

Bien-être des jeunes enfants dans l'accueil et l'éducation en France et ailleurs

Lundi 10 octobre 2011 (08h30-18h00)
Mardi 11 octobre 2011 (09h00-13h00)
Institut océanographique de Paris
195, rue Saint-Jacques - 75005 Paris

La question du bien-être des jeunes enfants dans les services d'accueil et d'éducation est une préoccupation croissante dans les pays de l'OCDE. L'objet de ce colloque est tout d'abord de définir ce que le concept de bien-être de l'enfant recouvre. Comment peut-on le définir, est-il possible de l'évaluer ?

Il s'agit ensuite de s'intéresser à la façon dont les services d'accueil et d'éducation peuvent assurer ce bien-être pour tous les enfants.

Enfin, l'enjeu du colloque est de contribuer à la réflexion sur les améliorations qui pourraient être apportées au système de prise en charge des enfants.

I. La petite enfance, enjeu des politiques publiques

Depuis une décennie, les organisations internationales mettent l'accent, au sein des politiques sociales et des politiques éducatives, sur la petite enfance¹. Cette orientation renvoie à des préoccupations d'ordre divers. **Du point de vue de la nation**, figurent des objectifs de croissance économique et d'équilibre des finances publiques. On crée par exemple des structures d'accueil du jeune enfant pour favoriser l'emploi féminin. Ces emplois participent, au travers de l'amélioration du ratio actifs/retraités, au financement des régimes de retraite de sociétés démographiquement vieillissantes, et plus généralement au maintien des systèmes de protection sociale. La participation des femmes au marché du travail est aussi un facteur de croissance économique : en apportant une capacité de travail supplémentaire, elles contribuent à la création de richesses. Dans un contexte de départs massifs en retraite des générations nombreuses de l'après-guerre, l'augmentation de leur offre de travail réduit le risque de baisse de la population active. **Du côté des femmes**, favoriser leur emploi répond à leurs aspirations et contribue à réaliser l'égalité entre les hommes et les femmes. Le développement de l'emploi féminin permet par ailleurs de réduire le risque de pauvreté des ménages, notamment des ménages monoparentaux².

L'attention accordée à la « petite » enfance vient du fait que les besoins de conciliation entre vie professionnelle et responsabilités parentales sont particulièrement forts avant l'âge de la scolarisation obligatoire, même s'ils subsistent au-delà. On trouve l'expression de cette préoccupation au niveau de l'Union européenne³ et de l'OCDE⁴. Elle est aussi présente en France où plusieurs rapports officiels⁵

¹ Jusqu'à la période de scolarisation obligatoire.

² Or on sait que la pauvreté a des conséquences sur le développement cognitif des enfants, sur leur équilibre émotionnel, leur santé, leur adaptation sociale, leurs résultats scolaires, etc. (Leseman P., 2009), « L'impact d'une offre d'éducation et d'accueil de qualité sur le développement des jeunes enfants. Synthèse de la recherche » in *Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe*, Eurydice, Commission européenne, p. 17-49).

³ Voir la Stratégie de Lisbonne.

analysent la disponibilité et le libre choix d'un mode d'accueil comme un moyen, pour les parents, de réaliser leurs obligations et leurs aspirations professionnelles et familiales.

Si l'épanouissement des parents, *via* notamment leur désir d'enfant et d'emploi, est un enjeu vital, un second l'est tout autant pour la société : le bien-être des enfants et leur développement, tant physique qu'affectif et intellectuel⁶. Ici, l'enfant devient lui-même objet et sujet des politiques publiques⁷. L'émergence de cette logique est liée au développement même de la notion de « **droits de l'enfant** » que la convention internationale éponyme (CIDE) de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a solennisée en 1989⁸. On retrouve cette dimension notamment dans les publications de l'OCDE⁹ comme dans celles du centre de recherche Innocenti de l'UNICEF¹⁰. En tant qu'être humain à part entière, on considère que l'enfant a le droit de se voir assurer de bonnes conditions de vie et de développement.

En termes d'« **investissement social** », on considère par ailleurs que les dépenses consacrées à l'enfance sont à long terme bénéfiques pour toute la société. Ainsi, selon cette perspective, les dépenses octroyées à l'enfance et à la jeunesse ne sont pas un coût, mais plutôt un investissement permettant d'accroître la capacité de rebondir (la « résilience »), de prévenir des carences qu'il sera difficile de combler plus tard, de faire face aux aléas de la vie, et de prévenir les maux futurs que constituent la perte de qualification professionnelle et le chômage ou la détérioration du lien social. Le chercheur emblématique de ces théories de l'investissement social laissant une place de choix à l'intervention publique dans le domaine de la petite enfance est le danois Gøsta Esping-Andersen¹¹. Le courant est toutefois hétérogène et il traverse le monde de la recherche en sciences sociales¹².

Parmi les promoteurs de cette logique, Gøsta Esping-Andersen met par ailleurs en avant le point de vue de l'**égalité des chances**. Joëlle Voisin, dans son rapport sur l'offre de garde¹³, affirme ainsi : « *Développer des modes de garde de qualité est aussi un moyen de lutter contre la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté en proposant des conditions d'éveil, de socialisation et de suivi éducatif aux enfants [...]* »¹⁴. Une série d'études dont les résultats sont rappelés par la députée Michelle Tabarot dans son rapport sur la petite enfance vient à l'appui de cette conclusion : « *Des investissements substantiels dans la petite enfance sont corrélés à de faibles taux de pauvreté des enfants [...]. Les enfants vulnérables bénéficient davantage des expériences en milieu préscolaire de bonne qualité* »¹⁵.

Adopter comme angle d'analyse le bien-être amène donc à réfléchir globalement sur le développement économique, culturel et social de nos sociétés. Pour dire les choses autrement, l'avenir de nos sociétés se joue non seulement dans la manière dont la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est facilitée, mais aussi dans la promotion du bien-être et du « bien-devenir » des jeunes enfants.

⁴ Voir en particulier l'ensemble d'études « Bébés et employeurs » ou « Babbies and Bosses » (OECD, 2002 à 2008).

⁵ En particulier les rapports Tabarot (Tabarot M. (2008), *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, Paris, La Documentation française.

Disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000479/0000.pdf> et Péresse (Péresse V., 2007), *Mieux articuler vie familiale et professionnelle*, col. Rapports officiels, Paris, La Documentation française. Disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000138/0000.pdf>.

⁶ Péresse V., *ibid.*

⁷ Voir entre autres Jenson J. (2008), *Children, New Social Risks and Policy Change. A LEGO[™] Future?*, Working Paper, n° 13, Prepared for Comparative Social Research.

Disponible sur <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/wp13.pdf>

⁸ Cela a donné lieu à la création en 2000 d'un Défenseur des enfants à la suite des votes, à l'unanimité, du Sénat et de l'Assemblée nationale. Depuis mai 2011, les prérogatives de cette institution ont été reprises par la « Défenseur des droits ».

⁹ OCDE (2001) et OCDE (2007), « *Petite enfance, Grands défis* » ou « OECD (2007), *Starting Strong* », « OCDE (2009), *Assurer le bien-être des enfants* » ou « OECD (2009), *Doing Better for Children* » et tout récemment, « OECD (2011), *Doing Better for Families* ».

¹⁰ UNICEF (2008), *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant*, Bilan Innocenti 8.

¹¹ Esping-Andersen G. (2002), "A Child-Centred Social Investment Strategy", in Esping-Andersen G. (Ed.), *Why we Need a New Welfare State?*, Oxford, Oxford University Press, p. 26-67.

