

Les normes applicables dans les établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) dans un panel de pays.

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

Juillet 2019

Le niveau de normes applicables aux établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) est souvent mis en débat en France. Selon certains acteurs publics ou privés, il constituerait un coût important pour la construction et le fonctionnement des structures et un frein au développement de nouvelles places de crèches. Le niveau de normes serait plus faible chez les voisins européens de la France, ce qui permettrait aux acteurs privés de s'y implanter relativement facilement.

Les travaux manquent cependant pour permettre un comparatif européen précis sur le niveau des normes.

Le rapport Eurydice et Eurostat sur les *Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe 2014*¹ donne des éléments d'information sur le nombre d'Etats-membres qui disposent, dans les centres d'éducation et d'accueil du jeune enfant (EAJE), et pour ce qui concerne les enfants de 0-2 ans, d'une réglementation :

- de santé et sécurité ;
- de ratio d'encadrement et de taille des groupes ;
- de qualifications des professionnels ;
- et d'une évaluation externe de cette réglementation.

Il ne donne pas une information complète, en revanche, sur le niveau plus ou moins contraignant des normes. L'information est disponible pour l'indicateur ratio d'encadrement et taille des groupes mais pas pour la réglementation en matière de santé et de sécurité.

De plus, les indicateurs suivis par Eurydice ne donnent pas de vue précise sur le niveau des normes, par exemple de construction, accessibilité, hygiène, qualité de l'air, surfaces, règles de sécurité incendie, règles de sécurité attentat, etc.

En France, la réglementation applicable résulte de différents ensembles de normes. Les textes applicables sont nombreux et dispersés. Il existe, cependant, depuis 2017, un guide sur les EAJE à l'intention des services de Protection maternelle et infantile des Départements, acteurs des autorisations et contrôles des établissements, visant à harmoniser les pratiques².

La MREIC de la CNAF a sollicité les conseillers pour les affaires sociales auprès des ambassades sur la base d'un questionnaire afin d'avoir une vision plus complète des normes applicables.

Le panel de pays retenus, outre la France, est le suivant : Allemagne, Espagne, Finlande, Italie, Suède, Royaume-Uni.

¹ Commission européenne/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014. Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe Édition 2014 Rapport Eurydice et Eurostat, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

² https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2017/04/Guide-ministeriel-EAJE_PMI_avril-2017.pdf

La présente note est le résultat de l'ensemble de ces sources et fait le point sur les normes applicables aux structures d'accueil du jeune enfant, qui sont la base de la procédure d'agrément des structures, agrément qui s'applique que ces structures fassent l'objet ou non d'une subvention publique.

Pour ce qui concerne l'indicateur relatif à la réglementation en matière de santé et sécurité, le rapport Eurydice donne le nombre d'Etats-membres disposant d'une réglementation pour le champ 0-2 ans sur les aspects suivants :

- taille et agencement de l'espace extérieur
- taille et agencement de l'espace intérieur
- équipements intérieurs
- équipements extérieurs
- installations sanitaires
- installations de restauration
- compétence du personnel

Dans l'UE 28, tous les Etats-membres ont une réglementation sur la taille et l'agencement de l'espace extérieur, sauf Belgique germanophone, Allemagne, Irlande, France, Croatie, Italie

Tous ont une réglementation nationale sur la taille et l'agencement de l'espace intérieur, sauf Allemagne et Italie. L'Allemagne n'a pas de réglementation nationale mais certains Länder imposent ou recommandent une superficie minimale de 3 à 4 m² par enfant, contre 5,5 m² par enfant en France. Au Royaume-Uni, la surface minimale est de 3,5 m² par enfant pour les enfants de moins de 2 ans et de 2,5 m² par enfant de 2 à 3 ans.

Tous ont une réglementation nationale sur les équipements intérieurs sauf Belgique germanophone, Allemagne Espagne et Italie.

Tous ont une réglementation nationale sur les équipements extérieurs sauf Belgique germanophone et néerlandaise, Allemagne, Espagne, France, Croatie, Italie.

