (particularly for very young children).

<sup>18</sup> Voir notamment Eurydice 2014.

## Existence d'une offre de garde à domicile régulée



Source : Eurydice 2014

Les stratégies d'expansion de l'offre de garde de ces dernières années ont fait une place variable à la garde à domicile régulée. Trois stratégies distinctes peuvent être mentionnées :

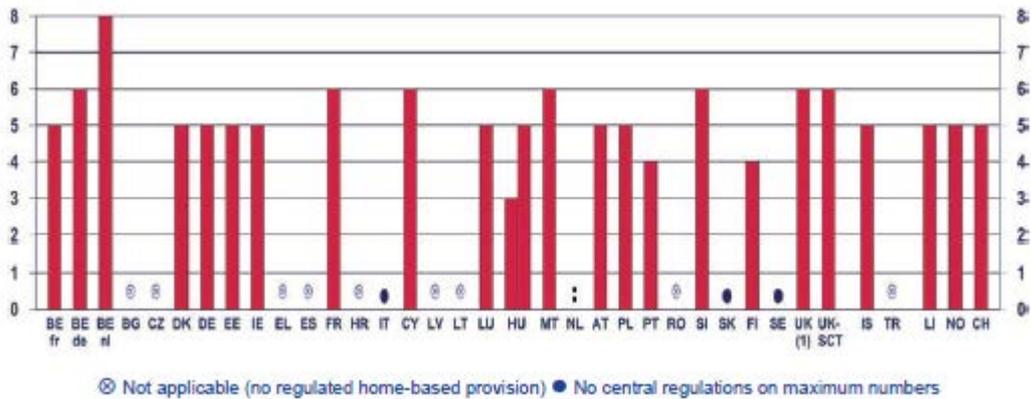
- Celle d'une réduction de sa place dans l'offre de garde globale. C'est le cas de la Suède où la part de la garde à domicile connaît un déclin constant depuis la fin des années 1990 ; en 2011 seulement 3,1% des enfants de 1 à 5 ans utilisaient cette forme de garde : le nombre d'enfants concernés est ainsi passé de 172 000 en 1988 à 19 397 en 2011.
- Celle d'une faible hausse : ainsi l'Allemagne a prévu dans le plan d'expansion qui fait suite à la loi de 2008 que 20% des places doivent relever des assistantes maternelles.
- Celle d'une forte hausse : c'est le cas de la France, où le recours aux assistantes maternelles est une tendance forte depuis des siècles et a été fortement subventionné, depuis le début des années 1990, par les prestations familiales (AFEAMA puis PAJE)<sup>19</sup>.

Des efforts ont été entrepris dans la période récente pour renforcer la qualité de ce secteur, mais ils demeurent limités.

La plupart des pays qui régulent la garde à domicile définissent un nombre maximum d'enfant par assistante maternelle. Seuls quelques pays (Suède, Italie, Slovaquie) ne prévoient pas de standards en la matière. Ce nombre est pour la grande majorité des pays entre 5 et 6 enfants par professionnel (nombre qui inclut les propres enfants du professionnel s'il les garde). La communauté flamande de Belgique fait exception avec un nombre maximum de 8 enfants.

<sup>19</sup> La capacité d'accueil théorique auprès des assistantes maternelles est ainsi passée de 24,3% en 2006 à 31,6% en 2012 selon les chiffres de l'Observatoire national de la petite enfance (Capacité théorique d'accueil pour des enfants de moins de 3 ans pour 100 enfants de moins de 3 ans (en %)).

