

## DISPONIBILITÉ ET QUALITÉS DES INDICATEURS POUR LA PETITE ENFANCE EN EUROPE

GAËLLE AMERIJCKX\* ET PERRINE HUMBLET\*\*  
(UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES, ÉCOLE DE SANTÉ PUBLIQUE,  
UNITÉ POLITIQUE ET SERVICES À L'ENFANCE)

### RÉSUMÉ:

Cet article traite des indicateurs des politiques pour la petite enfance en Europe. Après une brève recontextualisation des recherches en la matière, les dimensions pour l'analyse comparative sont présentées. Nous optons pour une approche globale et systémique du secteur de l'*Education et de l'Accueil du Jeune Enfant* (EAJE). Sur cette base, les principaux indicateurs mobilisés dans la littérature internationale sont discutés et évalués. L'article débouche sur une liste d'indicateurs du système d'EAJE, valides et de qualité qui peuvent être utilisés dans les pays de l'Union européenne. Néanmoins la disponibilité des données fait que seuls 18 pays sont retenus.

### ABSTRACT:

In this paper, we discuss the indicators of Early Childhood policies in Europe. After a brief overview of related thematic researches, the dimensions of comparative analysis of such devices are displayed. Here we adopt a global and systemic approach of *Early Childhood Education and Care* (ECEC) services. The main indicators used in the international literature are discussed and assessed. A list of valid and good quality indicators of ECEC system is proposed. Applied to the EU-25, the list is finally restricted, in order to be applied to 18 countries for which data is available.

**CODES JEL:** J13.

**JEL CLASSIFICATION:** Childcare, children.

**MOTS-CLEFS :** Indicateur, Petite Enfance, Europe, disponibilité des données, qualité des données.

**KEYWORDS:** Indicator, Early Childhood, Europe, availability of data, quality of data.

---

\* Phone : 32-2-555-40-91 ; fax : 32-2-555-40-49 ; e-mail : gaamerij@ulb.ac.be, CP-597, route de lennik, 707, 1070 Bruxelles, Belgium.

\*\* Phone : 32-2-555-40-61 ; fax : 32-2-555-40-49 ; e-mail : phumblet@ulb.ac.be, CP-597, route de lennik, 707, 1070 Bruxelles, Belgium.

Ce papier a été réalisé dans le cadre du projet "Politiques Publiques pour Promouvoir l'Emploi des Parents et l'Inclusion Sociale –PEPSI", financé par la Politique Scientifique fédérale belge. Plus d'informations disponibles sur [www.ulb.ac.be/pepsi](http://www.ulb.ac.be/pepsi)

## INTRODUCTION

Si l'existence de services pour la petite enfance est un principe largement répandu en Europe, l'analyse comparative de ces dispositifs dans le contexte européen présente de nombreux défis. Bien que les études intégrant l'analyse des services pour la petite enfance se développent abondamment depuis une dizaine d'années, les indicateurs mobilisés ne présentent pas toujours le même degré d'exigence en matière de qualité et de pertinence pour l'analyse comparative entre pays.

Ce constat résulte certainement pour partie des contraintes spécifiques dues à la non disponibilité et à la non comparabilité des données disponibles sur les dispositifs pour la petite enfance - à plus forte raison lorsque le nombre de pays est élevé. Plusieurs auteurs ont ainsi pointé, depuis de nombreuses années déjà, la pauvreté des indicateurs standardisés au niveau international (Bennett, 2002 ; Olmsted, 2002 ; OECD, 2001 & 2006 ; *Réseau des modes de garde*, 1996). D'autre part, la majorité des recherches comparatives s'intéressant à la petite enfance le fait au service de problématiques de recherche toutes autres (citons ainsi la question du genre ou de la participation des mères au marché de l'emploi). Au final, si les typologies de pays peuvent être fortement distinctes les unes des autres selon les options de recherche (Gornick & al, 1997), cela pourrait tenir au choix des indicateurs retenus ainsi qu'au degré de spécification souhaité, tous deux variant selon les objectifs de la recherche.

La plupart des recherches portant sur les services d'accueil pour les jeunes enfants se sont construites autour de deux problématiques distinctes : la santé et l'éducation de l'enfant d'une part ; l'égalité de genre d'autre part.

Le premier faisceau de recherches a d'un côté visé à identifier les effets nocifs de l'accueil non parental sur l'enfant, de l'autre cherché à identifier les types d'accueil plus favorables au bon développement de l'enfant. Concernant les effets négatifs sur l'enfant, si là n'est pas l'objet de cet article, signalons toutefois qu'aucune étude solide n'a pu montrer une telle relation causale (Melhuish & Moss, 1991).

A propos du genre, l'étude des services pour le jeune enfant s'est justifiée par le fait qu'ils déterminent, pour partie, l'accès des mères au marché du travail<sup>1</sup>. Les travaux féministes ont contribué à la prise de conscience de l'enjeu de la gestion du *care*<sup>2</sup> au sein de la famille. Celle-ci fut et demeure encore largement à charge des femmes et des mères au sein des sphères familiale et professionnelle (Lewis, 1992 & 1997), indépendamment du processus d'externalisation croissante du *care*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Bien que cet article porte exclusivement sur les dispositifs destinés aux jeunes enfants, précisons que ceux destinés aux personnes âgées participent également au degré de (in)disponibilité des femmes pour travailler.

<sup>2</sup> Le *care* est "... assistance that is provided in order to help children or adult people with the activities of their daily lives and it can be provided either as paid or as unpaid work by professionals or non-professionals and it can take place as well in the public as in the private sphere. (Kröger, 2001 :13).

<sup>3</sup> Ceci illustre la persistance de la vision traditionnelle du care, associée d'après Hochschild (1995) aux sphères du féminin, du privé, du naturel (en opposition au culturel) et de l'équilibre (idée de bon fonctionnement).

La littérature sur les typologies d'Etat Providence met en évidence les concepts de *démarchandisation*<sup>4</sup> et de *défamilisation*<sup>5</sup> comme concepts-clé de l'analyse des politiques publiques en lien avec les inégalités de genre. Les analyses produites accordent une place centrale à trois – voire quatre types de politiques : les services pour les jeunes enfants, les congés parentaux, et selon les auteurs, les transferts financiers en faveur des familles et les services pour les personnes âgées (Avdeyeva, 2006 ; Gornick & al., 1997 ; Jenson & Sineau, 1997 ; Korpi, 2000 ; Leira, 2002 ; Meulders & al., 2004). Si le développement de politiques qui soutiennent les familles dans l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle réside dans la conjonction de ces domaines, la place des structures d'accueil du jeune enfant s'avère déterminante (Meulders & al., 2004). Or, les études comparatives retiennent un nombre parfois très restreint d'indicateurs à ce sujet. L'analyse portant sur les politiques de childcare en rapport avec le genre se fonde ainsi sur une base peu comparable et fort réduite (Tableau 1). Il s'agit surtout de caractéristiques relatives au financement et à l'offre (via un taux de couverture, ou un taux d'inscrits lorsque le précédent n'est pas disponible). Parmi celles-ci, quatre études prennent en considération des indicateurs plus variés (Mahon, 2002 ; Meulders, 2004 ; Avdeyeva, 2006 ; Gornick & al., 1997) relatifs au coût (Meulders & al., 2004 ; Gornick & al., 1997), à l'accessibilité (Gornick & al., 1997 ; Mahon, 2002 ; Meulders & al., 2004 ; Avdeyeva, 2006), à la qualité (Mahon, 2002 ; Meulders & al., 2004 ; Avdeyeva, 2006) et au cadre politique qui préside à l'organisation de la garde (Mahon, 2002). Le choix de ces indicateurs est par ailleurs rarement justifié sur le plan théorique.

---

<sup>4</sup> La *démarchandisation* (*decommodification*) concerne la protection sociale (et le principe de solidarité) des individus par rapport à la présence ou non d'une absolue nécessité de participer au marché du travail pour subvenir à leurs besoins (Esping-Andersen, 1990).

<sup>5</sup> La *défamilisation* (*defamilialization*) concerne le développement des services collectifs pour effectuer les tâches et responsabilités traditionnellement assurées dans le cadre privé de la famille (McLaughlin & Glendenning, 1994).