¹² En France, voir notamment les travaux de B. Palier (Esping-Andersen G. et Palier B., 2007), *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil.) ainsi que Delors J. et Dollé M., 2009, *Investir dans le social*, Paris, Odile Jacob.

¹³ Les mots ont un sens et les promoteurs du bien-être de l'enfant tiennent souvent à utiliser le mot « accueil » plutôt que « garde » des jeunes enfants.

¹⁴ Voisin J. (2009), *Développement de la garde d'enfants*, Paris, Inspection générale des Affaires sociales, mars, p. 3. Disponible sur : < <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000243/0000.pdf>

¹⁵ Tabarot M. (2008), *op cit.*

L'enjeu est donc de taille. Il est posé avec acuité dans l'introduction du bilan Innocenti n° 8 de l'UNICEF :

« Un grand changement est en cours dans la vie des enfants des pays les plus riches du monde. La génération montante d'aujourd'hui est la première dont la majorité passe une grande partie de la petite enfance dans un type de structure de garde extérieure au foyer. Parallèlement, la recherche neuroscientifique démontre l'importance capitale, pour tous les aspects du développement de l'enfant, de l'établissement de rapports aimants, stables, sécurisants et stimulants avec les personnes qui s'occupent d'enfants au cours des premiers mois et années. Considérés ensemble, ces deux éléments obligent l'opinion publique et les décideurs politiques de l'OCDE à faire face à des questions pressantes. C'est en fonction de leurs réponses que la transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant se traduira, pour les enfants d'aujourd'hui et ceux de demain, par une avancée ou un revers »¹⁶.

II. Le bien-être et le bien-devenir de l'enfant à la croisée des savoirs

Prendre en considération le bien-être et le devenir de l'enfant conduit à s'appuyer sur les connaissances issues de travaux menés dans plusieurs champs (psychologie, psychanalyse, pédopsychiatrie, sciences de l'éducation, sociologie, économie, neurosciences, etc.), travaux qui mettent en lumière les facteurs affectant le développement du jeune enfant¹⁷. La perspective écologique proposée par le psychologue Urie Bronfenbrenner a par exemple une influence considérable dans le champ des études sur l'enfance depuis quelques décennies¹⁸. L'écologie « sociale » postule ainsi que le développement survient au cours de processus interactifs de plus en plus complexes et réciproques entre un enfant et les personnes, les objets et les symboles qui composent son environnement immédiat. Lorsque des facteurs de risque présents dans l'environnement de l'enfant, comme la pauvreté, sont plus importants que les facteurs de protection, comme l'attachement des parents à son égard, le devenir de l'enfant peut être compromis. Au lieu de considérer que le bien-être de l'enfant dépend de facteurs biologiques ou de simples soins, cette approche « globale » soutient alors qu'il faut prendre en compte ses différents environnements pour favoriser son développement¹⁹. Les découvertes récentes en neurosciences viennent appuyer l'hypothèse selon laquelle les facteurs environnementaux, à côté des caractéristiques biologiques innées, sont primordiaux pour le bon développement de l'enfant²⁰.

Une difficulté pour l'observateur qui s'intéresse à la thématique réside dans le fait qu'il n'est pas simple de définir ce qu'est le « bien-être » de l'enfant. Le bien-être est un objectif que souhaitent atteindre la plupart des individus. Dans le cas de l'enfant, cet objectif doit particulièrement prendre en compte non seulement la vie présente mais aussi les possibilités de vie future²¹. Il s'agit donc de concilier les conditions de vie actuelles qui font que l'enfant se sent bien, s'épanouit, et les conditions qui favorisent son éducation (au sens large du terme), sa capacité d'être citoyen, et sa future place dans le monde du travail. **Réussir à considérer pour elle-même l'étape de vie que constitue l'enfance tout en envisageant l'enfant comme un futur adulte est alors l'un des défis que pose la notion de bien-être de l'enfant.** Plusieurs visions peuvent s'affronter. On peut considérer que troquer un plaisir garanti dans le présent contre une hypothétique réussite professionnelle est trop coûteux. On peut à l'inverse estimer qu'un sacrifice dans le présent (par exemple obliger un enfant à faire ses devoirs) sera récompensé par une réussite scolaire et professionnelle, source d'épanouissement futur.

Une manière de réconcilier ces deux perspectives est de considérer que le bien-être actuel est une condition essentielle pour que l'enfant ait envie de s'investir dans des activités qui sont sources de

¹⁶ UNICEF (2008), *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant*, Bilan Innocenti 8.

¹⁷ Leseman P. (2002), *Early Childhood Education and Care for Children from Low-Income or Minority Backgrounds*, Paris, OECD.

¹⁸ Bronfenbrenner U. (1979), *The Ecology of Human Development. Experiments by Nature and Design*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

¹⁹ Malochet G. et Capelier F. (collab) (2010), « La prévention précoce : entre acquis et controverses, quelles pistes pour l'action publique ? », *La note d'analyse*, n° 205, décembre, Paris, Centre d'analyse stratégique.

²⁰ Tayler C. et Sebastian-Galles N. (2007), « Cerveau, développement et apprentissage durant la petite enfance », in *Comprendre le cerveau : naissance d'une science de l'apprentissage*, Paris, OCDE, p. 176-195.

²¹ Cela vaut aussi pour les adultes dans une certaine mesure.

nouvelles expériences, de découvertes, donc autant d'occasions d'apprentissage et d'acquisition de compétences valorisées par la société. La maîtrise de nouvelles compétences motive l'enfant, elle lui donne confiance en lui. Elle augmente ainsi son bien-être et l'incite à entreprendre de nouvelles explorations. Favoriser un apprentissage par le jeu peut être une façon de permettre à l'enfant d'être bien, « d'aimer apprendre »²². En ce sens, bien-être et bien-devenir paraissent étroitement mêlés.

III. Modèles organisationnels des services d'accueil et d'éducation : comment assurer le bien-être de l'enfant ?

Pour assurer en partie ce bien-être et ce bien-devenir, étant donné qu'un grand nombre de jeunes enfants passent une bonne partie de leur temps dans des services d'accueil et d'éducation, la qualité de ces services est primordiale. **Cette qualité est liée à des facteurs « globaux », fonction du mode d'organisation choisi et des caractéristiques internes de ces services.**

1) Modèles intégrés, modèles segmentés

Si tous les pays d'Europe, sans exception, ont mis en place des services d'accueil et d'éducation destinés aux enfants d'âge préscolaire, on observe néanmoins des différences dans les modes d'organisation et de répartition des responsabilités.

On distingue ainsi **deux grands modèles de structuration des services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants**²³. Dans le premier type, les enfants de moins de 6-7 ans sont accueillis dans des services qui relèvent d'un seul ministère, souvent le ministère de l'Éducation. Chaque établissement a une seule direction pour les enfants de tous les groupes d'âge. Les personnels responsables de l'organisation des activités pédagogiques ont en général les mêmes qualifications quel que soit l'âge de l'enfant. Dans le second modèle, les services d'accueil et d'éducation sont organisés en deux types de structures, séparées en fonction de l'âge des enfants et sous la responsabilité de deux ministères différents chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Classiquement, les enfants de 0 à 3 ans relèvent de la tutelle du ministère des Affaires sociales, tandis que ceux de 3 à 6 ans relèvent du ministère de l'Éducation. Le premier secteur développe la logique du « care », alors que le second tend à être dominé par l'objectif de préparation à l'école primaire.