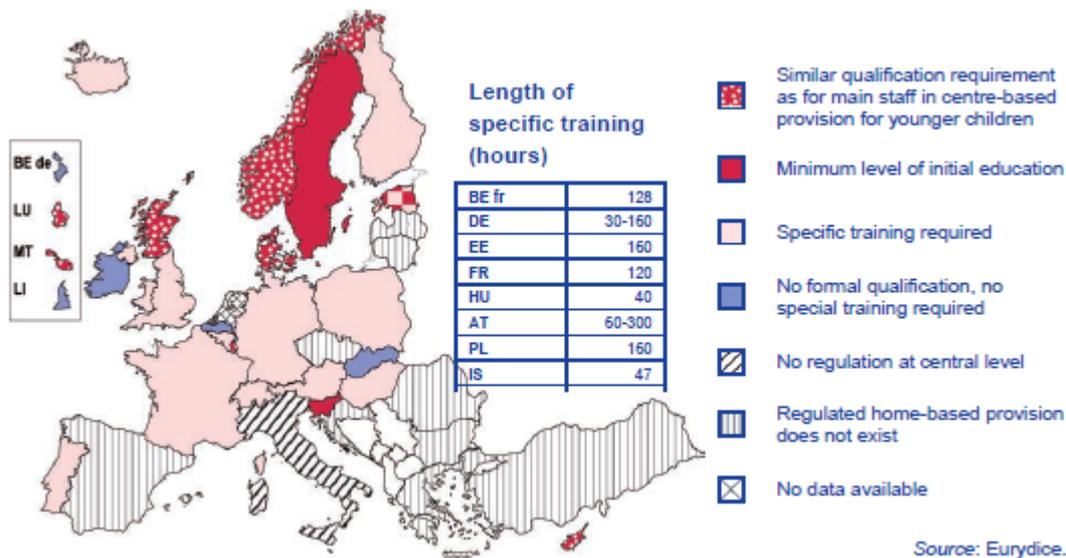
## Nombre maximal d'enfants par professionnel à domicile



Source : Eurydice 2014

En revanche, les qualifications demeurent faiblement régulées. La moitié des pays concernés n'exigent pas de niveau minimum de qualification. Seuls 6 pays exigent pour la garde à domicile le même niveau de qualification que pour le personnel des crèches (Danemark, Chypre, Luxembourg, Malte, Royaume-Uni et Norvège). Parmi les pays qui exigent une qualification, celle-ci consiste le plus souvent dans le suivi d'une formation dont la durée est assez courte (entre 18 et 300 heures).

## Exigences de qualification pour les professionnels de la garde à domicile régulée



Source : Eurydice 2014

### 2.3 Un partage secteur public/secteur privé relativement constant

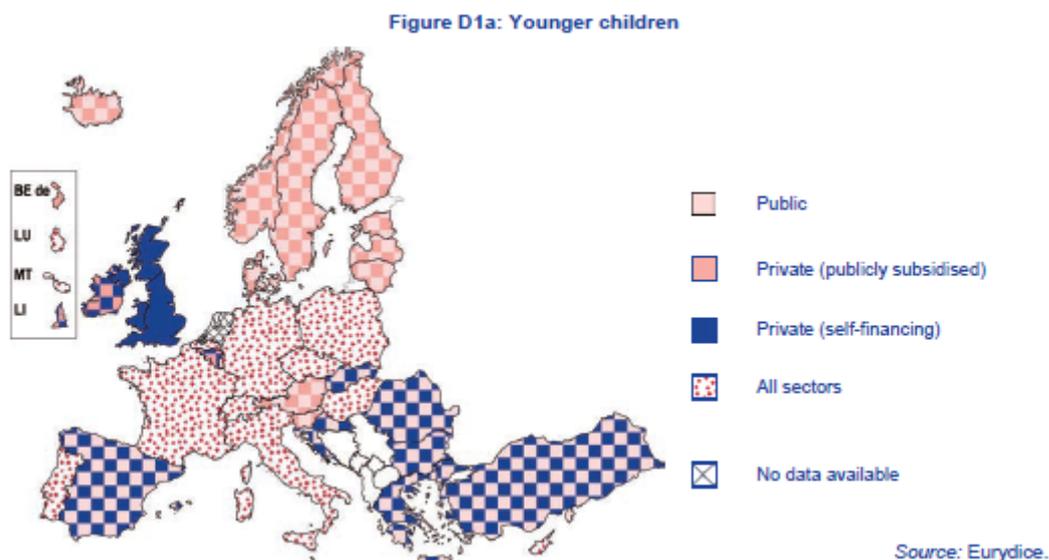
Le type de financement des structures d'accueil du jeune enfant varie beaucoup selon les Etats-membres en Europe. Les structures peuvent être publiques, c'est-à-dire détenues et gérées par les autorités publiques, au niveau national, régional ou local. Les structures privées sont quant à elles détenues soit par des entreprises –elles sont alors à but lucratif, soit par des associations (organisations charitables ou autre) – elles sont alors à but non lucratif. Ces structures privées peuvent être financées uniquement par des fonds privés ou encore bénéficier de fonds publics.