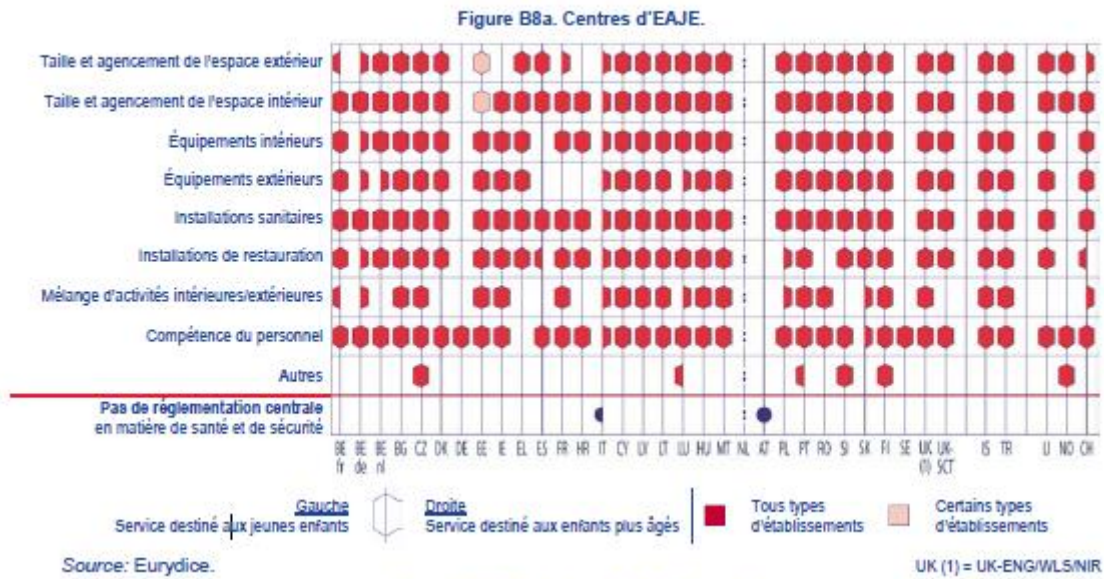
Tous ont une réglementation nationale sur les installations sanitaires sauf Allemagne et Italie. En Italie, la sécurité sanitaire des crèches est gérée par les agences sanitaires locales (ASL), sans qu'il existe de norme nationale spécifique concernant la santé dans les crèches³.

Tous ont une réglementation nationale sur les installations de restauration sauf Belgique germanophone, Allemagne et Italie.

Tous ont une réglementation sur la compétence du personnel sauf la Grèce et Italie.

³ Note CAS à Rome.

Figure B8. Aspects couverts par les réglementations en matière de santé et de sécurité, 2012/2013.



A noter que, pour ce qui concerne l'Allemagne, le travail mené en 2017 par France Stratégie sur la comparaison France/Allemagne en matière de crèches (reprise par la note du conseiller pour les affaires sociales à Berlin) permet d'affirmer que l'Allemagne dispose bien d'une réglementation sur ces aspects et notamment en termes de m² exigés par place. Si cela n'apparaît pas dans les données Eurydice, cela s'explique certainement par le fait que la réglementation n'est pas fédérale et est très variable selon les Länder.

Note France Stratégie n°56/2017 Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait mieux que la France depuis dix ans ? – Extraits

« 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 enfant contre 5,5 à 7 m² par enfant en France⁴ ».

⁴ Propositions du « Guide ministériel visant à l'harmonisation des pratiques des PMI » préparé par la DGCS, avril 2017.

Les normes relatives à la température, l'isolement phonique et la luminosité en Allemagne

Comme pour les normes de sécurité en général (mais aussi de qualifications, normes d'encadrement, etc.), les normes relatives à la température, l'isolement phonique et la luminosité relèvent de chaque land en Allemagne et peuvent être évoquées ou non dans la réglementation applicable. Les Lander ayant les normes les plus contraignantes sont les Etats-villes de Brème et Hambourg et les Lander de Mecklenbourg-Vorpommern et Sarre.

Pour ce qui concerne l'indicateur relatif à la réglementation en matière de ratio d'encadrement, tous les Etats-membres de UE 28 en disposent pour les enfants de 0-2 ans sauf la Tchéquie, le Danemark, l'Espagne, la Croatie, l'Italie, la Lettonie, les Pays-Bas, la Suède.