Dans la plupart des pays, cette séparation des responsabilités tient plus à des divisions traditionnelles qu'aux besoins « développementaux » des enfants et aux problèmes pratiques de leurs familles²⁴. Des études récentes de l'OCDE et de l'UNICEF soulignent ainsi les avantages et les inconvénients de ces deux modèles. Yoshie Kaga, John Bennett et Peter Moss²⁵ concluent par exemple que si de bons services d'accueil et d'éducation des enfants de moins de 3 ans existent dans les pays à **système divisé**, l'intégration des modes d'accueil et d'éducation dans un seul secteur sous la responsabilité du ministère de l'Éducation, couvrant l'ensemble des enfants de 0 à 6 ans, peut néanmoins être recommandée au vu des avantages qu'elle engendre. Les **systèmes intégrés** permettraient d'avoir plus de cohérence entre les secteurs de l'accueil et de la pré-éducation, et d'améliorer la qualité des services. De façon générale, l'investissement dans la petite enfance serait aussi plus conséquent et les coûts moindres pour les parents. Les programmes pédagogiques mis en œuvre offriraient davantage de cohérence, et les bénéfices éducatifs seraient plus importants pour les enfants. La gestion et la formation des personnels seraient également plus uniformes, et la gestion générale de l'offre plus aisée²⁶.

Les services d'accueil et d'éducation sont totalement intégrés dans la plupart des pays nordiques (Danemark, Finlande²⁷, Norvège, Suède²⁸), mais aussi en Angleterre, en Écosse (1998), en Espagne (1990), en Islande, en Nouvelle-Zélande (depuis 1986), en Roumanie (2009), en Russie, et en Slovaquie.

²² Brougère G. (1995), *Jouer/Apprendre*, Paris, Économica-Anthropos.

²³ Rapport Eurydice (2009), chapitre 3.

²⁴ Bennett J. (2009), « Les systèmes éducatifs et de garde de la petite enfance dans les pays de l'OCDE : une question de travail et de gouvernance », in *Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants* (publication sur Internet).

²⁵ Kaga Y., Bennett J. et Moss P. (2010), *Caring and Learning Together, A Cross-national Study of Integration of Early Childhood Care and Education within Education*, Paris, UNESCO.

²⁶ *Ibid.* p. 9.

²⁷ Dans ces deux pays, les services d'accueil et d'éducation sont totalement intégrés dans le système de *welfare*, c'est-à-dire dans le secteur couvrant la santé, la famille, et le travail.

²⁸ La Norvège et la Suède ont transféré la responsabilité des services d'accueil et d'éducation au ministère de l'Éducation respectivement en 1996 et 2005.

Au Danemark et en Espagne, parallèlement à des établissements intégrés accueillant les enfants de 0 à 6 ans, il existe des services organisés en deux cycles (l'un pour les enfants de 0 à 3 ans et l'autre pour les enfants de 3 à 6 ans).

L'Allemagne, la Belgique, la France et l'Italie se caractérisent au contraire par des structures séparées. En Belgique, la ville de Gand a toutefois intégré la responsabilité de ses propres services d'accueil et d'éducation au sein de l'éducation, démontrant ainsi l'existence d'expériences locales d'intégration dans un système national qui reste divisé. Il existe d'autres exemples comme la ville de Reggio-Emilia en Italie. En Allemagne, la responsabilité des services d'accueil et d'éducation relève, au niveau fédéral, du secteur des Affaires sociales²⁹. Quelques Länder ont toutefois intégré ces services dans le secteur de l'éducation.

Au total, il s'agit moins d'une opposition nette entre systèmes intégrés et divisés que d'un continuum. Les systèmes intégrés varient par l'étendue de l'intégration et la localisation de l'intégration (secteur des Affaires sociales ou Éducation). De leur côté, les systèmes divisés varient par exemple selon les relations qu'entretiennent le secteur de la petite enfance et celui de l'éducation, et selon les dispositifs de coordination entre ces deux secteurs³⁰.

2) Le concept de « qualité » dans les milieux d'accueil et d'éducation

La prise en compte du bien-être des jeunes enfants dans les services d'accueil et d'éducation ne passe toutefois pas que par leur organisation globale sur un territoire. Elle dépend également de la qualité des milieux d'accueil et d'éducation.

Dans un rapport publié en 2007, l'OCDE propose d'évaluer la qualité des services d'accueil collectifs mais aussi individuels, à l'aide des critères suivants³¹. Le premier concerne **l'orientation des services**, c'est-à-dire les missions attribuées aux acteurs. On s'intéresse au type et au degré d'attention qu'un gouvernement porte à la politique de la petite enfance. Par exemple, une politique nationale peut chercher en premier lieu à permettre aux parents de travailler ou plutôt à mettre en avant des objectifs éducatifs. Ces orientations gouvernementales influent sur la formation des éducateurs, sur leur façon d'envisager leur travail, sur les attentes des parents, et finalement sur la qualité des services. On remarque que des objectifs définis dans un cadre consultatif auront plus de chances d'être respectés.

La qualité « structurelle » des services inclut la qualité de l'environnement matériel des enfants, la qualité et le niveau de formation des personnels, un cursus approprié, des taux d'encadrement acceptables, et des conditions de travail et de rémunération satisfaisantes pour les personnels. On suppose par exemple que si les personnels qui travaillent auprès des jeunes enfants se sentent respectés et valorisés, ils seront plus à même d'être attentifs et disponibles pour répondre à leurs besoins. Les programmes nationaux ou locaux doivent par ailleurs avoir des objectifs adaptés aux jeunes enfants³².

En outre, **des programmes pédagogiques (curricula)** pour les services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants existent dans la plupart des pays de l'OCDE. Selon les pays, ces cadres privilégient différents domaines. En Suède, la priorité est par exemple donnée aux attitudes sociales et citoyennes (pédagogie sociale). En France et dans la plupart des pays anglophones, ces programmes sont généralement centrés sur le développement cognitif et les rudiments de la lecture, de l'écriture et du calcul (tradition de la pédagogie préscolaire)³³.

L'OCDE insiste également sur l'importance de la **qualité et de la chaleur de la relation pédagogique entre enfants et éducateurs**, ou sur la **qualité des interactions entre les enfants**. Pour favoriser la participation et l'implication du personnel, l'élaboration d'une « documentation pédagogique », la mise en place de moments de discussion, le développement de l'autoévaluation ou de l'évaluation formative peuvent être pertinents. Il existe par exemple au Royaume-Uni des instruments d'évaluation participatifs comme l'*Effective Early Learning* qui semblent efficaces³⁴.

²⁹ Ministère des Affaires familiales, des Citoyens âgés, des Femmes et de la Jeunesse.

³⁰ Kaga Y., Bennett J. et Moss P. (2010), *op. cit.*

³¹ OCDE (2007), *Petite enfance, grands défis II. Éducation et structures d'accueil*, Paris, OCDE, p. 143-146.

³² Par exemple « apprendre à l'enfant à apprendre ».

³³ OCDE (2007), *op. cit.*, p. 153.

³⁴ OCDE (2007), *op. cit.*, p. 147.

La qualité « opérationnelle » des services inclut la qualité du travail collectif du personnel au sein des établissements et les liens créés avec les parents, les associations et la communauté locale. Ces liens peuvent être particulièrement importants pour les services d'accueil qui se situent dans des quartiers défavorisés³⁵. On observe que les centres qui s'inspirent de la pédagogie sociale ont plus de facilité à impliquer les parents que les structures plus « éducatives ».