Concernant le partage public/privé, la plupart des pays prévoient, selon le réseau Eurydice<sup>20</sup>, la possibilité d'intervenir pour un mixte de structures :

- Publiques et privées subventionnées (pays nordiques, pays baltes, Autriche, France, Slovaquie) ;
- Publiques et privées non subventionnées (Slovaquie, Roumanie, Bulgarie, Grèce, Espagne)
- Publiques et privées, qu'elles soient ou non subventionnées (Allemagne, Italie, Pologne, République Tchèque, Hongrie).

Le Royaume-Uni serait, selon Eurydice, le seul pays en Europe qui ne prévoit l'intervention que des seules structures privées non subventionnées et l'Irlande le seul à avoir un mixte entre privé subventionné et privé non subventionné.

#### Existence des structures d'accueil publiques et privées



Source : Eurydice 2014

<sup>20</sup> Key Data on Early Childhood, Education and Care in Europe, 2014 Edition, Eurydice and Eurostat Report, 2014

Concernant la part du privé lucratif, si dans la grande majorité des pays, la part du secteur public et du secteur privé non lucratif est prédominante, 4 pays font exception avec une présence du secteur privé lucratif forte voire dominante dans le stock des places. Les travaux d'Helen Penn<sup>21</sup> donnent des éléments quantitatifs sur ce point:

Part des secteurs public/privé, lucratif/non-lucratif, dans l'offre d'accueil pour les moins de 3 ans :

Irlande	Offre à 95% privée ; celle-ci est à 85% lucrative.
Pays-Bas	Offre à 95% privée ; fort développement du lucratif depuis 2005.
Portugal	Offre majoritairement privée ; des initiatives récentes tendent à accroître l'offre lucrative.
Royaume-Uni	Offre à 97% privée ; celle-ci est à plus de 85% lucrative <sup>22</sup>

Source : travaux d'Helen Penn

Au Royaume-Uni, le secteur privé lucratif aurait ainsi cru de 70% depuis 2000. Les structures lucratives se répartiraient en petites structures (détenant jusqu'à 5 crèches) et compagnies (détenant plus de 5 crèches). Ces dernières représenteraient 8% des fournisseurs et 28% des places et seraient pour la plupart cotées en bourse<sup>23</sup>.

Aux Pays-Bas, la réforme de 2005 aurait donné lieu à un fort déclin du privé non lucratif et à un essor du lucratif, les structures non lucratives ayant plus de mal à s'adapter au nouveau contexte que les structures privées<sup>24</sup>. Le secteur privé non lucratif serait ainsi passé de 80% des structures avant 2005 à 50% en 2006<sup>25</sup>, avec une augmentation d'autant du secteur privé lucratif. Une partie des entreprises de crèche serait membres de groupes commerciaux dont aucun cependant ne serait inscrit en bourse<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Helen Penn, *The Business of Childcare in Europe*, International Center for the study of the mixed economy of childcare, University of East London, 2011 ; *Gambling on the market: The role of for-profit provision in early childhood education and care*, Helen Penn, 2011 *Journal of Early Childhood Research*

<sup>22</sup> Selon l'enquête sur les fournisseurs de services de garde (*Childcare and Early Years Providers Survey 2010*, Department for Education, 2011), le secteur privé lucratif représenterait au Royaume-Uni les deux tiers des crèches (59%), contre 30% par des organismes privés non lucratifs et 12% par des organismes publics (autorités locales dans le cadre des Children's centres et écoles). La garde des jeune enfant de moins de 3 ans serait donc presque entièrement assurée par le secteur privé, lucratif et non lucratif et la fourniture privée de services de garde pour les jeunes enfants serait très commune.