Pour les moins d'un an, le ratio d'encadrement varie de 1 pour 3 en Irlande, Royaume-Uni et Lituanie à 1 pour 8 en Pologne et en Espagne ou encore 1 pour 9 en Norvège. La France est à 1 pour 5, et l'Allemagne à 1 pour 4⁵. Les ratios d'encadrement apparaissent donc a priori plus exigeants en Allemagne qu'en France, à tranche d'âge comparable (cf tableau ci-après). La France est par ailleurs dans une situation moyenne parmi les pays du panel.

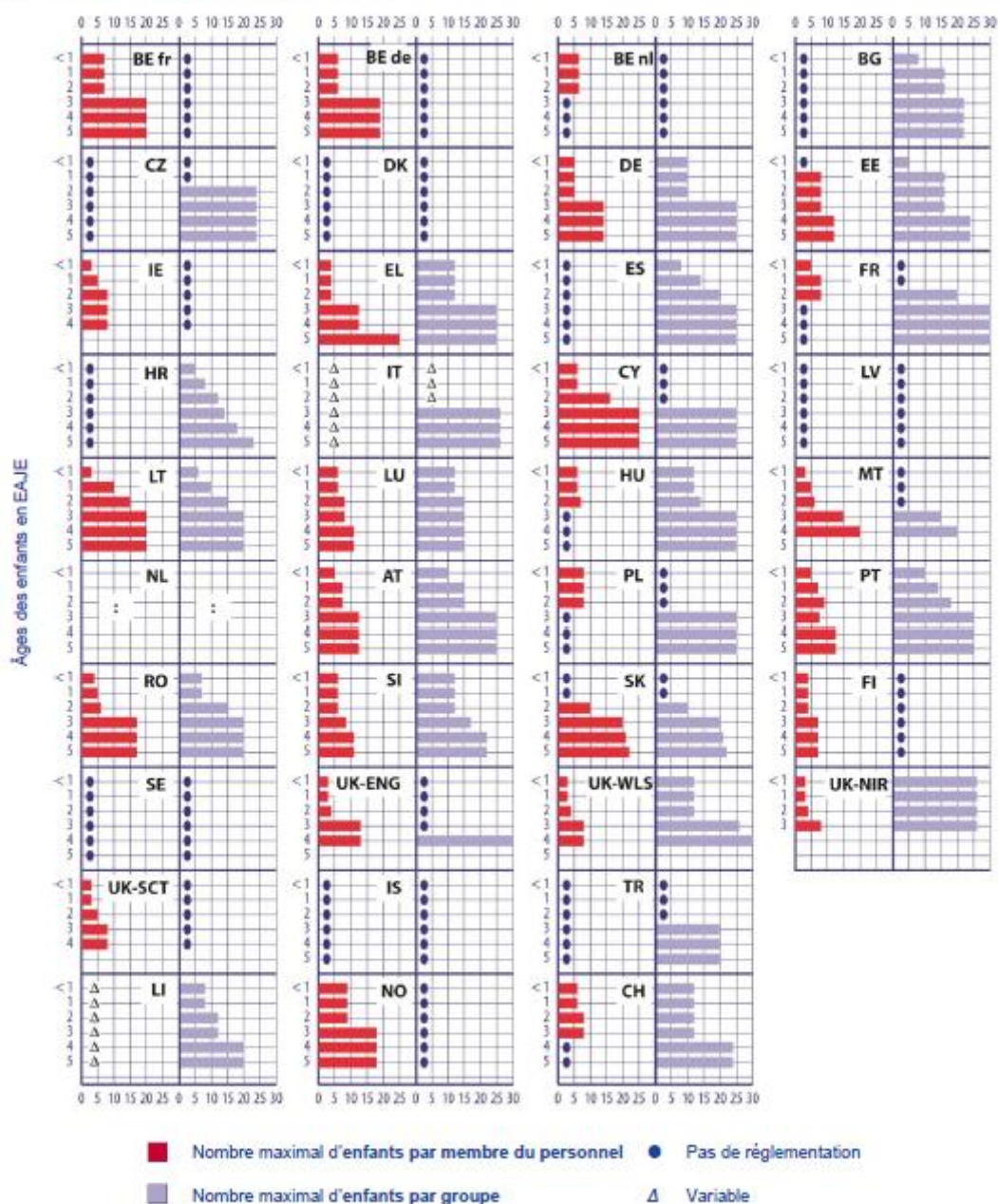
Pour les enfants d'un an, le ratio d'encadrement varie de 1 pour 4 au Royaume-Uni à 1 pour 8 en France⁶, en Estonie, Pologne, 1 pour 10 en Lituanie et 1 pour 13 en Espagne. L'Allemagne est en moyenne à 1 pour 4. La France est là-aussi dans une situation moyenne par rapport aux autres pays mais moins exigeante que l'Allemagne.