TABLEAU 1.

Référence de l'étude	Objet de la recherche	Pays concernés	Indicateurs de childcare retenus
Antonnen & Sipilä, 1996	Identification de modèles des services sociaux de soins	BE, DE, DK, EL, ES, FI, FR, GB, IE, IT, NL, NO, PT, SE	- Proportion d'enfants par groupe d'âge inscrits dans un service
Gornick, Meyers & Ross, 1997	Etude des politiques en faveur de l'emploi des mères	AU, BE, CA, DE, DK, FI, FR, IT, LU, NL, NO, SE, UK, USA	- Dépenses pour la garde (pas de données) - Déductibilité des frais de garde - Garantie d'une place d'accueil
Korpi, 2000	Analyse des mesures de soutien des familles dans une perspective d'inégalités de genre et de classes sociales	AT, AU, BE, CA, CH, DE, DK, FI, FR, IE, IT, JP, NL, NO, NZ, SE, UK	- Taux de préscolarisation dans des structures subventionnées - Taux de couverture par groupe d'âge des enfants (<3ans ; 3-<6ans) - Allocations d'achat de garde - Déductibilité des frais de garde
Leira, 2002	Etude de l'impact des politiques de childcare sur les parents qui travaillent	DK, FI, NO, SE	- Aides financières pour l'achat du service de garde (non parentale) - Taux de couverture par groupes d'âges dans les services publics - Conditions d'éligibilité d'accès aux services
Malton, 2002	Analyse de la place de la politique de childcare au sein des réformes des Etats Providence (dimensions du genre & socio-économiques)	BE, DK, FI, FR, NL, SE, UK	- Niveaux de formation dans le secteur - Conditions de travail dans le secteur - Niveau de participation dans la gestion et l'organisation des services
Meulders & al., 2004	Effets des politiques de conciliation sur l'emploi des mères	UE-15	<b>Pour les &lt;3ans &amp; 3-&lt;6ans :</b> - Taux de couverture - Heures d'ouverture - Part publique dans le financement - Taux d'encadrement <b>Pour les &lt;3ans :</b> - Coût moyen de la garde Pour les 3-<6ans : - Dépenses publiques pour l'éducation - Niveau d'offre de services publics pour les enfants de <3ans - Indice des aides financières aux familles
Bettio & al., 2004	Comparaisons des régimes de care (personnes âgées et jeunes enfants, modes formels et informels)	UE-15 sauf LU	<b>Quantité et forme de l'offre</b> - Proportion d'enfants par groupe d'âge inscrits dans un service public - Mode de financement (direct-indirect)
Ardèvol, 2006	Comparaison des politiques sociales régulant l'emploi des mères	BE, DE[1], DK, FI, FR, IT, LU, NL, NO, SE, UK	- Horaires (temps plein ou partiel) <b>Cohérence des politiques</b> - Politique universelle ou spécifique - Lieu d'application des politiques (local, central) - Mécanismes de financement - Régulation de la qualité

(1) Allemagne de l'ouest exclusivement.

Or pour aboutir à des comparaisons de systèmes nationaux, il est nécessaire de distinguer les dispositifs en présence, de les désagréger en identifiant leurs constituants afin de construire des indicateurs valides. En effet, le développement et l'organisation d'une offre de garde pour les enfants résultent de processus historiques, sociaux, politiques et économiques ; il en va de même de l'évolution des objectifs de cette offre de garde. Les politiques de la petite enfance ne peuvent donc être conçues isolément de la politique globale des Etats, bien au contraire elles s'inscrivent dans le cadre d'un discours politique global qui résulte des relations entre l'Etat, le marché et la société (Jenson & Sineau, 1997). La recontextualisation de l'offre dans chaque pays sert ainsi à comprendre et situer celle-ci dans la diversité des formes d'accueil existantes (Melhuish & Moss, 1991).

Les études internationales ayant pour objet central l'étude des politiques pour la petite enfance élargissent significativement la compréhension. Les apports de ces travaux sont de deux ordres, ils ont permis de faire émerger une conception plus détaillée des objectifs des services ainsi qu'une description plus construite et nuancée des dispositifs pour la petite enfance.

La description des finalités des services s'est affinée. Certains auteurs opèrent une distinction entre les types de services d'après leur finalité(s) ou fonction principale (Bradshaw & Finch, 2002 ; Plantenga & Siegel, 2004), le service étant alors conçu soit comme un outil de soutien aux parents qui travaillent (dit « service de garde » ou *childcare*) -et dans certains pays également aux demandeurs d'emploi et personnes en formation-, soit comme un apport positif au développement et à l'éducation de l'enfant (dit service préscolaire ou *preschool*). Cette distinction, faisant sens sur le plan conceptuel, comporte néanmoins un caractère abusif. Il ressort de l'approfondissement de la réflexion menée au niveau international que les services pour la petite enfance remplissent en effet essentiellement trois fonctions : économique, éducative et sociale (Vandenbroeck, 2006). Celles-ci sont effectives, même si elles ne sont pas toutes reconnues de manière explicite. Une vision pluraliste des services se diffuse dans le secteur de la petite enfance et s'est concrétisée par l'apparition d'une nouvelle terminologie : « éducation et accueil du jeune enfant » (EAJE), en anglais « early childhood education and care » (ECEC) (OECD, 2001 & 2006).

L'étude des dispositifs d'EAJE s'est érigée sur la base de trois grands travaux de comparaisons internationales. D'autres travaux sont venus appuyer ou compléter cette réflexion, nous y reviendrons dans les sections suivantes.

Le *Réseau des modes de gardes d'enfants et d'autres mesures destinées à concilier les responsabilités professionnelles et familiales*, auteur d'une réflexion s'échelonnant sur une décennie, a souligné le premier des enjeux fondamentaux ayant trait aux services d'EAJE : le développement des services, l'accès, la cohérence entre objectifs et actions, et la formation (comme gage de qualité de l'accueil). Le second travail a consisté en l'identification des facteurs déterminant les modifications des politiques et des programmes d'EAJE au sein de 29 pays répartis sur 5 continents (Cochran, 1993). Ayant abouti à la construction d'un cadre conceptuel pour l'EAJE, Cochran pointe 5 enjeux pour les

politiques : le niveau d'offre de services, le public ciblé (en ce compris la division par groupe d'âge<sup>6</sup>), le niveau de la qualité, le niveau de la régulation du système (comme garant de la stabilité et de l'uniformité, et dans une certaine mesure de la qualité), et le financement (privé/public), directement liée au précédent. Enfin, l'*examen thématique de la politique de la petite enfance*, commandité par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique, a eu pour but d'approcher l'ensemble des dispositifs d'EAJE, indépendamment de la structure, du financement, des horaires et du contenu des programmes. Cinq éléments sont pointés : l'offre (question de l'accès notamment d'après l'âge des enfants), la qualité, la cohérence et la coordination des politiques, les professionnels (formation et conditions de travail ; cadres pédagogiques) et le financement.

En substance, ces travaux partagent un intérêt pour les dimensions d'offre (description détaillée des services), d'accessibilité (public ciblé et conditions assurant l'accès effectif de ce public au service), de qualité (encadrement et professionnels), de financement et de cohérence des politiques mises en place en regard des objectifs. L'analyse est de plus traversée par une scission entre les groupes d'âge : moins de trois ans ; trois ans à l'âge de l'obligation scolaire. Cette scission repose sur le constat des fortes dissemblances (dans les objectifs, l'offre, l'organisation, la réglementation, la qualité, etc.) entre les services pour ces deux groupes d'âge respectifs (*Réseau des modes de gardes*, 1996). Cette différenciation des politiques, pratiquées dans la majeure partie de l'Europe, est désormais une recommandation dans l'analyse des dispositifs d'EAJE (Eurostat, 2004: 14).