<sup>23</sup> Laing and Buisson (2010) cité par Penn 2011.

<sup>24</sup> *The Impact of Market Forces on Child Care Provision: Insights from the 2005 Child Care Act in the Netherlands*, J. Noailly et S. Visser, *Journal of Social Policy* / Volume 38 / Issue 03 / July 2009.

<sup>25</sup> *A market for childcare services? Private provision and public finance in the Dutch childcare sector in The Costs of Children, Parenting and Democracy in Contemporary Europe*, David G. Mayes and Mark Thomson, 2012.

<sup>26</sup> Plantenga, J., 'Local providers and loyal parents: competition and consumer choice in the Dutch childcare market.' In E. Lloyd and H. Penn (eds.) *Childcare markets - Can they deliver an equitable service?* Bristol: The Policy Press, 2012.

On constate par ailleurs que le privé lucratif représente une part en forte progression dans le flux des places créées, au-delà des pays où il est dominant en stock.

Ainsi, en France, le secteur privé lucratif gère environ 5% des établissements d'accueil des jeunes enfants mais contribue à hauteur de 25% à la création de nouvelles places.

### **3. Une qualité très variable en Europe, qui suscite de plus en plus le débat**

#### ***3.1 Les dimensions de la qualité et ses enjeux***

Les débats sur la quantité d'offre de garde ont longtemps éclipsé le débat sur la qualité de l'accueil du jeune enfant. Celle-ci, comme le rappelle le rapport Eurydice 2014, est généralement définie comme les éléments qui contribuent au développement social, émotionnel et cognitif de l'enfant (OCDE 2007). Deux éléments sont souvent distingués pour caractériser la qualité de l'accueil du jeune enfant : la dimension procédurale et la dimension structurelle. La première se réfère à l'environnement dans lequel l'enfant joue, apprend et expérimente l'interaction avec le professionnel encadrant. C'est une dimension difficile à mesurer. La seconde, structurelle, fait référence à des éléments qui peuvent être régulés par la puissance publique comme le nombre maximum d'enfants par professionnel ; la taille des groupes ; les règles de sécurité des structures ; les qualifications de professionnels. La limitation du nombre d'enfants par professionnel est un élément important car elle facilite une supervision adéquate et la qualité des interactions avec le professionnel. Quant à la qualification des professionnels, elle apparaît comme déterminante (voir notamment Early et al 2007<sup>27</sup>). Il apparaît ainsi que les professionnels qui ont un niveau d'éducation formelle plus élevé et une formation en petite enfance plus spécialisée apportent plus de stimulation, de chaleur et d'interactions positives aux enfants. Ces éléments auraient un impact en termes de performances ultérieures de l'enfant<sup>28</sup>.

