



# L'accueil des jeunes enfants en Europe : diversité des modèles et enjeux pour les politiques publiques

Francesca Petrella,  
Aix-Marseille Université, LEST-CNRS  
URIOPSS, Lyon, 21 novembre 2017

# + Plan de ma présentation



- Préambule
- Le contexte européen
- La situation en Europe : un bref état des lieux
- Une grille de lecture en termes de gouvernance
- Des enjeux collectifs : qualité et accès
- Conclusion

# + Préambule



- Projet européen sur les « Transformation des structures familiales et évolution des politiques sociales: les services à la petite enfance comme services de cohésion sociale », (2001-2004)
- Plusieurs études pour la Mire-DREES et la CNAF autour de la gouvernance locale de la petite enfance en France (2005-2013)

# + Le contexte européen

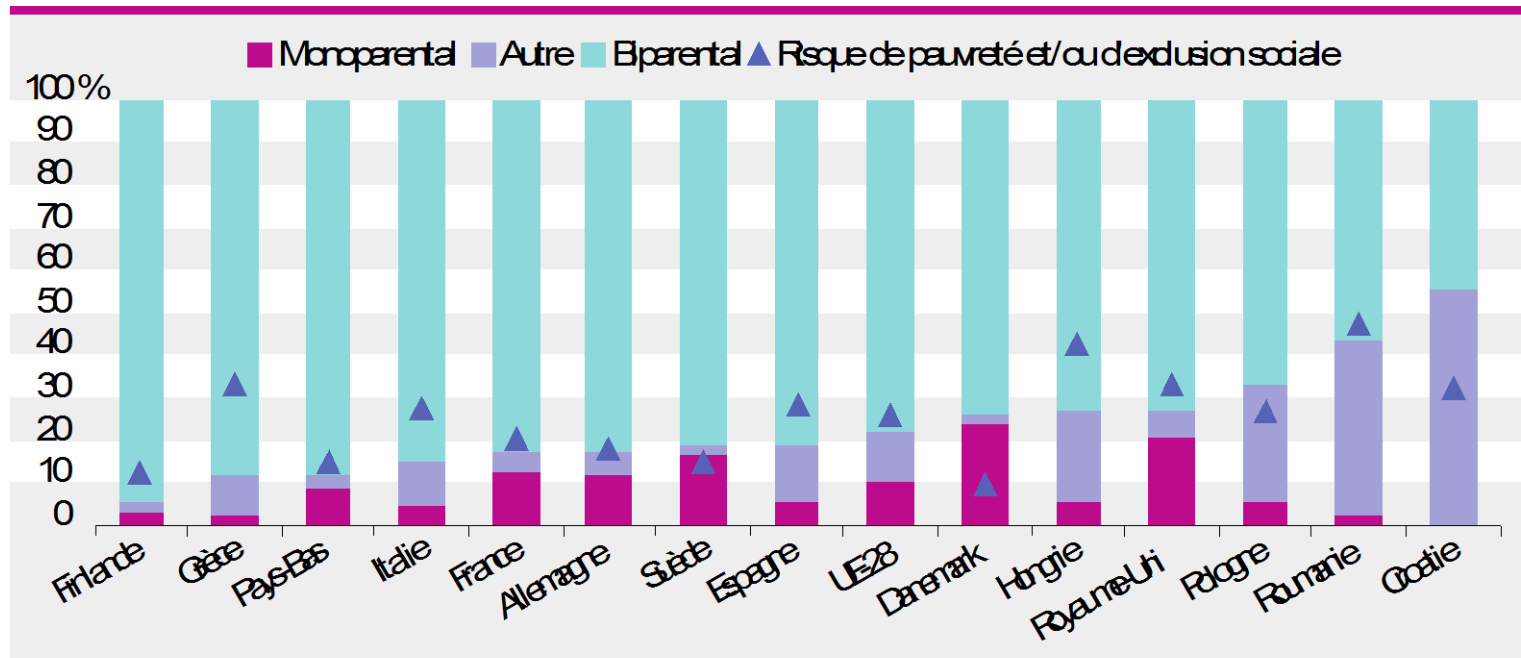
- Evolutions sociétales : transformation des structures familiales et travail des femmes, diminution du nombre de moins de 6 ans à terme (taux de fécondité : 1,6 en 2015 – 1,5 en 2001)
- Sommet de Barcelone 2002 : objectifs de taux de couverture d'ici 2010 (en lien avec le travail des femmes) :
  - 33 % des enfants de 0 à 3 ans
  - 90 % des enfants de 3 à 6 ans (scolarité obligatoire)  
=> Bilan mitigé (10 pays ont atteint l'objectif)
- Stratégie Europe 2020 : d'ici 2020 :
  - 95 % des enfants de 4 à 6 ans devraient participer à l'enseignement préscolaire
  - Plus d'objectifs chiffrés pour les 0-3 ans
  - objectif de lutte contre les inégalités, de lutte contre le décrochage scolaire et de réduction de la pauvreté
- 2013 : Paquet de la Commission « Investissements sociaux » : « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité »

=> L'accueil du jeune enfant au cœur des priorités de l'UE

# + La situation en Europe : bref état des lieux

## Une diversité des structures familiales

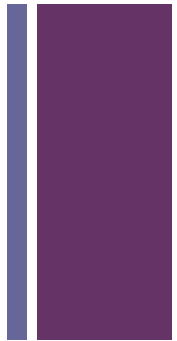
1 – Composition des ménages avec au moins un enfant âgé de 0 à 5 ans - Taux de risque de pauvreté et/ou d'exclusion sociale - 2013



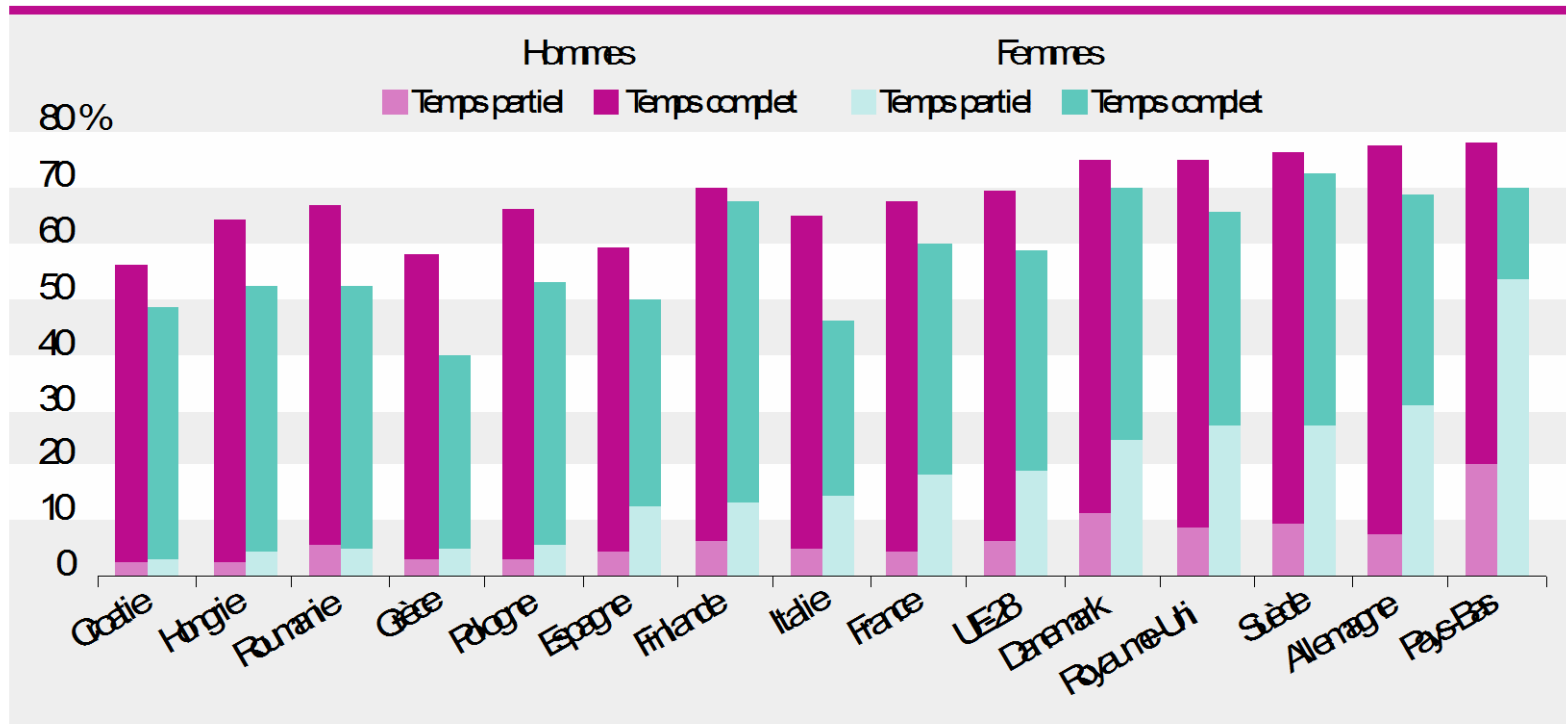
Source : Eurostat (EU-SILC, EFT)