Pour les enfants de deux ans, le ratio d'encadrement varie de 1 pour 4 au Royaume-Uni, Grèce, à 1 pour 15 en Lituanie, 1 pour 16 en Croatie et 1 pour 20 en Espagne. La France est à 1 pour 8 (pour les crèches ; et 1 pour 22 pour l'école maternelle) et l'Allemagne à 1 pour 4 ou 1 pour 8 selon les types de structures.

⁵ En Allemagne, les normes varient d'un Lander à l'autre ; c'est une moyenne qui est indiquée ici.

⁶ En France, la norme d'encadrement en établissement d'accueil du jeune enfant est de un adulte présent pour cinq enfants qui ne marchent pas et un adulte présent pour huit enfants qui marchent.

Figure B6. Nombre maximal d'enfants par membre du personnel et/ou par groupe dans des centres d'EAJE, 2012/2013.



Source: Eurydice.

Note explicative

Le chiffre renvoie au nombre maximal d'enfants par membre du personnel/groupe durant les heures normales d'un jour ouvrable, telles qu'elles sont définies dans les réglementations/recommandations. Si aucune réglementation/recommandation n'existe dans ce domaine, un symbole est indiqué dans la figure. Les réductions éventuelles du nombre maximal d'enfants par membre du personnel/groupe pour certaines catégories d'enfants (p.ex. les enfants handicapés) sont ignorées. La figure ne tient pas compte du fait que les groupes peuvent se composer d'enfants d'âges différents.

En Suède, la réglementation est locale. Le ratio d'encadrement est de 1 pour 5 en moyenne sur l'ensemble de la tranche d'âge des moins de 3 ans. Compte tenu du fait que le système de congé parental est quasi universel et très généreux en Suède, les enfants n'entrent dans les faits pas avant 1 an ou 18 mois dans le système d'accueil du jeune enfant.

En Allemagne, la réglementation est fixée au niveau des Lander et l'on constate de fortes variations d'un Land à l'autre. Les ratios sont par exemple plus faibles dans les länder de l'Ouest, notamment du Sud-Ouest que dans ceux de l'Est.

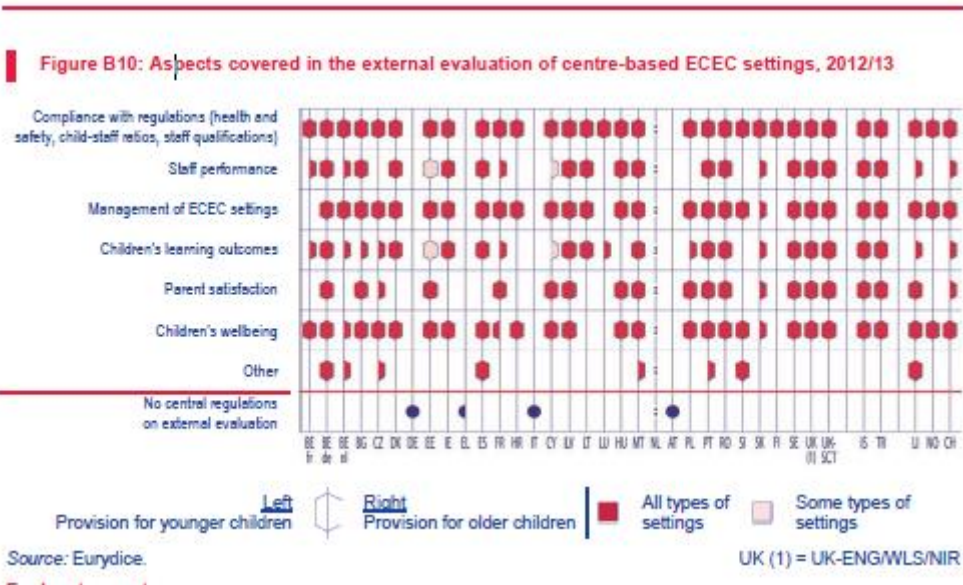
Ratio d'encadrement des enfants de moins de 3 ans en accueil collectif en France et en Allemagne

	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

Au Royaume-Uni, les normes sont ainsi relativement exigeantes, ce qui peut expliquer le coût élevé des modes d'accueil (alors que les exigences de qualification sont plutôt faibles).