#### ***3.2 De forts écarts entre les systèmes monistes et dualistes***

Les systèmes d'accueil du jeune enfant ne sont pas de qualité égale, notamment en ce qui concerne le niveau de qualification des professionnels. Comme le rappelle le rapport Eurydice 2014, les systèmes en Europe se divisent entre systèmes monistes (*unitary*) et dualistes (*split*), qui se distinguent notamment par le niveau de qualification des professionnels. Les systèmes dualistes, comme la France et les plus nombreux en Europe, se caractérisent par des structures différenciées selon l'âge des enfants et séparées selon qu'elles prennent en charge les plus jeunes ou les plus âgés – la barrière se situant à 3 ou 4 ans selon les systèmes. Les services offerts aux plus jeunes y sont considérés comme des services de soin, non éducatifs alors que les services aux plus âgées sont des services éducatifs. Les exigences de qualification y sont très différentes entre les deux tranches d'âge, les professionnels qui s'occupent des plus âgées étant de niveau universitaire et ceux qui s'occupent des plus jeunes de niveau de qualification beaucoup plus faible. Au contraire, dans les systèmes unitaires (pays nordiques, pays baltes, Croatie et Slovénie), les services sont délivrés dans des structures intervenant

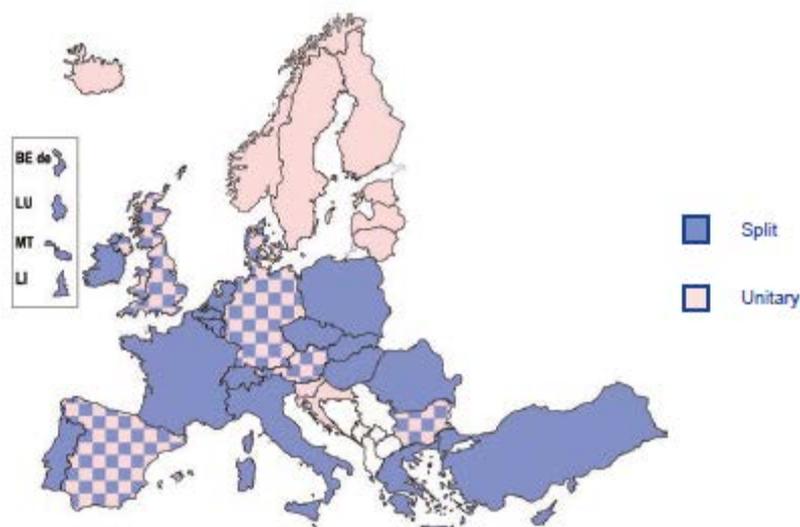
---

<sup>27</sup> Early, D. et al. (2007), "Teachers' Education, Classroom Quality, and Young Children's Academic Skills: Results From Seven Studies of Preschool Programs", *Child Development*, Vol. 78, No. 2, pp. 558-580.

<sup>28</sup> OCDE, *Starting Strong I*, 2001.

pour l'ensemble de la tranche d'âge et les professionnels ont le même niveau de qualification qu'ils travaillent avec les plus jeunes ou avec les plus âgés des enfants.

### Caractère moniste ou dualiste des systèmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants



#### Explanatory note

Source : Eurydice 2014

### 3.3 Des débats sur la qualité de plus en plus présents

Les objectifs de Barcelone ne portent que sur le taux de couverture et non sur la qualité des modes d'accueil. Ceci a pu pousser les Etats à privilégier le développement quantitatif. L'exemple de plusieurs pays montre cependant que les débats sur la qualité se font de plus en plus présents.

**L'Allemagne** est emblématique d'un pays qui a connu un développement quantitatif à marche forcée dans les dernières années et qui voit désormais un débat sur la qualité émerger. La fondation Bertelsmann a ainsi appelé en 2014<sup>29</sup> à améliorer la qualité de l'accueil du jeune enfant et à augmenter le personnel des structures d'accueil. Elle a fait le constat que beaucoup des centres d'accueil du jeune enfant n'avaient pas un ratio professionnel/enfant approprié. Elle a relevé des différences importantes entre régions avec notamment des différences importantes entre l'est et l'ouest. La fondation appelle à la définition de standards de qualité uniformes entre est et ouest, à définir par la loi fédérale (la loi KiföG n'était pas accompagnée par des standards de qualité). Cependant, les mesures en faveur de la qualité sont encore faibles. Un minimum de formation de 160 heures a été récemment instauré pour les professionnels de la garde à domicile (*Tagespflege*).