En ce qui concerne la qualité de l'évaluation des services au travers des réalisations, il existe des différences selon les pays. Certains tels que la France ou le Royaume-Uni sont axés sur l'accès à l'école primaire et pratiquent l'évaluation des acquis individuels des enfants. D'autres pays au contraire, parmi lesquels la Suède, s'y refusent et évaluent les personnels et les modes de fonctionnement des services.

IV. Les caractéristiques du modèle français

La France se caractérise par une **segmentation entre d'un côté des solutions d'accueil** pour les enfants de 0 à 3 ans, **et de l'autre côté l'école maternelle** qui prend en charge les enfants de 3 ans à 6 ans (et pour environ 15% d'entre eux, dès 2 ans³⁶). La quasi-totalité des enfants de 3 à 6 ans sont ainsi accueillis à l'école maternelle, tandis qu'un système diversifié et décentralisé qui conjugue des modes d'accueil individuel et collectif s'est mis en place pour les 0-3 ans (tableau 1 et graphique 1).

Tableau 1. Modes d'accueil du jeune enfant en France

Accueil collectif	Accueil périscolaire	
	Crèches collectives	
	Crèches en milieu hospitalier	
	Crèches d'entreprises	
	Crèches familiales	
	Crèches parentales	
	Halte-garderies	
	Jardins d'enfants	
	Jardins d'éveil	
	Micro-crèches	
	Multi-accueil	
	Accueil individuel	Assistants maternels
		Garde à domicile (seule ou partagée)
Maisons d'assistants maternels		

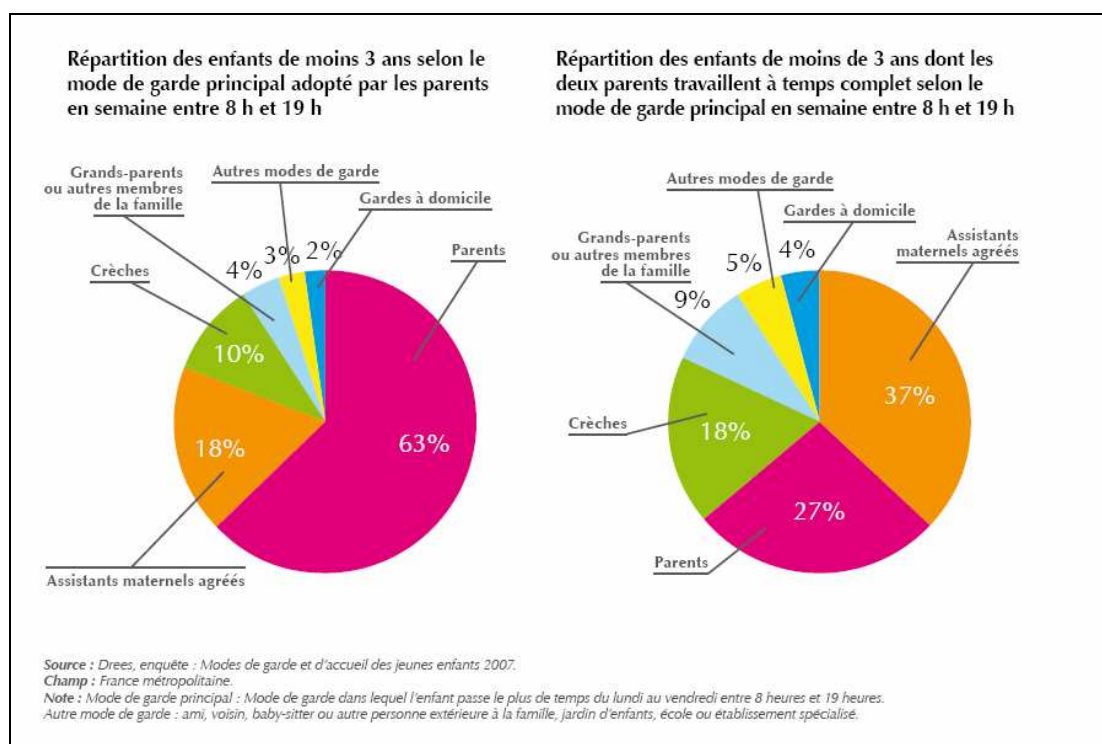
Source : Note du Centre d'analyse stratégique (à paraître)

³⁴ OCDE (2007), *op. cit.*, p. 165.

³⁵ OCDE (2007), *op. cit.*, p. 147.

³⁶ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale, Sécurité sociale (2011), *Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale, Résultats 2010–Prévisions 2011*, Paris, Sécurité sociale, p. 192.

Graphique 1. Répartition des enfants de moins de 3 ans, selon le mode de garde principal adopté en France par les parents



À la diversité des structures d'accueil pour les moins de 3 ans s'ajoute **la diversité des normes définies par le législateur**. Les normes relatives à l'encadrement, au fonctionnement ou à la qualification des personnels varient ainsi selon les structures et pourraient être plus cohérentes. Alors que la profession d'assistante maternelle est encadrée (formation, agrément), les personnes exerçant la garde à domicile ne font l'objet d'aucune réglementation³⁷. De la même manière, la réglementation qui régit l'accueil d'un enfant de 2 ans est extrêmement variable selon que ce dernier est accueilli chez une assistante maternelle, dans une crèche collective, une micro-crèche, une maison d'assistantes maternelles, à l'école maternelle, dans un jardin d'enfants, etc. Dans leur effort pour développer les solutions d'accueil, les pouvoirs publics doivent rechercher l'équilibre entre quantité, qualité et coûts des solutions d'accueil.

Par ailleurs se pose la question du sens de la segmentation de l'accueil entre les 0-3 ans d'une part et les 3 à 6 ans d'autre part. **S'agit-il de considérer que les 0-3 ans doivent être « gardés » alors que les 3 à 6 ans doivent être préparés à l'école ?** Dans le secteur de la pré-éducation, l'OCDE insiste, dans un rapport publié en 2006, sur la nécessité de prendre davantage en compte le développement global de l'enfant, plutôt que de se focaliser essentiellement sur les compétences cognitives et les résultats scolaires. Il est question de reconsidérer les besoins des jeunes enfants, « en prêtant une attention particulière aux conditions de vie et aux méthodes appliquées dans les écoles, et en se concentrant davantage sur la psychologie des enfants, leurs besoins et leurs schémas d'apprentissage lors de la formation théorique et pratique des enseignants »³⁸.

Pour le secteur de l'accueil, le rapport Tabarot rappelle que l'aménagement et le fonctionnement des crèches en France, contrairement aux pays nordiques, sont marqués par une préoccupation sanitaire très forte, parfois au détriment de la qualité des projets éducatifs³⁹. En ce sens, l'OCDE recommande la mise au point d'un référentiel de qualité afin d'en assurer la promotion⁴⁰.

³⁷ Tabarot M. (2008), *op. cit.*, p. 64.

Disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000479/0000.pdf>

³⁸ OCDE (2007), *ibid.*, p. 406-407.

³⁹ Tabarot M. (2008), *op. cit.*, p. 78.

⁴⁰ OCDE (2007), *ibid.*, p. 406-407.

Conclusion

L'importance croissante accordée à la thématique du bien-être des jeunes enfants soulève trois questions :

- la définition même de cette notion de « bien-être » de l'enfant ;
- les caractéristiques des modes d'accueil et de pré-éducation les plus à même de le favoriser, en tenant compte de la diversité des enfants ;
- les contraintes organisationnelles et financières de leur mise en œuvre.