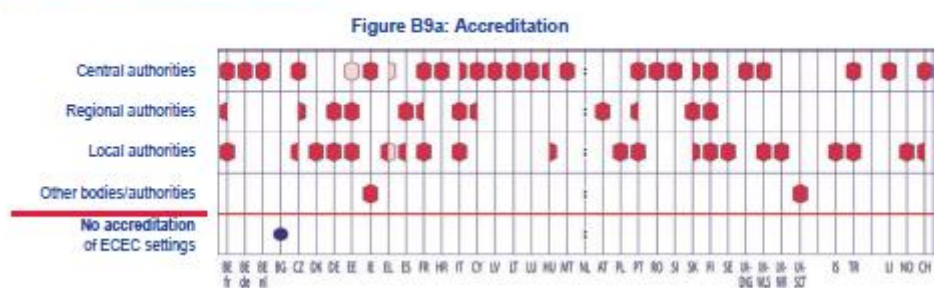
Pour ce qui concernant l'évaluation externe de cette réglementation applicable aux 0-2 ans et l'accréditation des structures, presque tous les pays européens ont mis en place un système national ou fédéral d'évaluation des aspects de la réglementation précités (sauf Allemagne, Autriche, Grèce, Italie).



La gouvernance prend des schémas variés. Elle est, pour ce qui concerne l'accréditation des structures :

- centrale uniquement en Lituanie, Lettonie, Roumanie, Slovaquie, Malte, Hongrie, Belgique germanophone et néerlandaise, Luxembourg,
- locale uniquement en Suède, au Danemark et en Grèce,
- régionale uniquement en Allemagne, Estonie,
- mixte de gouvernance nationale, régionale et locale en France, Portugal, Finlande, Belgique francophone, Espagne⁷,
- mixte de gouvernance centrale et locale ou centrale et régionale en Tchèque, Croatie, Royaume-Uni.

Figure B9: Bodies responsible for the accreditation and evaluation of centre-based ECEC settings, 2012/13



Pour ce qui concerne les normes de qualifications en accueil collectif :

Les données Eurydice et Eurostat montrent que **les catégories de personnels impliqués et les qualifications exigées des professionnels exerçant sur la tranche d'âge 0-2 ans sont extrêmement hétérogènes.**

Quasiment toutes les combinaisons possibles de **catégories de professionnels** se rencontrent :