## 1. DES INDICATEURS PERTINENTS ET DE QUALITÉ

Pour pouvoir discuter de manière critique des indicateurs, il est nécessaire de commencer par les inscrire dans une approche cohérente de ce qu'ils sont sensés mesurer, c'est-à-dire le système d'EAJE. Pour ce faire, nous partons de l'intérêt d'aborder les actions relatives à l'EAJE comme un système et nous utilisons le cadre d'analyse repris à Champagne & al. (2005) à propos des systèmes de santé. Ces auteurs se fondent sur la notion de 'systèmes organisés d'action' pour décrire les systèmes de santé, qu'ils considèrent comme inscrits dans des contextes précis et à un moment historique donné. Selon eux la 'physiologie' de ces systèmes résulte de l'interaction entre une structure symbolique (représentations, valeurs, normes collectives), une structure organisationnelle (règlements qui définissent la distribution des ressources, des droits et obligations), et une structure physique (ressources). Les trois structures sont les constituants retenus pour analyser les systèmes d'EAJE. Nous considérons en effet que la notion de structure symbolique est très importante dans la mesure où les systèmes d'EAJE sont très fortement influencés par les valeurs sociétales concernant l'image de l'enfant et celles de la mère et de la femme (Cochran, 1993 ; OECD, 2001 & 2006). Pour la structure organisationnelle des systèmes d'EAJE, nous retiendrons comme composantes les différentes dimensions de l'accessibilité des services d'EAJE et le

---

<sup>6</sup> Si la prise en charge des enfants âgés de plus de 3 ans prête peu à discussion, celle des enfants en dessous de cette limite d'âge varie fortement selon les pays et peut être expliquée par les valeurs et les traditions nationales (Cochran, 1993).

financement. Enfin, pour la structure ‘physique’, nous retenons les facteurs dits ‘structurels’ de la qualité des services. A ces trois structures, une dimension d’évaluation du système sera ajoutée pour compléter l’analyse comparative internationale. Nous proposons donc de caractériser le système d’EAJE par (I) une structure politique et légale renvoyant aux normes, valeurs et représentations ; (II) une organisation (offre, accès, financement); (III) des facteurs structurels de la qualité ; et (IV) un niveau de performance.

Seules les caractéristiques qui résultent de décisions des autorités publiques responsables et non d’arrangements entre personnes privées seront retenues, principes déjà à l’œuvre dans l’étude de Gornick & al. (1997). En effet, l’accueil de jeunes enfants est une activité fréquemment effectuée dans un cadre informel entre personnes privées, et l’importance qu’il peut représenter dans certains pays est en général le résultat de politiques d’EAJE déficitaires.

Nous nous proposons de procéder ici à une revue critique des indicateurs publiés précédemment, et de sélectionner les indicateurs disponibles présentant le plus de cohérence internationale. Nous distinguons les indicateurs qui sont utilisés communément d’autres qui le sont moins. Le cas échéant, nous proposons des alternatives aux indicateurs qui ne rencontrent pas suffisamment de critères de qualité.

Les indicateurs sont discutés sur le plan de leur validité et de leur qualité. Cette discussion résulte de l’expérience acquise lors de l’élaboration d’une base de données sur les systèmes d’EAJE pour les 25 pays de l’UE, et des discussions sur la qualité des indicateurs avec des experts nationaux sollicités à cet effet (Amerijckx & Humblet, 2008). La sélection définitive repose sur 6 critères : la pertinence (P), la validité (V), le caractère récent (R), l’accessibilité (A), l’interprétabilité (I) et la cohérence des données au niveau international (C) (Nardo & al., 2005). Notons par ailleurs l’intérêt de retenir des indicateurs qui contiennent des informations qualitatives et quantitatives (Rostgaard, 2000).

### **1.1. STRUCTURE POLITIQUE ET LÉGALE**

Cette première dimension constitue la pierre angulaire du système d’EAJE ; elle contribue en effet à façonner les 3 autres dimensions (d’organisation, de qualité et de performance) en influant directement sur le degré et la nature de leur développement. En tant que telle, elle relève plus strictement des analyses des politiques, comme le sont également les informations relatives aux résultats mesurés en relation avec les objectifs du système.

Au sein des études portant sur l’EAJE, deux axes forts sont surtout investigués (Tableau 2) : les éléments participant à la caractérisation de la structure du système (Age de l’obligation scolaire ; Tutelle) et des valeurs sur le plan politique (Droit à l’accueil).

### 1.1.1. AGE DE L'OBLIGATION SCOLAIRE ET DE L'ENTRÉE EN PRÉ-SCOLAIRE

L'âge de l'obligation scolaire définit l'âge d'entrée des enfants dans le système scolaire, fixé dans la législation nationale (V,C). Les services pour la petite enfance<sup>7</sup> s'adressant aux enfants en dessous de cette limite, la variable constitue une information précise sur la population concernée (P). La limite étant fixée entre 4 et 7 ans selon les pays, elle permet de voir l'importance accordée à cette tranche de vie, plus ou moins longue (I). L'indicateur correspond à l'âge d'entrée en primaire, en années révolues.

Dans cette même logique, certains auteurs retiennent également l'âge plancher d'admission en service préscolaire (Plantenga & al., 2004 ; Eurostat, 2004). Cet âge est compris entre 2,5 et 6 ans. Il s'agit du critère principal, et parfois unique, régissant l'accès à ce type de service (V,C). L'offre dans ce secteur ayant globalement des caractéristiques plus favorables (niveau de formation, présence d'un curriculum, etc.) que celles du secteur du *childcare*, la possibilité d'accès précoce à ces services est dans ces conditions positive pour les enfants (P,I). L'indicateur correspond à l'âge d'entrée en section préscolaire, en années révolues.

### 1.1.2. TUTELLE

La définition des objectifs et des conditions de fonctionnement de l'EAJE est conditionnée par la politique opérée par le ministère en charge de ce secteur (C,V). L'attribution de cette charge à l'un ou l'autre ministère n'est donc pas sans conséquences pour la conception des finalités de l'EAJE (P), alors que le secteur éducatif apparaît largement plus organisé que le secteur social, ou *welfare* (Rostgaard, 2000) (I). La question de la tutelle a d'importantes conséquences sur l'ensemble du système d'EAJE (Munton & al., 2002).

L'indicateur précise dans quel secteur se situe la politique : Education ou *welfare* (Social, Famille, Travail, Santé), et ce pour chaque groupe d'âge.

### 1.1.3. DROIT À L'ACCUEIL

La présence ou non d'un droit à l'accueil (V,C) constitue un indicateur fiable et pertinent pour la description de la dimension politique et légale du système d'EAJE. L'adoption d'une législation nationale reconnaissant un droit à un accueil pour la petite enfance constitue un élément hautement prédictif de l'accès des enfants à l'accueil public ou subventionné (Gornick et al., 1997) (P). En effet, il s'agit là d'une marque tangible de l'engagement des Etats vis-à-vis de la petite enfance : il revêt ainsi diverses implications en matière de soutien de l'offre de services, et plus généralement de l'assurance du développement d'un secteur d'activité (I).

---

<sup>7</sup> Hormis l'accueil extrascolaire, qui ne sera pas traité dans cet article. Ce type de service s'adresse en effet à des enfants dans une tranche d'âge plus large (2 à 12 ans) et variée selon les pays.

L'indicateur distingue les pays offrant un droit (dans la législation) d'accès à la garde non parentale pour les enfants et ceux ne le faisant pas.

**TABLEAU 2.**

Caractéristiques	Etudes internationales EAJE
Age de l'obligation scolaire	OECD, 2001 & 2006 ; LIS, 2003 ; Cleveland & al. 2003 ; Bradshaw & al, 2002 ; Plantenga & al., 2004 ; OECD, 2004 ; Petrie & al., 2003 ; Eurostat, 2004 ; Kamerman, 2000
Auspices	Roostgaard, 2000 ; Cleveland & al., 2003 ; Rostgaard & al., 1998 ; Eurostat, 2004 ; Petrie & al., 2003 ; OECD, 2001 & 2006 ; Kamerman, 2000
Droit à l'accueil pour les enfants	Gornick & al, 1997 ; LIS, 2003 ; OECD, 2001 & 2006 ; Bradshaw & al, 2002 ; Petrie & al., 2003

#### 1.1.4. AUTRES INDICATEURS

##### 1.1.1.1. DÉCLARATION DE POLITIQUE NATIONALE

Nous faisons l'hypothèse que la présence d'un texte annonçant le développement d'une politique à l'échelon national constitue un point d'ancrage primordial. Bien que l'Union européenne se soit favorablement exprimée sur l'opportunité de soutenir le développement de services d'EAJE, les pays ne partagent néanmoins pas nécessairement la même vision du niveau d'implication des Etats sur cette question (P).