Cette réflexion s'inscrit cependant dans un cadre encore plus général, car elle est au confluent de multiples problématiques. Quel équilibre faut-il par exemple trouver entre vie professionnelle et vie familiale pour favoriser le bien-être des enfants ? La fréquentation de services d'accueil en très bas âge est-elle néfaste pour le développement de l'enfant ? La fréquentation de services d'accueil sur de longues plages horaires nuit-elle au bien-être des enfants⁴¹ ? Faut-il par ailleurs, et comme mentionné, orienter ces services vers des objectifs de bien-être « immédiat » ou les concevoir plus strictement comme un temps de préparation à l'école ? Ces services peuvent-ils être le lieu de détection précoce de troubles de l'apprentissage et du comportement susceptibles d'hypothéquer le bien-devenir de l'enfant⁴² ?

Si le colloque n'a pas pour ambition de répondre à toutes ces questions, nous espérons qu'il ouvrira des pistes de réflexion fructueuses et qu'il débouchera sur des propositions concrètes améliorant le bien-être de tous les enfants.

Bénédicte Galtier (Drees) / Marie-Pierre Hamel (Centre d'analyse stratégique)

⁴¹ UNICEF (2008), *op. cit.*, p. 12.

⁴² Malochet G. et Capelier F. (collab) (2010), *op. cit.*

Annexe

Données de cadrage éléments statistiques et budgétaires

Les moyens financiers consacrés à l'accueil et à l'éducation des jeunes enfants ne renseignent pas directement sur la manière dont est pris en compte leur bien-être. Ils nous éclairent cependant sur l'importance de ces services, sur leur accessibilité, ou encore sur les financements publics qui leur sont alloués.

Pourcentage d'enfants confiés à un mode d'accueil extérieur à la famille

L'offre de services d'accueil et d'éducation du jeune enfant est très variable au sein des pays de l'Union européenne et de l'OCDE. Certains reçoivent par exemple les enfants à l'école maternelle ou à l'école primaire dès l'âge de 2 ans, alors que d'autres n'offrent que peu de services d'éducation pour les enfants de moins de 6 ans. De même, les services d'accueil des jeunes enfants peuvent être disponibles dès leur naissance, ou plutôt à partir de la fin de la première année de vie. Ces services peuvent être « formels » ou informels, payants ou gratuits, à temps plein ou à temps partiel, et de qualité variable. Les enfants de 3 à 6-7 ans peuvent fréquenter des préjardins, des jardins d'enfants, des services d'accueil familial, des classes préprimaires, etc. (tableau A1.1).

Tableau A1.1. Principales formes de structures d'Établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) dans une sélection de pays

Pays/ Âge des enfants	0-3	3-4	4-5	5-6	6-7	7
Danemark	Services d'accueil familial de jour (<i>dagtilbud</i>) pour les enfants de 6 mois à 6 ans. Parmi les services, figurent les <i>Dagpleje</i> (accueil familial de jour) couvrant 45% des enfants jusqu'à 3 ans, les <i>Vuggestuer</i> (crèches) et les <i>Adlersintegrer</i> (services à classe unique) qui couvrent ensemble 15% des enfants de moins de 3 ans, et environ 38% des enfants de 3 à 6 ans. Les <i>Bornehaver</i> (jardins d'enfants) accueillent environ 58% des enfants de 3 à 6 ans				<i>Bornehaverklasser</i> 98% de l'ensemble des enfants de 6 à 7 ans	École obligatoire à 7 ans
France	Des assistantes maternelles pour 18% de 0 à 3 ans, les <i>crèches</i> couvrent 6% des enfants*	L'école maternelle couvre 35% des enfants de 2 ans** et presque tous les enfants à partir de 3 ans. Droit à ce service gratuitement à partir de 3 ans			École obligatoire à 6 ans	
Royaume-Uni	Essentiellement <i>nurseries</i> (crèches) privées, gardes d'enfants et <i>playgroups</i> (garderies) qui prennent en charge 26% des enfants de 0 à 3 ans, sous la tutelle du ministère de l'Éducation	Les <i>playgroups</i> et <i>nurseries</i> accueillent 95% des enfants de 3 à 4 ans	Les <i>reception classes</i> (cours préparatoire) et <i>nursery schools</i> (écoles maternelles) couvrent près de 100% des enfants de 4 à 5 ans	École obligatoire à 5 ans		
Italie	Les <i>asili nidi</i> (crèches) couvrent 18,7% des enfants de 0 à 3 ans. La plupart des enfants sont gardés par la famille ou dans des structures informelles.	Les <i>scuola dell'infanzia</i> couvrent 70 à 90% des enfants à partir de 3 ans (suivant la région) et 96% des enfants à partir de 5 à 6 ans		École obligatoire à 6 ans		
Suède	Les <i>Familiedaghem</i> (accueil familial de jour) couvrent 8% des enfants, en particulier en milieu rural. Les <i>forskola</i> à temps plein couvrent 45% des enfants de 1 à 2 ans, 86% des 2 à 3 ans, 91% des 4 à 5 ans et 96% des 5 à 6 ans				L'école préprimaire couvre 91% des enfants et 9% sont à l'école	École obligatoire à 7 ans

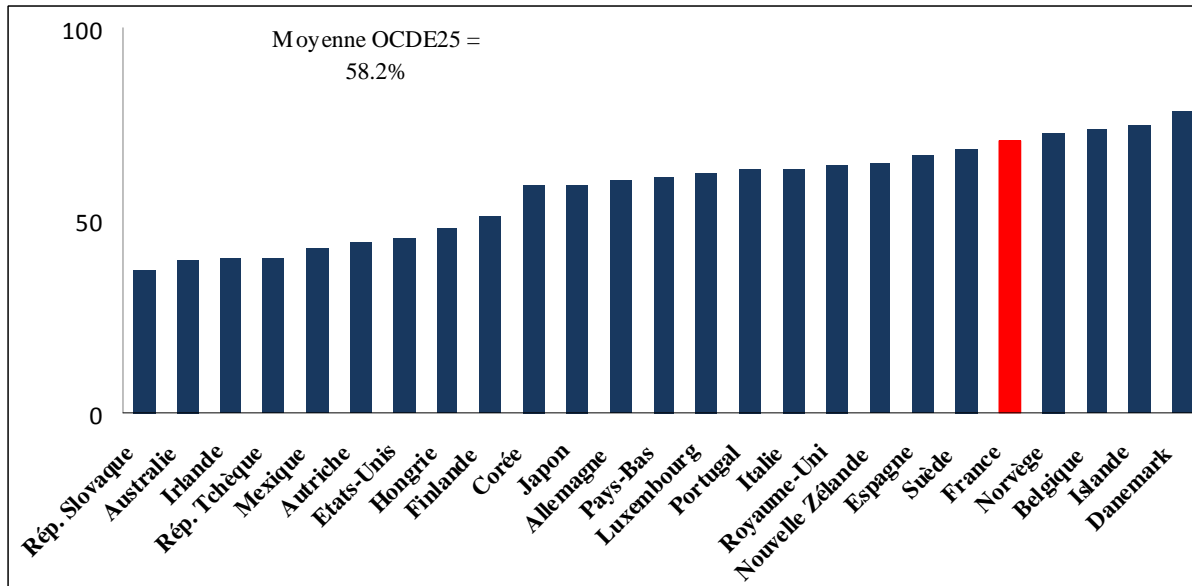
*Le chiffre de 6 % des enfants accueillis en crèches au total ne correspond pas aux données publiées par la DREES pour la même année, soit 10% (voir tableau 1 du présent document).

** En 2009, la proportion d'enfants de 2 ans accueillis à l'école maternelle en France est passée à 15% (ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale, Sécurité sociale (2001), *Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale, Résultats 2010. Prévisions 2011*, Paris, Sécurité sociale, p. 192).