Royaume-Uni et Pays-Bas sont pour leur part représentatifs de pays à système majoritairement privé mais dans lequel la qualité fait l'objet d'une régulation croissante des pouvoirs publics.

<sup>29</sup> Bertelsmann Stiftung, Better Quality: Early childhood education centers need more staff, communication du 25.07.20 14.

Au **Royaume-Uni**, plusieurs rapports se sont succédé pointant un manque de qualité du système sur l'aspect notamment des qualifications. Ainsi pour le rapport Nutbrown<sup>30</sup>, « l'actuel système de qualifications n'équipe(rait) pas toujours les professionnels de la connaissance et de l'expérience nécessaire pour leur permettre d'offrir des soins et une éducation de haute qualité ». Le rapport dénonce notamment des manques importants en anglais et mathématiques. Dans ce contexte, il semble cependant que le débat sur le coût de la garde pour les parents, particulièrement élevée au RU (avec des dépenses moyennes de l'ordre de 27% du revenu), ait « éclipsé » le débat sur la qualité. Le gouvernement a ainsi décidé en 2013 d'assouplir le ratio enfants/professionnels tant pour les crèches que pour les assistantes maternelles. Il en attend davantage de crèches disponibles et une réduction du coût pour les parents sur le long terme. Le ratio devrait ainsi passer de 1/3 à 1/4 pour les moins de 1 an et de 1/4 à 1/6 pour les enfants de 2 ans. Sur la même période, un certain nombre de mesures ont été prises de façon à accroître les qualifications avec notamment l'introduction, en septembre 2014, d'un cadre de qualifications de niveau 3 pour les éducateurs du jeune enfant (avec une attention particulière portée sur la littéracie et la numéracie).

Aux **Pays-Bas**, le Childcare Act de 2005 n'avait pas prévu de régulation nationale des standards de qualité et les ratios enfants/professionnels étaient par exemple définis par accord entre le fournisseur d'offre et les organisations parentales<sup>31</sup>. Les réformes se sont succédé en la matière depuis 2010, sous formes d'amendement au Childcare Act. Les conditions d'exercice des assistantes maternelles ont été durcies en 2010 et le champ d'intervention de l'inspection de l'éducation élargie à la qualité de l'éducation préscolaire dans les *day nurseries* (structures accueillant les enfants de 6 semaines à 4 ans, tous les jours de la semaine) et les *playgroups* (structures accueillant les enfants de deux à quatre ans deux matinées ou après-midi par semaine, à la demande de l'autorité locale). Des lignes directrices nationales ont été introduites en 2011 sur la taille maximum des groupes et sur les ratios enfants/professionnels pour les *nurseries* et les *play groups*. Depuis 2012, ces lignes directrices de qualité ont été transformées en réglementation opposable et obligatoire<sup>32</sup>.

#### **4. Les initiatives récentes de la Commission européenne et du Conseil**

Bien que ne disposant que de compétences limitées en la matière<sup>33</sup>, l'Union européenne recommande depuis plusieurs décennies aux États de développer leurs services d'accueil des jeunes enfants, notamment dans une perspective de soutien à l'emploi des femmes. On peut mentionner notamment une résolution du Conseil du 21 janvier 1974, qui appelle les États à « *donner une priorité immédiate*

---

<sup>30</sup> Foundations for Quality, The Independent Review of Early Education and Childcare Qualifications Final Report, June 2012

<sup>31</sup> Equal access to high quality child care in the Netherlands, Y. Akgündüz et J. Plantenga, 2012

<sup>32</sup> Early Childhood Education and Care Provision: International Review of Policy, Delivery and Funding, Dr Ingela Naumann, Ms Caitlin McLean, Dr Alison Koslowski, Prof Kay Tisdall, and Ms Eva Lloyd, Centre for Research on Families and Relationships, The University of Edinburgh, Scottish Government Social Research, March 2013

<sup>33</sup> Dans le cadre actuel issu du traité de Lisbonne, l'Union européenne ne dispose en matière d'éducation que d'une compétence « *pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres* » (article 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), ce qui est le niveau le plus faible dans la hiérarchie des compétences de l'Union.