D'après notre expérience, cette information sur les déclarations de politiques dédiées à la petite enfance doit être récoltée avec prudence pour qu'elle soit valide. Cinq critères guident selon nous la sélection : (1) les textes traitent de la politique de la petite enfance (enfants en dessous de l'âge de l'obligation scolaire) ; (2) il peut autant s'agir d'un texte de loi, d'un plan d'action ou une déclaration d'intention. Les textes ne doivent pas obligatoirement contenir des objectifs chiffrés ou des actions à planifier mais bien présenter la « vision » pour cette matière ; (3) ils doivent avoir été émis par des représentants politiques habilités à traiter de ce sujet, c'est à dire en charge du dossier (cf. Tutelle) ; (4) ils ont une visée nationale ; (5) les textes présentent la position la plus récente du pays en la matière.

La dimension nationale peut être inadéquate pour les pays opérant une décentralisation de leur politique en matière d'EAJE. Cependant, il apparaît que la cohérence et la coordination des politiques s'effectue grâce à une politique combinée de décentralisation d'une série d'activités afin de permettre à des dynamiques locales de s'exprimer, tout en gardant un squelette de fonctionnement géré par le niveau central (OECD, 2001 & 2006) (C). Il apparaît ainsi que certains pays décentralisés possèdent néanmoins un texte à visée nationale, assurant une cohérence entre entités régionales (OECD, 2001 & 2006).

L'indicateur est construit en discriminant les pays selon qu'ils possèdent une vision politique explicite pour l'EAJE au niveau national (I).

### 1.1.1.2. POLITIQUE INTÉGRÉE OU DISJOINTE

Cette information introduit une dimension transversale à l'ensemble du cadre politique et légal pour les deux groupes d'âge (C).

Selon l'OCDE en particulier, la condition fondatrice du développement et de la mise en place de politiques cohérentes et globales d'EAJE passe par le partage d'une vision systémique et intégrée du secteur au sein d'un seul ministère, que ce soit celui de l'éducation ou du *welfare* (OECD, 2001 & 2006). Ainsi, se construit une entité complexe et ramifiée qui nécessite des investissements aussi bien financiers que politiques ou légaux. A ce titre, la présence d'une construction unifiée pour l'ensemble des enfants en dessous de l'âge de l'obligation scolaire ou, à l'inverse, disjointe de la politique de la petite enfance est déterminante pour le développement des systèmes d'EAJE (P). On parle respectivement, positivement d'une politique intégrée, et négativement d'une politique disjointe pour la petite enfance (I).

L'indicateur distingue les pays selon leur niveau d'intégration ou de scission de leur politique d'EAJE.

## 1.2. ORGANISATION

Cette dimension du système d'EAJE est habituellement caractérisée par trois éléments : la disponibilité, l'accessibilité et le financement. Elle constitue la partie la plus documentée dans les études internationales, portant exclusivement ou non sur la petite enfance.

### 1.2.1. DISPONIBILITÉ

Cette section traite de trois types de modalités (Tableau 3) : la capacité ou le nombre d'enfants pouvant potentiellement être accueilli ; les horaires selon lesquels les différents types de services opèrent ; les types de services offerts.

**TABLEAU 3.**

Caractéristiques	Études internationales EAJE
Typologie des services	OECD, 2004 ; LIS, 2003 ; Plantenga & al, 2004 ; Eurostat, 2004 ; Rostgaard & al., 1998 ; Care Work, 2002 ; OECD, 2001 & 2006
Horaires	Plantenga & al, 2004 ; LIS, 2003 ; Rostgaard, 2000 ; Cleveland & al., 2003 ; Eurostat, 2004 ; OECD, 2001 & 2006 ; Eurostat, 2002
Capacité	Rostgaard, 2000 ; Rostgaard & al., 1998 ; Eurostat, 2004 ; Petrie & al., 2003 ; Vincent & al., 2003

#### 1.2.1.1. LES TYPES DE SERVICES

De nombreuses informations permettent de distinguer les services d'EAJE : objectifs, horaires, public, encadrement, etc. Face à cette profusion, certaines études publient simplement une nomenclature des services pour permettre de considérer leur répartition

au sein des pays, en tenant compte de leurs caractéristiques distinctes. Ce type d'information est utile mais néanmoins d'exploitation difficile dans le cadre d'une analyse comparée basée sur des indicateurs synthétiques au niveau national.

#### 1.2.1.2. CAPACITÉ, MESURE DE L'OFFRE

Malgré l'évidente nécessité de disposer d'un indicateur permettant de quantifier l'offre de services, l'accès à une information pertinente (P), de qualité (V) et qui soutienne la comparaison entre pays (C) demeure un réel problème. Cinq éléments doivent ainsi être considérés : l'unité statistique (la place ou l'enfant), l'âge des enfants (âge précis : années et mois), l'horaire d'ouverture (temps plein ou partiel), le risque de double comptage et la période de référence (Eurostat, 2004 : 18-19).

La mesure de l'offre se présente sous deux formes :

**Capacités d'accueil :** L'information n'est pas collectée avec le même degré de précision et de cohérence dans les pays. En effet, ces données sont surtout collectées pour des raisons administratives de gestion et dépendent de la législation en vigueur tant pour le secteur considéré que pour le groupe d'âge des enfants. Elles ne sont donc pas forcément exhaustives et des problèmes de sous-comptabilisation du secteur privé apparaissent pour certains pays. Or le niveau de désagrégation de l'information étant par ailleurs variable (les données permettant tantôt d'isoler l'information par secteur et/ou par type de service, parfois pour aucun des deux), on ne peut aisément comparer l'offre entre ces pays.

Ensuite, lorsqu'un droit à l'accueil est reconnu pour tous les enfants, les Etats ajustent le nombre des places offertes d'après le nombre d'enfants se présentant à l'inscription. C'est donc, toute proportion gardée, la demande qui commande l'offre et non l'inverse. Ce mécanisme, concernant majoritairement les services préscolaires, n'incite pas à collecter des données de capacité dont l'utilité locale est faible, sauf pour des aspects de planification.

**Taux d'inscrits :** il est souvent utilisé dans les études sur l'EAJE afin d'approcher le niveau d'offre de services. Or il s'agit d'une mesure de recours aux services, et non d'offre à proprement parler (P). Elle présente les mêmes contraintes d'ordre méthodologique (V) que l'indicateur précédent (Eurostat, 2002) et la période de référence divergeant entre pays, le comptage des inscrits ne s'opère ainsi pas de façon homogène. Des problèmes de sous-évaluation du secteur privé apparaissent pour certains pays et les doubles comptages ne sont pas exclus. Enfin les sources étant multiples, tous ces éléments rendent généralement la lecture des résultats difficile (Eurostat, 2004 ; OECD, 2004 ; Plantenga & al., 2007).

Les taux d'inscrits habituellement disponibles cumulent souvent des données d'offre et d'inscription, du fait de la diversité des conditions d'âge et des types de services disponibles pour les enfants de moins de 6 ans.

Toute mesure d'offre doit reposer sur une mesure fiable pour l'ensemble des pays et selon une méthode de comptabilisation identique. A défaut, l'indicateur *proxy* de l'offre de services consisterait en un taux d'inscrits par groupe d'âge (Eurostat, 2002 :20 ; Eurostat, 2004 :26 ; Rostgaard, 2000 :7-8). Mais, pour être valide, cet indicateur devrait toutefois impérativement intégrer les conclusions des remarques méthodologiques soulevées plus haut.

### 1.2.1.3. HORAIRES D'OUVERTURE

La structure horaire généralement présentée l'est sur une base hebdomadaire. Or une information sur l'année est recommandée : année civile ou scolaire (Rostgaard, 2000). Un indicateur pertinent tiendrait compte de la structure horaire des services sur l'année (P). L'information n'est pas toujours aisée à obtenir (Plantenga & al., 2004).

Il est intéressant d'augmenter la lisibilité de la comparaison internationale sur les horaires d'ouverture des services et pour ce faire, il est souhaitable de construire l'indicateur sur une base commune de mesure. Les pays pouvant alors être comparés et classés (I,C). (Rostgaard, 2000 : 5).