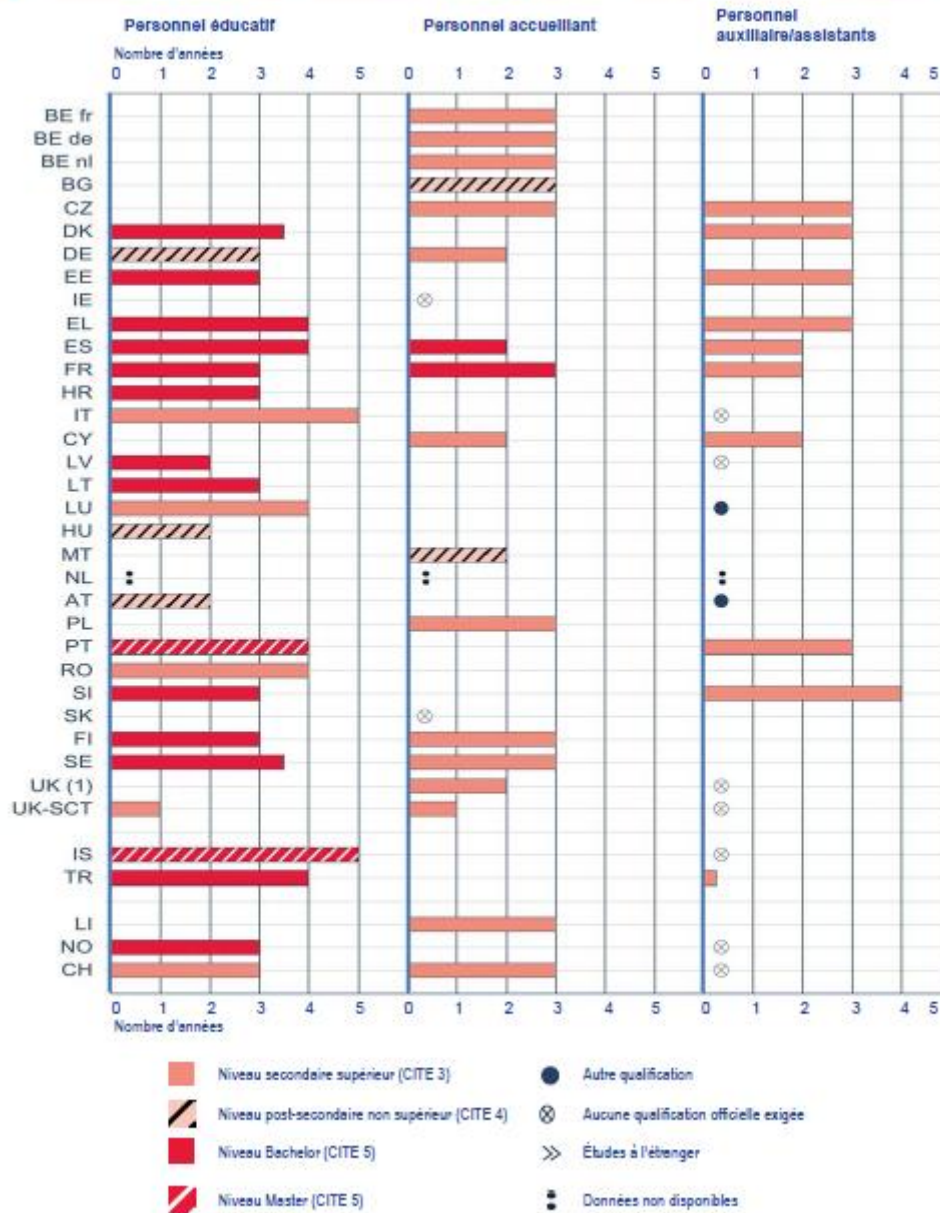
- Dominante éducative, avec des professionnels éducatifs seuls (Lituanie, Roumanie, Hongrie, Croatie) ou accompagnés de personnels assistants peu qualifiés (Portugal, Danemark, Italie, Grèce, Autriche, Lettonie, Estonie) ;
- Combinaison de professionnels éducatifs et de professionnels de care (Suède, Finlande et Allemagne) ;

⁷ Selon la note du CAS à Madrid : « les conditions que doivent remplir les crèches sont définies au niveau national dans la Loi organique d'aménagement général du système éducatif de 1990 (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, LOGSE6) et la Loi organique d'éducation de 2006 (Ley Orgánica de Educación, LOE).

En plus de la législation nationale, les Communautés autonomes possèdent leur propre réglementation pour augmenter la sécurité et l'hygiène dans les garderies ».

- Professionnels de care seuls (Pologne, Slovaquie, Bulgarie, Belgique) ou accompagnés de personnels assistants peu qualifiés (Royaume-Uni, à l'exception de l'Écosse, la République tchèque) ;
- Enfin, combinaison des trois catégories de professionnels (France⁸, Espagne, Écosse).

Figure E2a. Niveau minimal requis et durée minimale de la formation initiale du personnel travaillant avec des jeunes enfants dans des centres d'EAJE, par catégorie de personnel, 2012/2013.



Source: Eurydice.

UK (1) = UK-ENG/WLS/NI

⁸ Pour la France cela s'explique par le fait que l'école maternelle est incluse parmi les solutions d'accueil pour les enfants les plus âgés de la tranche d'âge (2 ans).

Concernant le **niveau de qualification exigé**, il est également très hétérogène.