# Des taux d'emploi des femmes variés



## 2 – Taux d'emploi à temps plein et à temps partiel selon le sexe - 2013



Source : Eurostat, EFT



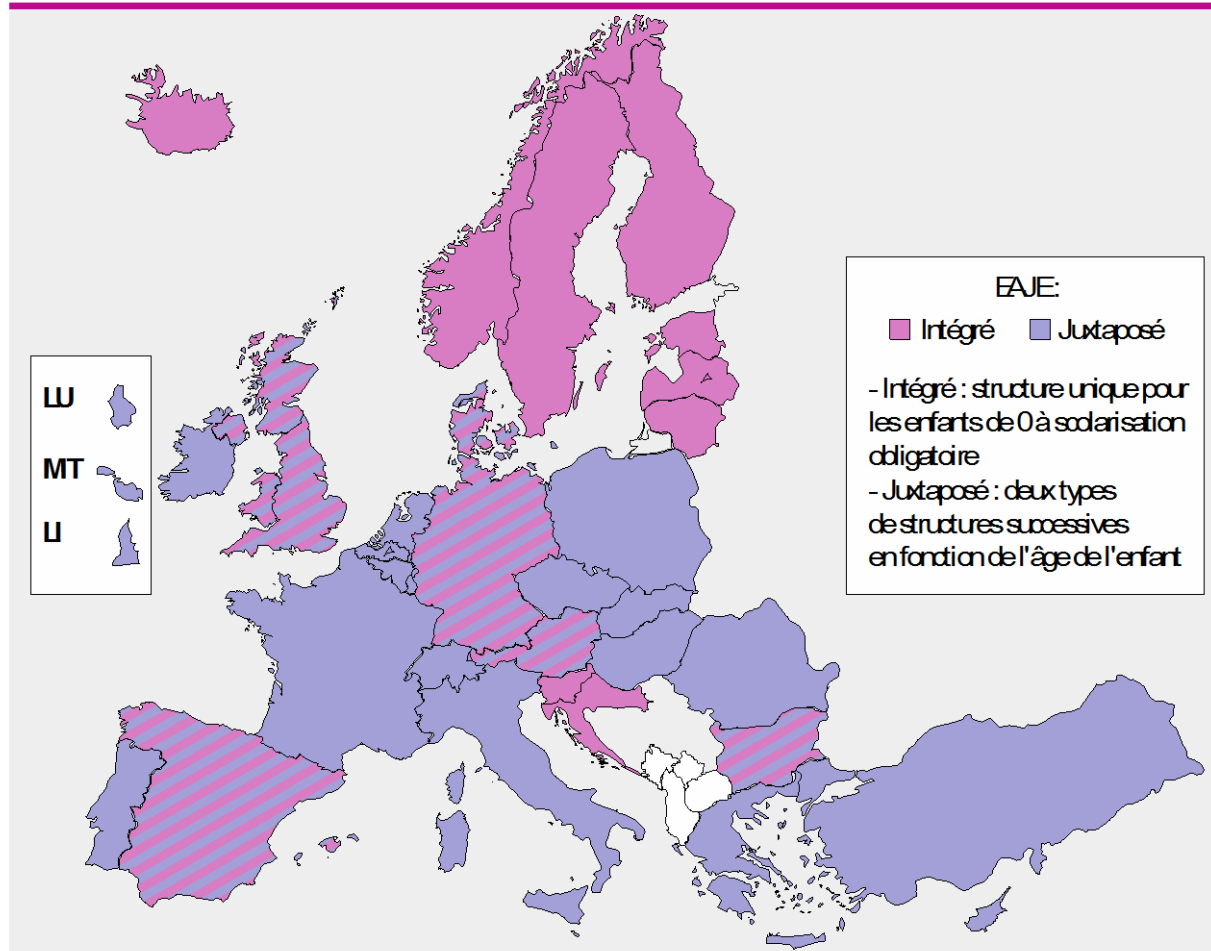
# Les structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE)