Nous proposons que l'indicateur intègre les différentes séquences temporelles (la journée, la semaine et l'année), afin de rendre compte de l'offre réelle sur une base annuelle. Comme les services collectifs présentent des horaires globalement plus stables que dans l'accueil individuel où ils sont davantage négociés sur la base des besoins exprimés par les parents, nous suggérons que l'indicateur porte dès lors sur l'horaire sur l'ensemble de l'année pour les services collectifs.

### 1.2.1.4. AUTRE INDICATEUR : PART DU MARCHÉ DU SECTEUR SUBVENTIONNÉ

L'accès (éligibilité et tarifs), le niveau de qualité (exigences de formation, supervision, etc.) et les horaires peuvent être très variables entre les secteurs public et privé de l'offre (P). En ce sens, disposer d'une information sur la part de ce marché de services pour la petite enfance assuré par le secteur public (ou subventionné) est intéressante à ces divers points de vue. Notons que cet indicateur constitue par ailleurs un bon *proxy* pour le niveau d'accessibilité du système, le secteur public étant plus accessible au niveau du coût, pour la part publique du financement et pour le niveau d'investissement politique.

Un indicateur de la part (pourcentage) de l'offre assurée par le secteur public (ou subventionné selon les pays) est à rechercher.

## 1.2.2. ACCESSIBILITÉ

Outre la disponibilité des services, le recours effectif aux services est dépendant d'autres éléments de l'accessibilité. Ainsi l'accessibilité, tant géographique, qu'économique ou en réponse à des besoins spécifiques, fait partie des recommandations du conseil européen en matière d'objectif de fonctionnement des services d'accueil (*Réseau des modes de gardes,*

1996). Toutefois, l'examen de la littérature en matière de comparaisons internationales nous ramène à deux sous-dimensions d'analyse de l'accessibilité (Tableau 4): les conditions d'éligibilité, la tarification et le coût pour les utilisateurs. L'accessibilité géographique est très faiblement représentée dans les références (mais on la retrouve dans Eurostat, 2002).

**TABLEAU 4.**

Caractéristiques	Etudes internationales EAJE
Critères d'éligibilité	Rostgaard, 2000 ; Rostgaard & al., 1998 ; Cleveland & al., 2003 ; Bradshaw & al, 2002 ; Eurostat, 2004 ; Kamerman, 2000 ; OECD, 2001 & 2006
Coût de la garde	OECD, 2002 ; Rostgaard, 2000 ; Care Work, 2002; Eurostat, 2004
Modulation du prix	LIS, 2003 ; Cleveland & al., 2003; Rostgaard & al., 1998 ; Plantenga & al., 2004 ; Vincent & al., 2003 ; OECD, 2001 & 2006 ; Eurostat, 2004 ; OECD, 2002

#### 1.2.2.1. CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Cette information sert à décrire la population des enfants ayant le droit de s'inscrire. A ce titre, elle constitue un indicateur de l'accès du système d'EAJE (Rostgaard, 2000 : 6).

Ces conditions sont extrêmement variables entre services, principalement selon le secteur de l'offre. En effet, l'accès aux services privés est majoritairement conditionné par la capacité financière des parents. Dans le secteur public (ou subventionné), la question du prix cède partiellement, voire totalement la place à d'autres critères en rapport avec le statut d'activité des parents, leur niveau de revenus, ou la présence de 'besoins spécifiques'. Schématiquement, on distingue des services à visée universelle (tous les enfants de la tranche d'âge ont accès au service) et des services ciblés (certains groupes de population ont un droit d'accès prioritaire, voire absolu) (Rostgaard, 2000 : 6 ; OECD, 2001 & 2006 ; Eurostat, 2002 : 19). Pour les experts de l'OCDE, il est essentiel de promouvoir une approche universelle en matière d'accessibilité et de réponse aux besoins spécifiques. Cette conception part d'une démarche inclusive qui vise l'ensemble de la population (OECD, 2001 & 2006). A ce titre, l'âge constitue en tant que tel le facteur premier déterminant l'accès aux différents types de services.

L'indicateur d'accessibilité est dichotomique : il différencie les services où l'accès est universel pour les enfants du groupe d'âge, des services conditionnés par d'autres critères (accès prioritaire).

#### 1.2.2.2. TARIFICATION ET COÛT

Une information sur le coût de la garde est souhaitable en ce qu'elle mesure l'accessibilité financière des services pour les familles (Rostgaard, 2000). Les indicateurs construits, nombreux et variés au sein de la littérature, peuvent être distingués entre variables qualitative ou quantitative ; ce dernier niveau étant de loin le plus développé.

L'option quantitative présente le coût en valeurs absolues (coût en devises nationales ou autres) ou relatives (coût en proportion d'un indicateur économique, tel le PIB) ; elle peut porter sur des données agrégées (coût moyen au sein de la population) ou désagrégées (coût par catégorie de revenus du ménage).

Idéalement, un indicateur du coût devrait tenir compte de la durée de garde et du niveau de revenus du ménage (Rostgaard, 2000). Il faut cependant garder à l'esprit qu'une information sur la présence d'un dispositif de déductibilité des frais de garde est nécessaire.

L'alternative qualitative retient les critères de modulation du tarif de la garde pour le service (Eurostat, 2002 :20). Elle permet de voir dans quelle mesure l'enjeu de l'accessibilité financière est strictement envisagé pour des groupes ciblés - à risque – ou s'il traduit une conception plus large de la diversité des positions et des ressources au sein de la population dans son ensemble (P).

Selon les données que nous avons récoltées, les diverses modalités de l'indicateur peuvent être groupées en quatre types majeurs de modulation tarifaire : la gratuité pour tous (repas et transports mis à part) ; la proportionnalité par rapport au revenu (tarif dégressif selon des paliers de revenus des ménages) ; le forfait social (réduction spécifique, voire gratuité totale pour des familles ciblées) ; le tarif plein<sup>8</sup>. Il est aisément comparable entre pays (I)

Autre option, la répartition du coût entre acteurs est présentée dans la littérature (Rostgaard, 2000 ; Eurostat, 2004 ; Plantenga & al., 2004 ; LIS, 2003 ; Kamerman, 2000) mais il est difficile de voir dans quelle mesure elle peut être modulée de façon à permettre la comparaison entre pays (elle semble peu discriminante). Cette information est en ce sens peu interprétable et il nous semble que l'indicateur sur la part du secteur public (subventionné) dans l'offre de services constitue une alternative valable (cf. supra). En effet, elle indique au niveau systémique (et non plus au niveau des utilisateurs que sont les parents), la place prise par le public et le privé dans cette organisation des services.

### 1.2.3. FINANCEMENT

L'utilité d'une ou de plusieurs mesures du financement se justifie par le fait que celui-ci conditionne le niveau global de l'offre de services (dans le secteur subventionné tout au moins) bien qu'il n'informe pas sur le niveau d'homogénéité géographique de l'offre (*Réseau des modes de gardes*, 1996). Plus globalement, les stratégies d'investissements publics pointent la participation de l'Etat dans la prise en charge du coût de l'accueil, afin d'assurer la qualité du système et l'accessibilité aux parents (OECD, 2001 & 2006).

---

<sup>8</sup> La modalité « forfait social » constitue donc un ajout par rapport à Eurostat, 2002.

D'un point de vue systémique, Bradshaw & Finch (2002) ont identifié quatre types de politiques de financement, ayant des conséquences différentes sur le coût de la garde pour les parents : l'augmentation du financement public, la réduction des prix, l'attribution d'allocations, et la déductibilité des frais de garde.

Ces quatre options recouvrent en fait deux approches: le financement de l'offre (subsidés aux pourvoyeurs de services ayant une autorisation) ou de la demande (avantages financiers pour les parents et déductibilité) (Cleveland & Krashinsky, 2003). Le choix de l'une ou l'autre approche est directement lié au débat sur la qualité : l'enjeu pour la première sera de disposer d'une marge de manœuvre pour modifier des situations problématiques (niveau de la qualité de l'accueil non appropriée par exemple), et pour la demande de pouvoir réguler le secteur (Cleveland & Krashinsky, 2003).