Source : OCDE (2007), *Petite enfance, grands défis II. Éducation et structures d'accueil*, Paris, OCDE, p. 85-86.

Si l'on s'intéresse à tous les enfants de moins de 6 ans, le fait que l'école maternelle soit généralisée conduit à un classement favorable de la France pour le pourcentage des enfants fréquentant un mode de garde formel⁴³. Il en est de même pour la Belgique. En ce qui concerne la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, le classement favorable tient aussi au fait que la scolarité obligatoire débute à 5 ans (graphique A1.1).

Graphique A1.1. Taux de couverture des services de garde en 2008, pour les enfants de moins de 6 ans (services formels)



Note : données non pondérées par la durée de garde.

Source : OECD, Doing Better for Families (pour les pays européens, données extraites de EU-SILC), 2011

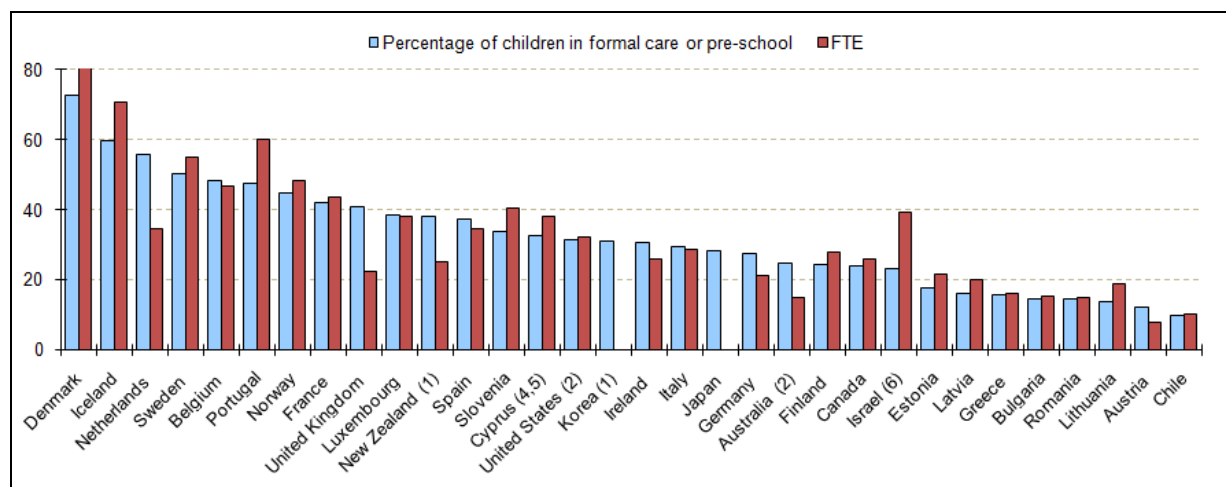
La proportion d'enfants de moins de 3 ans fréquentant des services d'accueil formel (au sens de l'OCDE) pour un minimum de 30 heures par semaine s'établit à 43% en France en 2008⁴⁴. La situation française était alors comparable à celle de pays comme la Belgique (47%) ou la Norvège (48%). Des pays comme le Danemark ou l'Islande affichaient respectivement des taux de fréquentation de 82% et 71%. Le Portugal ou la Suède obtenaient des taux légèrement plus élevés (60% et 55%), alors qu'en Allemagne (21%), en Grèce (16%), en Italie (29%) ou encore au Royaume-Uni (22%), moins d'un tiers des enfants de moins de 3 ans fréquentaient ces services (graphique A1.2).

⁴³ Les modes de garde formels comprennent les places en accueil collectif, le recours aux assistantes maternelles agréées et à la garde (déclarée) au domicile des parents.

⁴⁴ Précisons que l'OCDE considère que les services d'accueil assurés par des personnes « autorisées » à leur domicile sont des services formels, alors que les données d'Eurostat incluent seulement les services collectifs agréés.

Graphique A1.2. Taux de fréquentation des modes d'accueil formels des enfants de moins de 3 ans en 2008

Panel A: Enrolment rates of children not yet 3 years old and full-time equivalent rates



Note: Ce tableau présente les taux de fréquentation des enfants dans les services d'accueil formels, ainsi que des équivalences pour une fréquentation à temps plein (30 heures par semaine). Dans de nombreux pays, ces taux de fréquentation diminuent lorsqu'ils sont ajustés en équivalent temps plein (par exemple aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni). Dans d'autres pays comme le Danemark ou l'Islande, ces taux de participation augmentent lorsqu'ils sont ajustés en équivalent temps plein puisque de nombreux élèves les fréquentent plus de 30 heures par semaine.

Source : OCDE, Base de données sur la famille

Ces taux de fréquentation peuvent aussi être considérés en fonction de leur coût pour les parents, et en lien avec le congé parental offert. Au Danemark et en Suède, le congé parental est par exemple bien rémunéré, d'une durée totale de plus d'un an et offrant une souplesse d'utilisation dans le temps. Dans ces 2 pays, à partir de l'âge de un an, tous les enfants ont un droit à l'accueil garanti par la municipalité.

Des pays comme l'Allemagne, la Finlande et la France offrent plutôt un congé parental de longue durée (2 à 3 ans) rémunéré, et la possibilité de travailler à temps partiel. Une politique de garde favorable à l'accueil des jeunes enfants s'ajoute dans certains cas à ce congé. La Finlande et la France offrent ainsi aux familles une allocation de garde (et des déductions fiscales pour frais de garde en France), de même que des structures d'accueil des moins de 3 ans financées par les fonds publics⁴⁵.

D'autres pays jugent pour leur part que la responsabilité de la garde des jeunes enfants incombe prioritairement à la famille. Les pays comme la Grèce ou l'Italie, de même que la république d'Irlande et le Royaume-Uni, offrent un congé parental mal rémunéré, un taux d'accueil des enfants de moins de 6 ans très faible (ou plus important au Royaume-Uni mais à des coûts élevés et à temps partiel), et ne proposent pas de mécanismes de solvabilisation de la demande de services de garde privés⁴⁶.

Précisons d'autre part qu'en fonction du type de services utilisés, de leur caractère public ou privé ou de la prise en compte du niveau de revenu des parents, dans les pays de l'OCDE, le coût moyen de l'accueil à temps plein d'un enfant de 2 ans comptait pour un peu plus de 16% du revenu moyen en 2007. Cette proportion était de moins de 5% en Grèce, en Hongrie et ou en Suède, mais comptait pour plus de 30% du revenu moyen en Espagne, au Luxembourg ou en Suisse⁴⁷.

Enfin, les modes de financement des milieux d'accueil et d'éducation varient selon les pays (tableau A1.2).

⁴⁵ Chaupain-Guillot S., Guillot O. et Jankeliowitch-Laval E. (2007), "Choix d'activité des mères et garde des jeunes enfants : une comparaison européenne », *Recherches et prévisions*, n° 90, décembre, p. 43.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ OECD. Family database. PF3.4: Childcare support.