- EAJE : de 0 à 6 ans (âge de la scolarité obligatoire)
- EAJE = pierre angulaire de la construction de systèmes éducatifs plus performants et plus équitables (rapport Eurydice 2014)
- Distinction entre systèmes intégrés (pays scandinaves, baltes, Croatie et Slovénie) et systèmes séparés ou juxtaposés (le plus répandu) :
  - Tension entre accueil et éducation précoce
  - Systèmes différenciés : Différences dans les exigences de qualification du personnel (plus élevées si éducation) et dans les taux d'encadrement (plus faibles si éducatif)  
=> les enfants qui ont passé au moins un an dans une structure préélémentaire ont des meilleurs résultats scolaires (enquête PISA 2012)
- 3-6 ans : majorité offre formelle, quasi-gratuité et droit opposable (ou obligation de fréquentation)
- 0-3 ans : coûts plus élevés (sauf pays scandinaves)
- Droit légal à l'EAJE dès la naissance : DK, FI, NO, SU, Estonie, Slovénie, All (1 an), Malte (3 mois si les parents travaillent ou étudient)

# + Deux types d'EAJE

## 3 – Deux types d'EAJE en Europe



Source : Eurydice, 2014





# Des taux de couverture variés



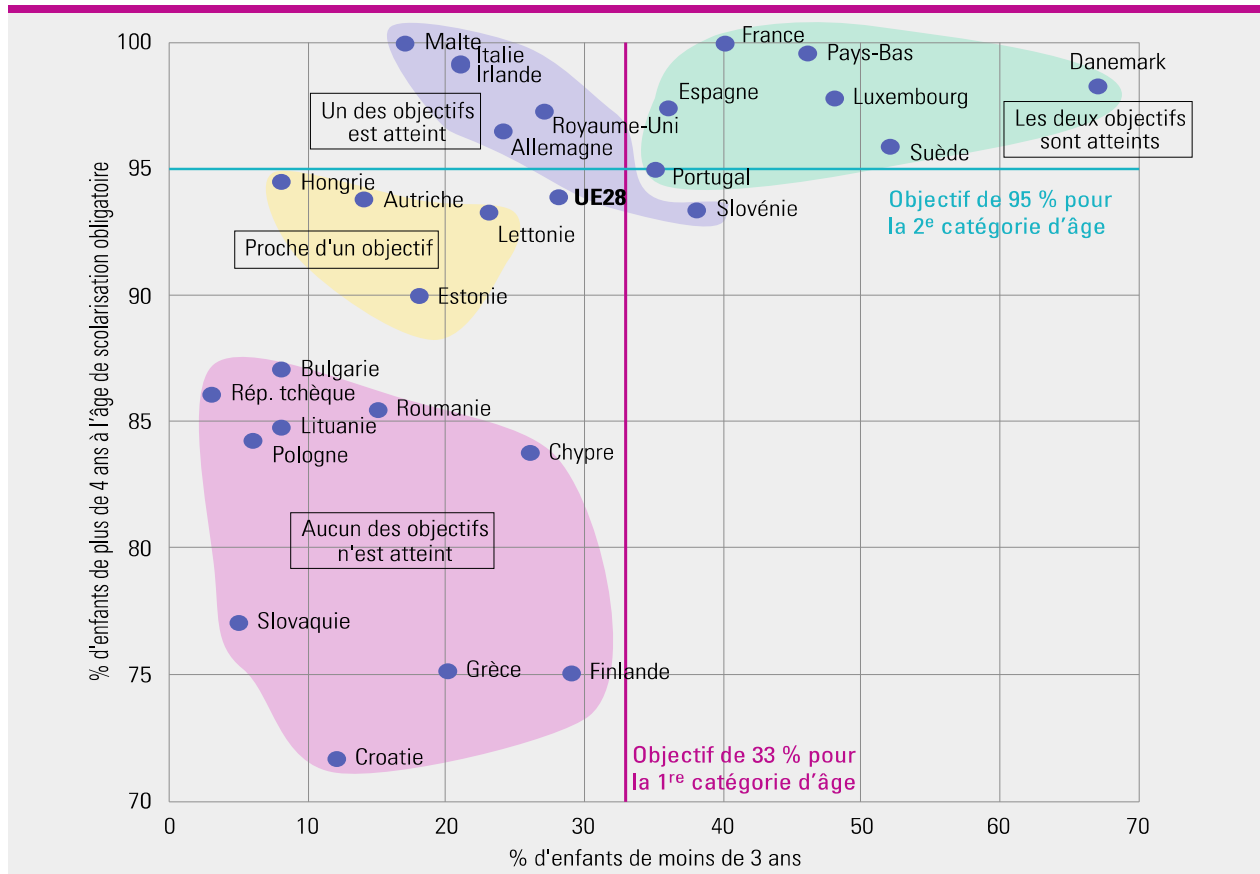
- Progression lente des taux de couverture mais avec de grandes disparités qui persistent entre les pays (surtout pour les 0-3 ans) : 67% au Danemark contre 3% en République tchèque (40% en France)
- Des dynamiques différenciées selon les pays (Collombet, 2015)
  - Pays qui accroissent leur avance : France, PB, DK, Su, Portugal, RU
    - PB nombre de places pour les 0-3 a plus que doublé en 10 ans
  - Pays qui perdent le rythme : Espagne et Belgique
  - Pays qui rattrapent leur retard : Allemagne, Irlande, Autriche, Lituanie, Finlande
  - Pays qui aggravent leur retard : Pologne, Grèce, Slovaquie, Bulgarie