Comme l'illustre le Tableau 5, cette information peut être présentée sous forme qualitative ou quantitative. Si cette dernière présente davantage d'intérêt pour la comparaison, elle demeure peu utilisée car elle s'avère nettement plus difficile à obtenir (surtout pour le secteur <3ans).

**TABLEAU 5.**

Caractéristiques	Références internationales EAJE
Dépenses publiques	OECD, 2002 ; Rostgaard, 2000 ; Bennett, 2002 ; Cleveland & al., 2003 ; LIS, 2003 ; OECD, 2004 ; Mooney & al., 2003 ; OECD, 2001 & 2006
Acteurs du financement	Rostgaard, 2000 ; Eurostat, 2004 ; Plantenga & al., 2004 ; LIS, 2003 ; Kamerman, 2000
Déductibilité des frais de garde[1]	LIS, 2003 ; Rostgaard, 2000 ; Cleveland & al., 2003 ; Vincent & al., 2003 ; Eurostat, 2004

[1] Cette information concerne le soutien de la demande et non de l'offre d'EAJE (Cleveland & al., 2003 ; Vincent & al., 2003). Elle ne sera pas retenue comme indicateur de description de l'offre. Notons toutefois qu'elle est liée au coût et aux subventions dans la mesure où elle varie positivement avec les tarifs de la garde et négativement avec le niveau de subsides des milieux d'accueil (Vincent & al., 2003).

S'agissant des indicateurs, deux options existent, chacune présentant une série de limites.

#### 1.2.3.1. PART DES DÉPENSES POUR L'EAJE DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES

Cette information est de loin la plus reprise dans les études internationales portant sur l'EAJE. L'indicateur place la comparaison des pays au niveau de la part des finances publiques consacrées à l'EAJE (P). On observe ainsi la place accordée au secteur et elle constitue à ce titre un *proxy* pour l'évaluation de l'intérêt des Etats pour l'EAJE (Rostgaard, 2002).

La forme classiquement proposée est la part des dépenses en fonction du PIB. Les contraintes liées à son interprétation portent essentiellement sur les fluctuations de la mesure du PIB et sur sa variation entre pays (Rostgaard, 2000) (C).

### 1.2.3.2. DÉPENSES CONSACRÉES POUR L'EAJE

L'indicateur alternatif est une mesure des dépenses publiques nettes moyennes par place d'accueil à temps plein en fonction de la parité du pouvoir d'achat (Rostgaard, 2000). Elle présente deux avantages : elle tient compte du niveau de vie au sein du pays et elle ramène l'information à une unité comparable 'place d'accueil'. De plus, comme l'auteur le précise, cette mesure doit tenir compte du type de service (les frais de fonctionnement ne se valant pas) et des tutelles (éducatif ou childcare) afin d'assurer la comparaison.

Or, bien que présentant de nombreux intérêts, la mesure de la capacité présentant de nombreuses lacunes, cet indicateur ne peut être raisonnablement envisagé à l'heure actuelle.

## 1.3. QUALITÉ

Les variables de ce type portent sur trois domaines (Tableau 6) : la réglementation (conditions d'ouverture et de maintien), les professionnels (compétences et statuts, conditions de travail) et les interactions (entre pairs et entre professionnel et enfants).

**TABLEAU 6.**

Caractéristiques	Etudes internationales EAJE
Réglementation	Rostgaard, 2000 ; Munton & al., 2002 ; Eurostat, 2002
Contrôle de qualité	Rostgaard, 2000 ; Care Work, 2002 ; OECD, 2001 & 2006
Taille des groupes	Rostgaard, 2000 ; Munton & al., 2002 ; Cleveland & al., 2003 ; Rostgaard & al., 1998 ; Eurostat, 2004 ; Plantenga & al., 2004 ; Mooney & al., 2003 ; OECD, 2001 & 2006
Taux d'encadrement	OECD, 2002 ; Olmsted, 2002 ; LIS, 2003 ; Rostgaard, 2000 ; Munton & al., 2002 ; Cleveland & al., 2003 ; Rostgaard & al., 1998 ; Eurostat, 2004 ; Plantenga & al., 2004 ; Bennett, 2002 ; OECD, 2004 ; Mooney & al., 2003 ; Care Work, 2002 ; OECD, 2002 & 2006 ; Kamerman, 2000 ; Eurostat, 2002
Formation	OECD, 2002 ; LIS, 2003 ; Olmsted, 2002 ; Rostgaard, 2000 ; Munton & al., 2002 ; Cleveland & al., 2003 ; Eurostat, 2004 ; Plantenga & al., 2004 ; OECD, 2004 ; Mooney & al., 2003 ; Care Work, 2002 ; OECD, 2001 & 2006 ; Kamerman, 2000 ; Eurostat, 2002
Salaires & Conditions de travail	OECD, 2002 ; Rostgaard, 2000 ; Munton & al., 2002 ; Eurostat, 2004 ; Plantenga & al., 2004 ; LIS, 2003 ; Mooney & al., 2003 ; Kamerman, 2000 ; Eurostat, 2002 ; OECD, 2004 ; Care Work, 2002 ; OECD, 2001 & 2006 ; Olmsted, 2002

La dimension structurelle de la qualité est due à divers éléments : l'environnement physique de l'accueil ; la spécificité et le niveau de formation du personnel ; le taux d'encadrement et la taille des groupes ; le curriculum ; et les conditions de travail et salaire du personnel (OECD, 2006, Munton & al., 2002: 48). Ces sont là des déterminants de la qualité des services, mais peu parmi eux peuvent faire l'objet de descripteurs valides au niveau international. Les principaux disponibles sont la formation du personnel et les taux d'encadrement (Melhuish & Moss, 1991 ; Munton & al., 2002 : 109 ; Mooney & al., 2003). Qui plus est, dans une logique de limitation des coûts, il semblerait que les investissements dans le personnel qualifié soient plus efficaces que la diminution des taux d'encadrement (Cleveland & Krashinski, 2003 :43).

### 1.3.1. TAUX D'ENCADREMENT

Le taux d'encadrement des enfants dans les services d'EAJE constitue un indicateur clé du niveau de qualité des dispositifs (Munton & al, 2002 ; Mooney & al., 2003) ; il a donc toute sa place dans l'évaluation des dispositifs d'EAJE (Plantenga, 2007) (P). En outre,

il reflète une série d'options prises en amont s'agissant du financement ainsi que des normes en matière de sécurité et d'environnement pour les dispositifs d'EAJE.

Un faible ratio constitue un bon classement (I). Tous les pays n'ayant pas légiféré en la matière et l'écart entre taux théorique et effectif étant parfois important, il est préférable de comparer des taux effectifs moyens lorsque ceux-ci sont disponibles (C,V).

Les ratio varient fortement entre pays, et selon le niveau de décision (local ou national), l'âge des enfants, le secteur de l'offre et le jumelage avec d'autres critères de qualité (Munton & al., 2002 : 39-43) (C). Nous retenons deux éléments afin de rendre compte de cette variation : le type de service (objectifs) et l'âge des enfants (besoins diversifiés à niveaux de développement variés des enfants).

L'indicateur souhaitable présente l'information par groupe d'âge en tenant compte du type de service considéré.

### 1.3.2. LES PROFESSIONNELS

Les caractéristiques relatives au personnel concernent le niveau de formation et la formation continuée, les conditions de travail et de salaires (P). Elles interviennent également au niveau des déterminants de l'utilisation des services.

Parmi ces caractéristiques, le niveau et la qualité de la formation du personnel au sein de l'EAJE traduisent l'importance donnée au secteur dans les politiques (*Réseau des modes de gardes*, 1996) (I). Pour le *Réseau des modes de garde*, cette qualité passe en fait à la fois par une définition des curriculums (savoirs spécifiques selon le type d'accueil considéré ou formations communes non spécifiques) et des professionnels concernés (travailleurs du secteur public uniquement ou du secteur privé par la même occasion).

L'indicateur à retenir porte sur le niveau de formation initiale exigé pour le personnel travaillant dans le secteur de l'EAJE. Bien que les enfants soient en contact avec divers types de professionnels au sein des structures, il semble plus réaliste et pertinent de retenir le niveau de formation pour le personnel ayant la charge principale des enfants. Pour le secteur du *childcare*, les pays n'exigent pas tous une formation minimale ; on observe différents niveaux allant d'aucune formation à une formation secondaire spécialisée, supérieure non universitaire, universitaire.