*aux problèmes d'équipements pour permettre aux femmes de réconcilier responsabilités familiales et aspirations professionnelles ».*

La période récente n'a pas fait exception (4.1) mais l'on peut se demander si les initiatives de l'Union européenne ne marquent pas un certain recul comparé à la période précédente de mise en œuvre des objectifs de Barcelone (4.2).

#### **4.1. Des initiatives qui se sont succédées depuis plusieurs années**

L'Union européenne a d'abord défini en 2009, au sein de son « cadre stratégique Education et formation 2020 », des objectifs en matière d'accueil de la petite enfance à l'horizon 2020 ayant vocation à prendre le relais des objectifs de Barcelone<sup>34</sup>. Le Conseil a fixé l'objectif suivant : « d'ici 2020, au moins 95 % des enfants ayant entre quatre ans et l'âge de la scolarité obligatoire devraient participer à l'enseignement préscolaire ». Il est intéressant de souligner que cet objectif s'inscrit dans une perspective de lutte contre la reproduction des inégalités (« En vue d'accroître la participation à l'enseignement préscolaire en tant que fondement de la réussite scolaire ultérieure, en particulier pour les personnes qui proviennent de milieux défavorisés ») et plus seulement de soutien à l'emploi des femmes. Il fait partie des cinq « critères de référence » définis par le Conseil<sup>35</sup>.

En 2011, la Commission et le Conseil ont tous deux pris des initiatives dans le domaine de la petite enfance<sup>36</sup>. La communication de la Commission souligne le bilan mitigé des objectifs de Barcelone, seuls cinq Etats ayant atteint l'objectif concernant les 0-3 ans et cinq Etats en étant proches. Elle met l'accent sur la lutte contre la reproduction des inégalités et appelle à développer la qualité des modes d'accueil, en mettant en place des programmes pédagogiques adéquats, avec un équilibre entre les aspects cognitifs et non cognitifs<sup>37</sup>, et en améliorant les compétences du personnel. Les conclusions du Conseil reprennent ces orientations et insistent sur la contribution de l'éducation préscolaire à la réalisation d'autres objectifs de la stratégie « Europe 2020 », notamment la réduction de la pauvreté et du décrochage scolaire.

En 2013, la Commission a adopté un « paquet investissements sociaux » qui définit une doctrine d'ensemble pour la modernisation des politiques sociales des Etats dans un contexte marqué par les conséquences de la crise<sup>38</sup>. L'investissement dans la petite enfance est au premier plan des politiques recommandées. Au sein d'un ensemble complet d'objectifs concernant le droit des enfants à des ressources suffisantes, à des services de qualité et à la participation à la vie sociale, la recommandation

---

<sup>34</sup> Le Conseil européen de Barcelone avait lui-même fixé le « cadre stratégique Education et formation 2010 ».

<sup>35</sup> Les autres critères de référence ayant trait à la formation tout au long de la vie, à la maîtrise des compétences de base, à l'accès à l'enseignement supérieur et à la lutte contre le décrochage scolaire.

<sup>36</sup> Communication de la Commission du 17 février 2011, « Éducation et accueil de la petite enfance: permettre aux enfants de se préparer au mieux au monde de demain », COM(2011) 66 ; 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, 15 juin 2011, 2011/C 175/03.

<sup>37</sup> Sont mentionnées à ce titre « la persévérance, la motivation et la capacité d'interaction avec les autres ».

<sup>38</sup> Communication de la Commission du 20 février 2013, « Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020 », COM(2013) 083.

de la Commission « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité »<sup>39</sup> demande aux Etats de « mettre en place des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants à la fois inclusifs et de qualité », « abordables et adaptés aux besoins des familles ». Elle réitère l'objectif de scolarisation de 95 % des enfants de 4 à 6 ans.