=> Globalement l'écart-type augmente



# Les taux de couverture par pays

## 4 – Proportion d'enfants accueillis en EAJE par catégorie d'âge



NB : données 2011 sur le taux de participation des enfants âgés de 0 à 3 ans pour l'Irlande et le Portugal.

Source : Eurostat, EU-SILC, données 2012



# Une lecture en termes de gouvernance



- L'accueil, une affaire publique ou privée ? Contrastes entre
  - pays scandinaves : responsabilité publique et investissement public important
  - pays méditerranéens (Espagne, Italie) et libéraux (RU, Irlande : responsabilité de la famille (faible intervention publique)
  
- Mode de garde principal : garde parentale ou informelle
  - à l'exception des pays scandinaves (taux de couverture de 40 à 60%)
  
- Taux de couverture les plus bas (< ou = 10%) : République tchèque, Grèce, pays baltes, Hongrie, Malte, Autriche, Pologne, Roumanie, Slovénie
  
- Par rapport aux modes de garde : pas de changement majeur dans les développements :
  - Accueil individuel (au domicile de l'enfant ou de la professionnelle) :
    - peu développée sauf dans certains pays (dont la France qui a connu une augmentation importante des places auprès des assistantes maternelles)
    - Choix d'une forte augmentation de l'accueil individuel : une particularité à la française
  - Accueil collectif :
    - partage entre structures publiques, privées à but non lucratif, privées à but lucratif
    - Structures privées subventionnées ou non subventionnées
    - Ex. RU : seulement des structures privées non subventionnées



# Une diversification des gestionnaires



- Rôle accru des associations dans l'offre de services innovants : par défaut ou par projet ? Avec un financement public ou pas ?

=> Majorité de l'offre formelle demeure publique ou privée non lucrative

- Un rôle accru du secteur privé lucratif mais limité dans la plupart des pays à l'exception de 4 pays : Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas, Portugal

- RU : augmentation du privé à but lucratif de 70% depuis 2000
- PB : augmentation du privé à but lucratif au détriment du privé à but non lucratif (de 80% des structures avant 2005 à 50% en 2006)
- France : privé à but lucratif gère 5% des places mais contribue à 25% à la création de nouvelles places (Collombet, 2015)

=> Arrivée de grands groupes commerciaux (multinationales) : changement profond du paysage