Disponible sur http://www.OECD.org/document/4/0,3746,fr_2649_34819_40543545_1_1_1_1,00.html

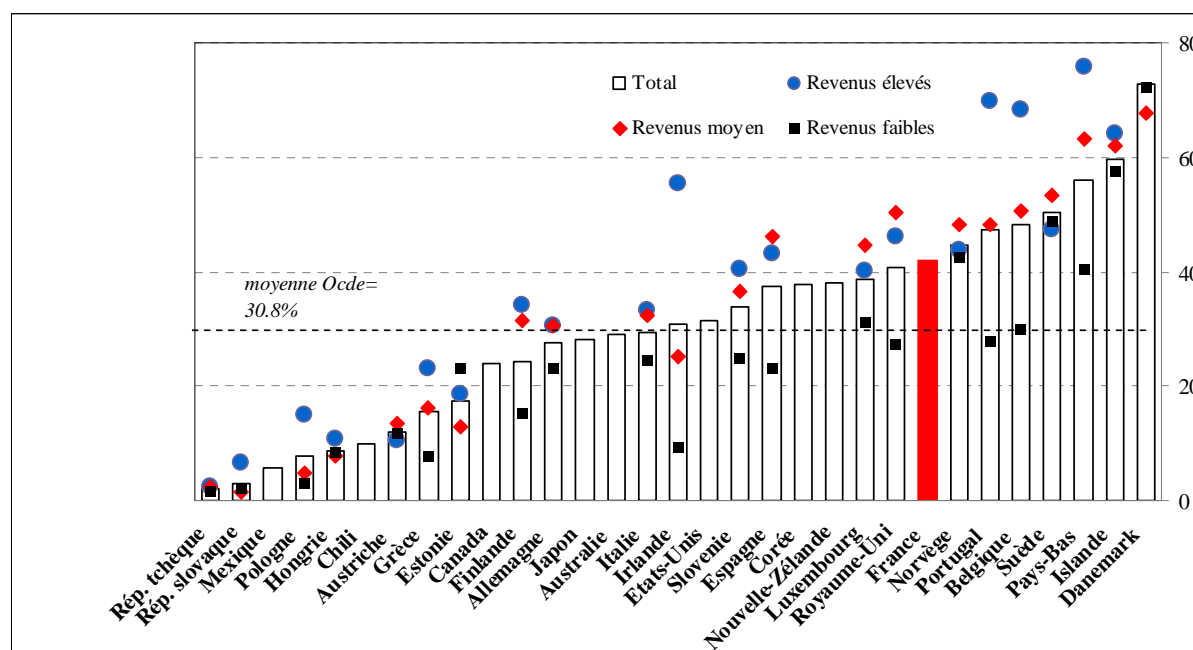
Tableau A1.2. Principales formes de financement des services d'EAJE* (0 à 6 ans) dans une sélection de pays

	Financement des services axés sur l'offre	Subvention aux parents	Contributions des employeurs
Danemark	Mode principal	Non	Non
France	Mode principal	Système mixte pour l'EAJE en dehors de l'école maternelle	Oui, prélèvement sur l'employeur
Italie	Mode principal	Non	Oui, prélèvement sur l'employeur
Royaume-Uni	Limité à l'éducation publique des jeunes enfants, aux crèches à caractère social et aux programmes ciblés	Mode principal pour l'accueil des enfants, mais majoritairement des contributions parentales	Oui, impôt
Suède	Mode principal	Non	Non

* Établissements d'accueil du jeune enfant.

Source : OCDE, *Rapports de base sur les pays*

Graphique A1.3. Taux de couverture des services de garde, en 2008, pour les enfants de moins de 3 ans (services formels)



Note : données non pondérées par la durée de garde

Source : OECD, *Doing Better for Families (pour les pays européens, données extraites de EU-SILC), 2011*

Un autre enseignement des données de l'OCDE concerne l'inégalité d'accès selon le niveau de vie des familles. Très élevée dans des pays comme les États-Unis ou l'Irlande, l'inégalité de recours est très faible au Danemark ou en Suède (graphique A1.3). Les données ne sont pas disponibles pour la France dans cette base de données. Selon l'enquête « Mode de garde et d'accueil » de la DREES pour 2007 (tableau A1.3), l'inégalité de recours est toutefois significative.

Tableau A1.3. Répartition des enfants de moins de 3 ans selon leur mode de garde principal en semaine (en %) en 2007

Niveau de vie du ménage	Parents	Grands-parents ou autres membres de la famille	Assistante maternelle	Crèches	École	Garde à domicile	Autre mode de garde	Ensemble	Part, dans la population, des enfants de moins de 3 ans
Premier quintile	91	1	2	4	1	0	1	100	21
Deuxième quintile	84	2	5	5	2	0	2	100	20
Troisième quintile	64	6	18	9	2	0	1	100	21
Quatrième quintile	44	7	29	16	2	1	1	100	19
Cinquième quintile	31	5	37	16	3	7	1	100	19

Source DREES : Études et résultats, n° 678, février 2009

Seuls 8% des enfants des enfants du premier quintile sont gardés à titre principal en dehors du milieu familial, contre 64% pour les enfants du dernier quintile.

Effort public consacré à l'accueil et à l'éducation des enfants selon l'âge et le soutien au revenu

Le rapport de l'OCDE *Doing Better for Families* permet d'analyser par classe d'âge le total des dépenses publiques consacrées aux enfants des différents pays membres⁴⁸. Précisons que ces dépenses permettent de situer l'effort consenti envers le secteur de la petite enfance, mais ne nous informent pas sur la qualité des services offerts. À partir de cette source, on a isolé les dépenses pour les enfants âgés de moins de 6 ans. Par ailleurs, certains pays, dont la France, ont un montant élevé de dépenses prénatales (le plus généralement sous forme d'allocations en espèces) qui ont été incluses dans les données de cette classe d'âge.

Ces dépenses liées aux enfants sont ventilées en quatre postes : prestations en espèces et allègements fiscaux ; garde des enfants ; autres prestations en nature ; éducation. La dernière rubrique est en général nulle pour cette tranche d'âge, sauf pour les pays dont la scolarité obligatoire commence dès l'âge de 5 ans (Royaume-Uni par exemple). On note qu'en France (ou en Belgique), les dépenses au titre de l'école maternelle (non obligatoire même si elle est très étendue) sont incluses dans la rubrique « garde ».

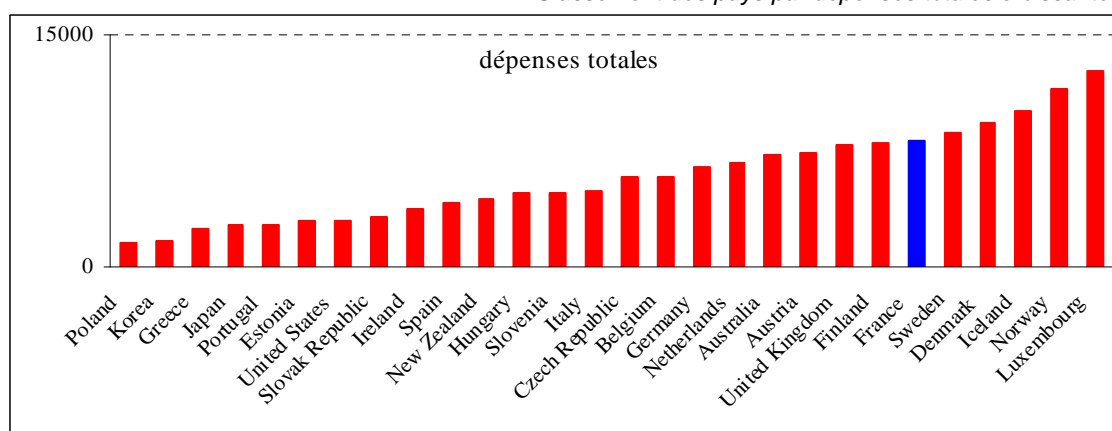
Qu'il s'agisse des dépenses totales ou des seules dépenses d'accueil des jeunes enfants, la France se situe dans le groupe des pays faisant le plus grand effort (graphiques A1.4 et A1.5). Outre la France, ce groupe de tête est composé⁴⁹ des pays du Nord de l'Europe (Finlande, Danemark, Norvège, Suède et Islande).