De manière plus novatrice, la petite enfance fait désormais l'objet de recommandations spécifiques de la Commission européenne à chaque Etat. En effet, dans le cadre du « semestre européen » mis en place à partir de 2011, la Commission européenne adresse chaque année aux Etats des recommandations concernant les politiques budgétaires, économiques et sociales. En juin 2014, elle a ainsi estimé que « la participation des femmes au marché du travail doit (...) être encouragée en Autriche, en Allemagne, en Irlande, en Italie, à Malte et en Pologne, grâce notamment à la création de structures de garde d'enfants abordables et de qualité ». La recommandation à l'Allemagne lui demande par exemple de « remédier aux pénuries régionales de places dans les structures de garde et établissements scolaires pouvant accueillir les enfants à plein temps, tout en améliorant la qualité éducative globale de ceux-ci ».

#### ***4.2. Des interrogations sur le degré effectif d'ambition***

Toutes ces initiatives traduisent plusieurs évolutions intéressantes. Elles marquent un rééquilibrage des objectifs assignés par l'Union européenne au développement de l'accueil des jeunes enfants : alors que l'intervention de l'Union s'inscrivait traditionnellement dans une perspective exclusive de soutien à l'emploi des femmes, la lutte contre la reproduction des inégalités est désormais mise en avant. Le « paquet investissements sociaux » et les recommandations aux Etats dans le cadre du « semestre européen » montre que l'accueil de la petite enfance s'inscrit désormais dans la stratégie globale de réformes structurelles que l'Union préconise.

Quelques interrogations peuvent cependant être formulées. Le point le plus frappant est l'abandon depuis 2009 d'un objectif quantifié concernant la tranche 0-3 ans, celle où les efforts à accomplir sont les plus importants. La Commission européenne a publié en 2014, dans le cadre du programme Eurydice, un rapport de suivi des objectifs de Barcelone, donnant le sentiment que son attention à la réalisation de l'objectif de 33 % ne s'était pas relâchée. Il n'est pourtant pas acquis que le suivi de cet objectif se poursuive dans les années à venir. Le seul objectif officiel de l'Union concernant désormais la tranche des 4-6 ans, les Etats pourraient se sentir moins incités à développer l'accueil des 0-3 ans.

Il faut aussi constater que le programme d'investissements annoncé par le nouveau président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker semble concerner surtout les infrastructures physiques (énergie, transports, communications électroniques), même si l'éducation est également mentionnée. La doctrine exposée en 2013 sur les investissements sociaux pourrait donc n'avoir que des conséquences limitées au moment où l'Union européenne définit concrètement un programme d'investissements.

## **Conclusion**

Le bilan des objectifs de Barcelone est contrasté. L'Union européenne a enregistré des progrès modestes mais significatifs. Certains Etats comme l'Allemagne ont engagé une réelle dynamique de rattrapage à laquelle l'action de l'Union européenne a sans doute contribué. Les efforts à accomplir

---

<sup>39</sup> Recommandation n° 2013/112/UE du 20 février 2013.

restent cependant considérables dans la majorité des Etats. En outre, l'enjeu de la quantité ne doit pas occulter ceux de la qualité et de l'accès des enfants de familles défavorisées, qui sont déterminants pour que l'accueil des jeunes enfants atteigne ses objectifs de lutte contre la reproduction des inégalités.

A moyen terme, le déclin démographique relatif de l'Europe pourrait faciliter la progression du taux de couverture. Le nombre d'enfants de 0 à 5 ans devrait baisser de 1,9 % entre 2012 et 2020 et de 7,6 % entre 2012 et 2030, soit 2,5 millions d'enfants de moins. La baisse devrait être particulièrement marquée dans les nouveaux Etats membres et l'Espagne. Il convient cependant de prendre garde à ce que cette baisse de la pression démographique ne se traduise pas une baisse de pression politique pour leur réalisation.