Pour les conditions de travail, notons que l'analyse recouvre le statut, le salaire, la féminisation du secteur et la perspective de carrière dans le secteur (OECD, 2006). Les études retiennent essentiellement le salaire des professionnels (OECD, 2002 ; Rostand, 2000 ; Munton & al., 2002 ; Eurostat, 2004 ; Plantenga & al., 2004; LIS, 2003) et le taux de remplacement (turnover) du personnel, mais aussi le niveau de féminisation du secteur (OECD, 2004 ; Care Work, 2002; OECD, 2001 & 2006 ; Olmsted, 2002). Des valeurs élevées pour ces deux derniers constituent des marqueurs d'un secteur d'emploi précaire.

Les données sur les professionnels du care, via l'enquête sur les forces de travail, sont malheureusement inutilisables du fait de l'impossibilité d'isoler cette catégorie de travailleurs (Cameron & al., 2003).

#### 1.4. PERFORMANCE

La performance du système est peu étudiée au niveau de l'EAJE. Pourtant cette dimension constitue une part importante de l'analyse des systèmes d'EAJE, dans la mesure où elle permet d'en évaluer le degré d'efficacité globale (cf. plus haut OECD, 2006 ; Réseau des modes de garde, 1996) dans l'hypothèse où sa finalité est d'accueillir une certaine proportion d'enfants.

Les quelques variables discutées (Tableau 7) dans la littérature renvoient à deux types d'information : le niveau d'utilisation des services (général ou spécifique, s'agissant du type de service, ou de caractéristiques de la population) et des mesures de l'équité d'accès (selon des caractéristiques du service ; du lieu ou de la population).

TABLEAU 7.

Caractéristiques	Etudes internationales EAJE
Mesures d'utilisation des services	Olmsted, 2002
Mesures d'inégalité de couverture	OECD, 2001 & 2006 ; Eurostat, 2004

##### 1.4.1. UTILISATION DES SERVICES

Le niveau d'utilisation des services constitue l'une des mesures les plus directes de la performance du système d'EAJE (P): elle permet de confronter le niveau de l'offre (investissements) par l'analyse de l'utilisation (produits et résultats) (I). Résultante de divers facteurs, l'utilisation est ainsi optimale si le service est disponible et à proximité ; s'il répond à une demande ; est accessible socialement et financièrement parlant ; est accessible au niveau des horaires d'ouverture ; et présente un niveau de qualité en relation avec les attentes des parents.

Ce type d'information peut être obtenu à l'aide d'enquêtes individuelles auprès de la population ayant ou non recours au service. Dans le souci de comparer un nombre élevé de pays, on préférera le recours à une source de niveau international (C). Dans le cas de l'Europe, la base de données européenne *Survey on Income & Living Conditions* (SILC) peut être mobilisée. Portant sur les revenus des ménages ainsi que sur leurs principales sources de dépenses (logement, santé, services, biens de consommation, etc.), cette base de données fournit plus spécifiquement des données sur l'utilisation des différents modes de garde (formel ou informel, collectif ou individuel) par les ménages au sein des pays de l'Europe. Elle doit être renforcée par rapport à ces données. L'information récoltée tient compte du temps hebdomadaire d'utilisation de différents modes de garde non parentale.

Cependant les données ne comportent aucune information sur le coût effectif de l'utilisation, ce qui constitue une lacune majeure.

Nous proposons que l'indicateur porte sur l'utilisation des services d'EAJE par groupe d'âge et sur une modalité (horaire) commune (I). Il tiendrait compte du temps d'utilisation et du type de service considéré : seuls les services formels seront retenus (P). L'évaluation de la performance du système d'EAJE ne peut en effet porter que sur les dispositifs soumis à réglementation (V). A ce titre, la base de données SILC (2006) ne permet pas de retenir les accueillantes autonomes<sup>9</sup>, leur exclusion du calcul introduisant une sous-évaluation de l'utilisation.

#### 1.4.2. MESURES D'INÉGALITÉS ET D'INÉQUITÉ

Bien que très rarement abordée, numériquement parlant, la présentation d'indicateurs d'équité d'utilisation des services d'EAJE constitue une information essentielle quant au degré de performance des systèmes d'EAJE (OECD, 2001 & 2006 ; Eurostat, 2004). Son utilité se justifie par l'évaluation qu'elle permet du degré d'accessibilité accompli par le système en relation avec ces objectifs de départ (cf. supra Accessibilité) (P).

Un indicateur sur les niveaux de couverture de l'offre selon les zones géographiques (ratio du taux de couverture des places entre la région la mieux couverte et la région la moins bien couverte) constitue une possibilité. Des mesures d'utilisation qui permettent de distinguer l'utilisation selon différents critères, l'âge exact (et non le groupe d'âge, avec des risques de double comptage des enfants) et les caractéristiques socio-économiques des parents, répondraient à ce type d'objectifs d'évaluation.

#### 1.4.3. AUTRE INDICATEUR : MESURE DU BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT

Comme nous l'avons précédemment souligné, les services d'EAJE remplissent diverses fonctions (Vandenbroeck, 2006). Ils partagent néanmoins tous un intérêt pour le bien-être présent et à venir de l'enfant (OECD, 2006).

Malgré l'utilité reconnue d'une mesure de l'impact des structures sur le développement de l'enfant (P), son identification demeure problématique. Il faudrait s'entendre sur le critère qui fasse consensus sur le plan scientifique et des valeurs, ce qui est loin d'être le cas (C,I). Au sein de l'OCDE, on trouve ainsi deux tendances majoritaires : les partisans d'une mesure portant sur le développement des enfants et la réussite scolaire (*school readiness*), et ceux préférant une mesure de performance du service dans son ensemble (OECD, 2006).

La réflexion sur cette question doit donc être poursuivie afin d'aboutir à un consensus acceptable pour les différents pays sur les plans éthique et scientifique (V).

---

<sup>9</sup> Celles-ci étant regroupées, sans distinction possible, avec le personnel de maison, des baby-sitter ou jeunes filles au pair, etc. ayant pour seule caractéristique commune avec les accueillantes la rémunération directe via l'employeur (parent) en échange d'un service (portant en l'occurrence sur la garde des enfants).

## **2. DES INDICATEURS DISPONIBLES POUR 18 PAYS EUROPÉENS**

Il apparaît très clairement dans la comparaison des politiques d'EAJE au niveau européen qu'un dilemme se pose entre la préoccupation de précision et les moyens de la comparaison de cette politique. Par delà l'intérêt de décrire la spécificité des dispositifs proposés dans les différents pays, il existe néanmoins des contraintes pratiques liées au niveau d'accès aux données très variable entre pays (celui-ci reflète généralement les lacunes en matière de collecte de données). Cet état de fait influe directement sur le niveau de spécificité de l'information réellement approchable (Eurostat, 2004).

Ainsi, nous avons privilégié la comparaison d'un nombre « maximal » de pays, suivant la disponibilité des données et l'établissement de contacts avec des experts nationaux, tout en maintenant un niveau de spécificité dans les catégories d'informations proposées. Le manque de données et la difficulté d'harmonisation caractérisent davantage les services pour les enfants de moins de trois ans. Ceci peut s'expliquer par une prédominance du secteur privé dans une série de pays ainsi que de l'attribution de la gestion des services au niveau régional (Bradshaw & Finch, 2002).

Partant des 25 pays européens, nous sommes arrivés à un groupe restreint de pays pour lesquels la documentation de base et l'identification d'un expert national réactif étaient disponibles : il s'agit des 15 premiers entrants dans l'Europe ainsi que la Hongrie, la Pologne et la République tchèque. La sélection des indicateurs s'est affinée en parallèle à celle des pays, en tenant compte de cette même contrainte d'accès aux données.

Le tableau 8 reprend les indicateurs retenus pour les 18 pays européens. Les données les plus récentes ont été recherchées, en tenant compte de leur qualité et pertinence. Les données provenant de sources variées, les colonnes 4 et 5 du tableau sont dédiées à l'évaluation du niveau de cohérence de l'information présentée pour les 18 pays : celle-ci est-elle en ce sens fortement ou moyennement comparable.