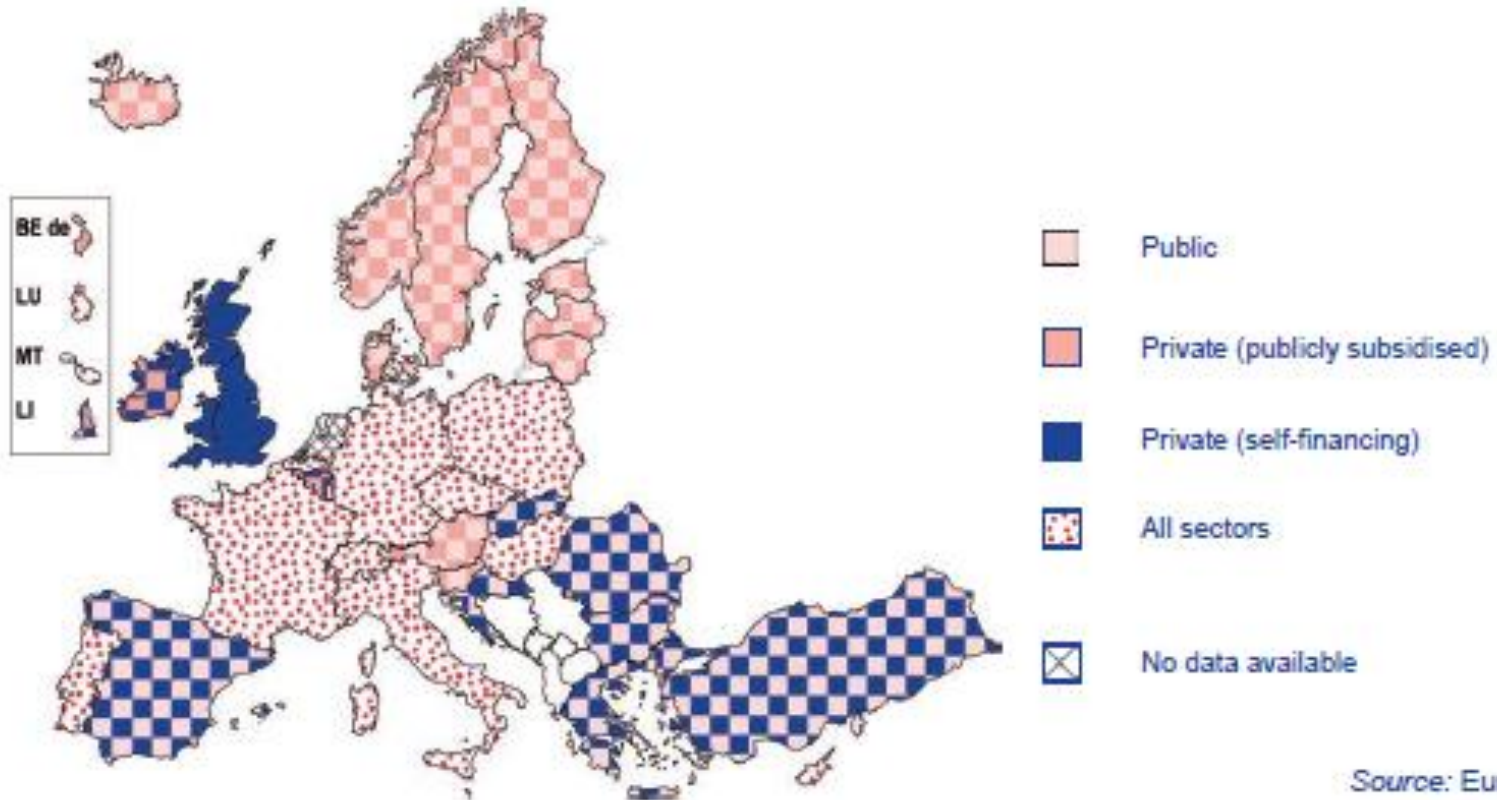


# Une diversification des gestionnaires

Existence des structures d'accueil publiques et privées



Figure D1a: Younger children





# Une diversité des compétences : une gouvernance multi-niveaux



- Recomposition des rôles des collectivités territoriales et/ou centrales : plus de décentralisation
- En général : combinaisons financements centraux et locaux
- Une implication croissante des états centraux dans la gouvernance pour soutenir l'objectif d'augmentation du nombre de places
- Autorités régionales jouent un rôle important dans le financement en All, Espagne, Italie, Autriche



# Une diversification des financements



- Subvention directe aux prestataires
  - Soutien aux organismes prestataires : B, PB, Finlande, DK
- Un recours accru aux mécanismes de solvabilisation de la demande :
  - déductions fiscales et chèques-service (CESU en France)
  - ciblage sur public particulier : ex: voucher RU (pour les enfants de 4 ans)
- Politiques familiales, sociales, d'éducation, d'emploi, territoriales et/ou fiscales ?
- Délégation de service public et multiplication des appels d'offre : mise en concurrence des opérateurs