⁴⁸ OECD (2011), *Doing Better for Families*.

⁴⁹ Figure aussi le Luxembourg, mais l'importance des populations non-résidentes peut entraîner un biais de mesure.

Graphique A1.4. Dépenses publiques totales par enfant en 2007, enfants de moins de 6 ans

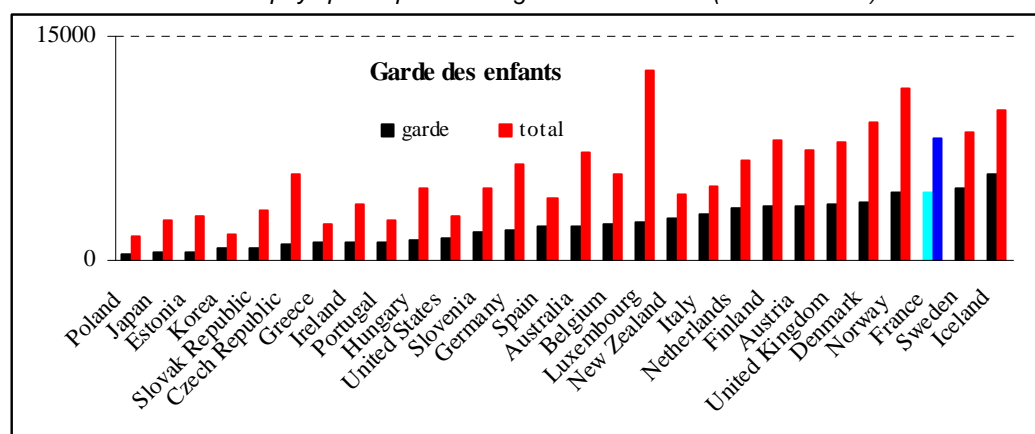
En dollars, en parité de pouvoir d'achat (\$PPP) 2007
Classement des pays par dépenses totales croissantes



Source : Calculs DREES sur données OCDE, Doing Better for Families, 2011

Graphique A1.5. Dépenses publiques en modes d'accueil formels et dépenses d'éducation par enfant* en 2007, enfants de moins de 6 ans

En dollars en parité de pouvoir d'achat (\$PPP) 2007
Classement des pays par dépenses de garde des enfants (et d'éducation) croissantes**



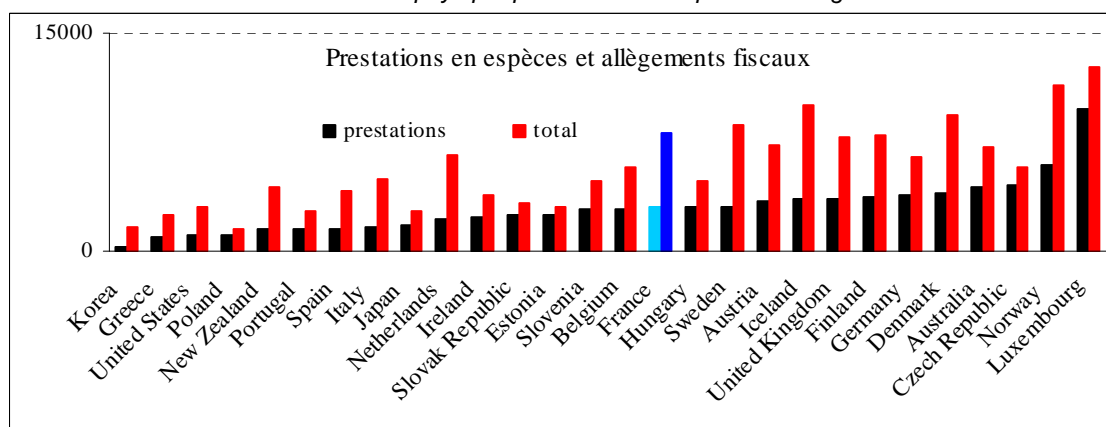
* Le total correspond aux dépenses totales représentées dans le graphique A1.1. Ce montant total est repris ici car le classement des pays est différent de celui du graphique A1.1.

** Ne prendre que les dépenses de garde ne modifie pas le classement des pays où l'effort est le plus grand (le Royaume-Uni rétrograderait quelque peu).

Source : calculs DREES sur données OCDE, Doing Better for Families, 2011

Graphique A1.6. Prestations en espèces et allègements fiscaux en 2007, enfants de moins de 6 ans

En dollars en parité de pouvoir d'achat (\$PPP) 2007
Classement des pays par prestations en espèces et allègements fiscaux croissants



Source : Calculs DREES sur données OCDE, Doing Better for Families, 2011

On ne peut interpréter indépendamment les prestations en espèces et les dépenses de garde, dans la mesure où dans de nombreux pays (du Nord, mais aussi en Allemagne, etc.), il existe un dispositif de congé parental rémunéré beaucoup plus généralisé que ne l'est en France l'ensemble des congés maternité, paternité et complément de libre choix (Clca) (graphique A1.6). Si dans des pays comme l'Islande ou la Suède, la part des dépenses d'accueil dans la dépense totale est semblable à celle de la France, cela recouvre en fait un effort plus dense par enfant puisqu'il est concentré sur une durée plus courte, du fait du congé parental⁵¹.

En ce qui concerne plus précisément la France, les estimations les plus récentes sur les dépenses détaillées figurent dans les publications de l'Observatoire national de la petite enfance. Elles permettent de séparer les dépenses pour les 0 à 3 ans et pour les 3 à 6 ans. L'importance de ces dernières tient à la quasi-généralité de la fréquentation des classes de maternelle (tableau A1.4).

⁵¹ La dépense concerne les enfants à partir de 1 an révolu en Suède alors qu'elle concerne les enfants plus jeunes (dès la fin du congé maternité) en France.

Tableau A1.4. Les dépenses d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2009

	<i>En milliard d'euros</i>		
	0 à 3 ans	3 à 6 ans	0 à 6 ans, total
Prestations monétaires pour un accueil individuel (1)	3 959,07	994,93	4 954,01
Total établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans (2)	4 068,61	143,20	4 211,81
Scolarisation (3)	607,73	11 879,16	12 486,88
Dépense fiscale	1 117,95	126,56	1 244,51
Sous-Total :	9 753,36	13 143,85	22 897,21
Dépenses totales pour le financement des modes d'accueil			

Notes :

(1) On pourrait élargir les prestations monétaires en intégrant les prestations liées aux prestations d'entretien pour les jeunes enfants, notamment l'allocation de base de la PAJE (4,22 milliards) pour les familles ayant des enfants de moins de 3 ans.

(2) En dehors de l'accueil de loisirs sans hébergement, on affecte l'ensemble des dépenses à la catégorie des 0-3 ans qui sont les principaux bénéficiaires des établissements d'accueil.

(3) Ce chiffre est estimé à partir des données de l'Éducation nationale. Sur les effectifs de la rentrée 2009 : 123 271 enfants scolarisés âgés de 2 ans et 2 409 565 enfants scolarisés âgés de 3 à 6 ans. Sur le coût de la scolarisation en préélémentaire : 2 625 € pour le ministère de l'Éducation nationale et 2 305 € pour les collectivités locales.

Source : L'accueil du jeune enfant en 2009. Données statistiques, *Observatoire national de la petite enfance, CNAF, Paris, 2010*