Sur les dix-huit pays UE 28 qui emploient des professionnels de type éducatif dans la tranche d'âge 0-2 ans :

- onze exigent une formation au moins égale à la licence (« ISCED 5 »), dont la France, l'Espagne, la Suède et l'Italie, le Portugal exigeant même un niveau master pour cette catégorie de personnels,
- quatre une formation « postsecondaire non tertiaire » (« ISCED 4 »), dont l'Allemagne,
- et trois une formation « secondaire supérieure » (« ISCED 3 »), dont le Royaume-Uni

L'exigence d'une formation supérieure est donc majoritaire, mais moins que pour la tranche d'âge 3-6 ans.

Le niveau de qualification dans le système suédois

Parmi le personnel des structures pour les moins de 3 ans, 40% sont titularisés (ont une licence d'enseignants préscolaire) ; au sein des structures municipales, la proportion d'enseignants préscolaires avec une licence est de 43% et de 28% dans les structures privées. La demande de licence d'exercice est effectuée auprès de l'agence pour l'éducation nationale (Skolverket). 30% du personnel manque de formation universitaire ou de diplôme d'enseignement secondaire (27% dans les structures municipales et 41% dans les structures privées).

Face à la hausse du nombre d'enfants de moins de 3 ans ces dernières années, les municipalités seraient contraintes en Suède, pour maintenir le niveau de taux d'encadrement, et du fait de la relative pénurie de personnels formés, à recruter un nombre plus important de personnels non formés selon le constat du conseiller régional pour les affaires sociales « pays nordiques ».

Pour les professionnels du *care*, seuls deux pays (la France et l'Espagne) exigent une formation supérieure et deux autres (la Bulgarie et Malte) une formation postsecondaire non tertiaire ; l'exigence d'un simple niveau secondaire supérieur est prédominante, avec huit pays ; l'Irlande et la Slovaquie n'imposent aucune exigence de qualification.

Enfin, pour les personnels assistants, neuf pays demandent une formation secondaire supérieure et trois n'exigent aucune qualification.

Note France Stratégie n°56/2017 Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait mieux que la France depuis dix ans ? – Extraits

« 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 2013. 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 (*Kinderpfleger*).

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. »

La loi « Buona Scuola » en Italie

Les règles concernant le taux d'encadrement, le niveau et le type de diplôme requis pour le personnel, l'amplitude horaire, sont fixées au niveau régional en Italie.

La loi 107/2015, dite « Buona scuola », prévoit toutefois une uniformisation partielle en termes d'accueil de la petite enfance. Elle met en place un système intégré pour l'accueil des 0 à 6 ans, en renvoyant l'organisation de ce système à des décrets législatifs. Le décret 65/2017 est entré en vigueur le 31 mai 2017 et sera appliqué de manière progressive à compter de la rentrée 2018-2019. Il prévoit plusieurs objectifs stratégiques visant à introduire ce système intégré, parmi lesquels le renforcement de la spécialisation des éducateurs : pour les nouvelles embauches, l'accès aux postes d'éducateur devrait être uniquement réservé aux personnes titulaires d'une licence en sciences de l'éducation ou en sciences de la formation primaire (actuellement le niveau d'étude requis pour travailler en crèche varie d'une région à l'autre, et un diplôme supérieur n'est pas toujours nécessaire).

Toutefois, le contrat de gouvernement M5S/Ligue présente la loi « Buona scuola » comme inadéquate et devant être revue, sans toutefois préciser la portée des modifications envisagées. Par suite, dans l'attente de l'application du décret 65/2017, ou d'une révision de la loi 107/2015, les normes spécifiques aux crèches, et notamment celles concernant la formation requise pour le personnel, restent définies au niveau régional.

De nouvelles exigences de qualification au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, les exigences de qualification sont relativement faibles. Au moins un membre du personnel de la structure doit détenir une qualification de niveau III, soit de niveau bac technologique. Cette exigence est la plus élevée à laquelle la réglementation contraint les structures en matière de qualifications. Au moins 50% du personnel doit, en outre, pour les moins de 2 ans, détenir une qualification de niveau II (équivalent brevet des collèges).

Depuis le 1er septembre 2014, le personnel détenant une certification de niveau III doit également pouvoir attester d'un niveau minimum en anglais et en mathématiques.