# Une diversité de régulations de la qualité



- Définition (OCDE 2007, rapport Euridyce 2014) :
  - la qualité comprend tous les éléments qui contribuent au développement social, émotionnel et cognitif de l'enfant
  - Trois dimensions : procédurale (environnement, interactions), structurelle (éléments objectifs pouvant être régulés facilement) et résultats (bénéfices pour les enfants, les familles, les communautés et la société)
- Des niveaux de qualité variés
  - Différences entre systèmes intégrés et juxtaposés % niveau de qualification des professionnelles
  - Les taux d'encadrement varient fortement : ratio de 5 à 7% pour les 0-3 ans, de 12 à 20 pour les 3-6 ans
- La plupart des pays ont un système d'accréditation et d'évaluation externe des établissements d'EAJE
- Définition des règles au niveau central (régulation tutélaire) : santé, sécurité, taux d'encadrement, qualifications du personnel
  - Ex. RU et PB : poids des gestionnaires privés mais une régulation croissante de la qualité par les pouvoirs publics





# Des modes de coordination variés



- Des formes de coordination institutionnalisées et descendantes :
  - France : Contrats Enfance et Jeunesse, Commissions départementales de la petite enfance
  - *Early Years Development Childcare Partnerships* (Birmingham)
- Un glissement vers une coordination quasi-marchande : mise en concurrence croissante des opérateurs
- Présence de formes de coordination « citoyennes » et ouvertes (voire ascendantes) : vers une gouvernance citoyenne ?
  - Ex : collectif petite enfance (Marseille), ACEPP...
- Comité municipal de l'enfance et de la jeunesse à Francfort : grande représentation des initiatives parentales :
  - d'une gouvernance citoyenne à une gouvernance multilatérale

# + Conséquences en termes de gouvernance ?

- Prédominance d'une gouvernance publique dans de nombreux pays (pays scandinaves, B, F)
- Gouvernance citoyenne par défaut :
  - rôle du tiers secteur dans les pays où il n'y pas de politique explicite de développement des services d'accueil (I, A, E)
- Renforcement de la gouvernance quasi-marchande :
  - place variée accordée au secteur privé lucratif; subventions de la demande, mise en concurrence des opérateurs, certifications de la qualité...
    - Ex. France 2017
- Présence de formes de gouvernance multilatérale en Europe qui varient selon
  - Le degré d'intégration des acteurs non institutionnels (tiers secteur) dans les décisions de politique publique
  - Le traitement des nouvelles initiatives (en particulier du tiers secteur) par rapport aux initiatives plus classiques (accès aux financements) : cloisonnement ou intégration ?



# Vers un quasi-marché des services de l'accueil du jeune enfant ?

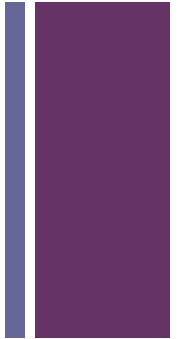


- (cf. Gardin, Nyssens, 2012) : quasi-marché :
  - Combinaison de principes marchands et de régulation publique pour améliorer l'efficacité des politiques publiques
  - Séparation entre les rôles de financeur et de fournisseur dans les missions de l'Etat
  
- Deux critères principaux :
  - Mise en concurrence de prestataires lucratifs et non lucratifs
  - Attribution d'allocations monétaires ou titres de paiement aux usagers : usagers porteurs de la subvention

## + Quels enjeux collectifs ?

Qualité et accès doivent être abordés ensemble (Eurydice, 2014)

- Qualité de l'accueil : un concept multidimensionnel et global => comment prendre en compte les différentes dimensions ?
  - L'UE insiste sur les compétences des professionnels; volonté d'augmenter le niveau de qualification : pour une convergence vers le haut
  - Insistance sur la participation des parents, notamment dans le cadre de structures de décision démocratiques (comité de parents, présence au CA...)
  - Améliorer la qualité de l'emploi (conditions de travail) pour fournir un service de qualité
  - Prédominance de la performance gestionnaire sur les autres dimensions ??? En France en tout cas...



# + L'équité dans l'accès, une priorité ?

- Fortes disparités en termes d'égalité d'accès entre pays et au sein des pays (Collombet, 2015) :
  - Le taux d'accès à modes de garde formels 0-3 ans:
    - 18 % pour le 1er quintile (les plus défavorisés)
    - 38 % dans le 5e quintile (les plus riches) dans l'UE à 27.
- La pénurie de places a un impact disproportionné sur les familles défavorisées...
- ... or les enfants issus de familles défavorisées bénéficient plus que les autres de l'accueil dans une structure formelle dès le plus jeune âge
- Cf. principes clés d'un code de qualité : disponibilité, caractère abordable, accessibilité (langue, démarches administratives, file d'attente), utilité (adaptation aux besoins), exhaustivité (insertion dans l'emploi et formation de groupes minoritaires)

## Code européen de qualité de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance

### Accessibilité

1. Des structures disponibles et financièrement accessibles à toutes les familles et leurs enfants
2. Des structures qui encouragent la participation, renforcent l'inclusion sociale et favorisent la diversité

### Ressources humaines des structures d'éducation et d'accueil

3. Du personnel hautement qualifié dont la formation initiale et continue lui permet de s'acquitter au mieux de ses fonctions
4. Des conditions de travail encourageantes, incluant une direction professionnelle qui crée des opportunités d'observation, de réflexion, de planification, de travail en équipe et de coopération avec les parents

### Programme

5. Un programme reposant sur des objectifs, des valeurs et des approches pédagogiques permettant aux enfants de réaliser leur potentiel dans le cadre d'une approche globale
6. Un programme qui requiert la collaboration des membres du personnel avec les enfants, les collègues et les parents, et une réflexion sur l'exercice de leur métier

### Suivi et contrôle

7. Le suivi et l'évaluation permettent de générer des informations aux niveaux local, régional ou national, en vue d'améliorer en permanence la qualité des politiques et des pratiques.
8. Un suivi et une évaluation dans le meilleur intérêt de l'enfant

### Dispositions en matière de gouvernance

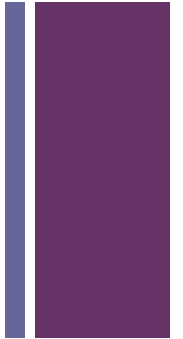
9. Les parties prenantes des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance ont une vision claire et commune de leur rôle et de leurs responsabilités. Elles savent qu'elles sont censées collaborer avec les organisations partenaires.
10. La législation, la réglementation et/ou le financement soutiennent le progrès vers un droit légal universel à une éducation et un accueil de la petite enfance subventionnés par les pouvoirs publics. Les progrès sont régulièrement communiqués à toutes les parties prenantes.

- Participation des parents est essentielle
  - ⇒ Conception des services en partenariat avec les familles
  - ⇒ Processus démocratique
- Coopération étroite entre le personnel, les services sociaux et de santé, les autorités locales, le secteur scolaire
- Implication de toutes les parties prenantes au projet (dont les professionnelles), au suivi et au contrôle
- Contrôle porte sur la structure, les processus et les résultats



# Conclusion

- Diversité des modèles familiaux : vers une disparition du « male breadwinner model » ?
- L'accueil du jeune enfant au cœur des politiques publiques politiques familiales, sociales, d'éducation, d'emploi et fiscales
- Augmentation progressive des places d'accueil en Europe mais des tensions demeurent entre :
  - Augmentation quantitative et amélioration de la qualité
  - Conciliation VF/VP et bien-être de l'enfant
  - Intégration des familles les plus précaires et mixité sociale
  - Qualité multidimensionnelle et performance gestionnaire
- Gouvernance :
  - Renforcement de la gouvernance quasi-marchande au détriment des gouvernances multilatérales et citoyennes ?
  - Enjeu majeur : quelle régulation de la diversité ?
- La France est plutôt bien placée dans les comparaisons européennes... mais les évolutions récentes posent question (tournant gestionnaire, DSP, croissance rapide du secteur commercial...) :
  - quelle place des parents, des professionnelles et du territoire ???





Merci ! Des questions ?





# Sources

- Collombet Catherine,
  - *Accueil de la petite enfance en Europe : une progression modeste, des écarts entre Etats qui ne se resorbent pas*, CNAF, 2015.
  - *Diversité des modes d'accueil du jeune enfant en Europe*, CNAF, Informations sociales, 2013/1, n°175, p.104-113.
- Eurydice, *L'essentiel des politiques éducatives : Education et accueil des jeunes enfants*, 2014, Commission européenne.
- Fraisse, L., Lhuillier V. et Petrella, F, *L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ?*, *Revue Française de Socio-Economie*, n°2, second semestre 2008, P. 141-160.
- Minh-Hung Ho et Florence Lefresne, *Education et accueil des jeunes enfants : cadrage européen*, note d'information n°33, 2014, DEPP-MIREI
- *Principes clés d'un code qualité : rapport du groupe de travail sur l'EAJE sous l'égide de la commission européenne*, octobre 2014