**TABLEAU 8.**

<b>Dimensions EAJE</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>année disponible</b>	<b>Conférence internationale</b>	<b>Commentaires</b>	<b>type de source ou source (1)</b>
<b>Structure politique et légale</b>	Age de l'obligation scolaire	2008	✓	Hongrie : entre 6 et 8 ans	Eurydice (en routine)
	Age de l'admission en préscolaire	2008	✓✓		en routine
	Tutelle	2008	✓✓		en routine
	Droit à l'accueil	2008	✓	Age du droit variable	en routine
	Politique intégrée	2008	✓✓		en routine
<b>Organisation</b>	Déclaration de politique nationale	2006	✓	Décentralisation des politiques EAJE dans certains pays	BDD PEPSI
	Indice horaire annuel du service collectif principal	2008	✓✓		BDD PEPSI
	Accès universel ou prioritaire	2008	✓✓		BDD PEPSI
	Part du secteur subventionné	après 2000	✓		littérature
	Modalités de fixation du tarif	après 2000	✓✓		BDD PEPSI
<b>Qualité</b>	Coût (%APW) de la garde (<3ans)	2001-2003	✓	Déductibilité des frais de garde exclus du calcul	littérature
	%PIB investi ISCED 0	2001-2005	✓	Résidus autres niveaux d'enseignement inclus	Eurostat (en routine)
<b>Performance</b>	Taux encadrement moyen en service collectif	après 2000	✓	Variations régionales	Littérature
	Niveau de formation initiale requis pour le personnel en contact principal avec l'enfant	2000-2007	✓✓	modifications rapides pour les 0-3 ans	Littérature
	Intensité d'utilisation des services (%ETP)	2005	✓	Accueillantes autonomes exclues alors que leur poids dans l'offre varie entre pays	BDD PEPSI

(1) Sources : en routine=dans les descriptions nationales ; littérature= publication, variations des pays couverts; BDD-pepsi=collectes spécifiques.

Parmi l'ensemble des indicateurs, peu d'entre eux offrent une forte cohérence internationale, et la moitié date de quelques années.

Dans la première dimension, six indicateurs sont identifiés, dont cinq sont disponibles dans des descriptions de routine du secteur de l'EAJE. Pour l'organisation, six indicateurs sont proposés mais seul l'un d'entre eux est accessible en routine. Notons qu'aucune mesure de l'offre de services n'a pu être retenue. Pour les indicateurs relatifs à la qualité dans le système EAJE, la littérature a dû être consultée du fait de la faible cohérence au niveau international et de la rapidité de modification des informations pour les services 0-3 ans. Enfin, l'indicateur de performance proposé dépend de l'exploitation d'une base de données (EU-SILC) assez lourde à manipuler.

## CONCLUSION

La discussion sur des indicateurs d'EAJE est largement entamée (Eurostat, 2002 ; Eurostat, 2004; Bennett, 2002 ; OECD, 2002 ; Rostgaard, 2000 & 2002 ; etc.). A ce titre, cet article a eu pour but de clarifier l'intérêt des dimensions investiguées pour l'analyse des systèmes d'EAJE en Europe, et la qualité des indicateurs et données nécessaires à cette fin.

On constate que les études internationales portant sur la question du genre dans les Etats providences ont largement favorisé l'analyse des dimensions d'organisation et de qualité du système. Or selon nous, si ces dimensions sont essentielles, elles ne font sens qu'avec les dimensions politique et de performance qu'il est nécessaire d'incorporer également.

La qualité des analyses comparatives des systèmes d'EAJE tient à deux éléments essentiels : le modèle théorique sous-jacent à l'analyse du secteur de la petite enfance ; la disponibilité des données. Le cadre théorique gagne ainsi à être exposé, en ce qu'il éclaire directement le choix des indicateurs et dimensions d'analyse comparative. S'agissant des données, l'amélioration de la collecte reste une priorité (type des données récoltées et uniformisation de cette collecte), car elle conditionne directement la réalisation de l'analyse et qu'elle module la justesse de l'analyse comparative.

## REFERENCES

- Antonnen, A. and J. Sipilä**, 1996. "European Social Care Services : Is it Possible to Identify Models?", *J Eur Soc Pol*, 6, pp. 87-100.
- Avdeyeva, O.**, 2006. "In support of mothers' employment : limits to policy convergence in the EU ?", *International Journal of Social Welfare*, 15, pp. 37-49.
- Amerijckx, G. and P. Humblet**, 2008. "Country Factsheets of Early Childhood Education & Care Services in European Countries", Bruxelles : Humblet, P.C. & Meulders, D. <http://www.ulb.ac.be/soco/pepsi/countryfactsheets.htm>
- Bennett, J.**, 2002. *Data needs in Early Childhood Education and Care*. Paris : OECD.
- Bettio, F. and J. Plantenga**, 2004. "Comparing Care Regimes in Europe", *Feminist Economics*, 10, pp. 85-113.
- Bradshaw, J. and N. Finch**, 2002. *A comparison of childcare benefit packages in 22 countries*. Leeds : Department for Work & Pensions.
- Cameron, C., M. Candappa, S. McQuail, A. Mooney, P. Moss, P., Petrie**, 2003. *Early Years and Childcare International Evidence project : the workforce*. London : Department of Education and Skills.
- Champagne, F., A.-P. Contandriopoulos, J. Picot-Touché, F. Béland, H. Nguyen**, 2005. *Un cadre d'évaluation de la performance des systèmes de services de santé : le modèle EGIPSS*. Montréal : Université de Montréal.
- Cleveland, G. and M. Krashinsky**, 2003. *Financing ECEC services in OECD countries*. Paris : OECD.
- Cochran, M.**, 1993. *International Handbook of Child Care Policies and Programs*. London : Greenwood Press.
- Esping-Andersen, G.**, 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurostat**, 2002. *Feasibility study on the availability of comparable child care statistics in the European Union*. Luxembourg : European Communities.
- Eurostat**, 2004. *Development of a methodology for the collection of harmonised statistics on childcare*. Luxembourg : European Communities.
- European Commission**, 2005. *Reconciliation of work and private life : a comparative review of thirty european countries*. Belgium : European communities.
- Gornick, J. C., M. Meyers and K. E. Ross**, 1997. "Supporting the employment of mothers : policy variation across fourteen welfare states", *J Eur Soc Pol*, 7, pp. 45-70.
- Hochschild, A. R.**, 1995. "The Culture of Politics: Traditional, Postmodern, Cold-modern, and Warm-modern Ideals of Care". *Social Politics:International Studies in Gender, State and Society*, 2, pp. 331-346.
- Humblet, P.**, 1994. *Mesures des politiques d'accueil des jeunes enfants : document de réflexion*. Belgium : Commission Européenne.
- Jenson, J. and M. Sineau**, 1997. *Qui doit garder le jeune enfant? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*. Paris : Droit et Société.
- Kammerman, S. B.**, 2000. *Early Childhood Education and Care : An overview of developments in OECD Countries*. Columbia : Columbia University.

- Korpi, W.**, 2000. "Faces of Inequality : Gender, Class and Patterns of Inequalities in different types of Welfare States", *Social Politics:International Studies in Gender, State and Society*, 7, pp. 127-191.
- Kröger, T.**, 2001. *Comparative research on social care : the state of the art*. Brussels : European Commission.
- Leira, A.**, 2002. *Working parents and the welfare state*. London : Cambridge University Press.
- Lewis, J.**, 1992. "Gender and the Development of Welfare Regimes", *J Eur Soc Pol*, 2, pp. 159-173.
- Lewis, J.**, 1997. "Gender and Welfare Regimes: Future Thoughts", *Social Politics:International Studies in Gender, State and Society*, 4, pp. 160-177.
- Luxembourg Income Study**, 2003. *Family Policy database*, Luxembourg : LIS. Site Internet : <http://www.lisproject.org/techdoc.htm>
- Mahon, R.**, 2002, "What Kind of 'Social Europe'? The Example of Child Care", *Social Politics:International Studies in Gender, State and Society*, 9, pp. 343-379.
- McLaughlin, E. and C. Glendenning**, 1994. "Paying for care in Europe: is there a feminist approach?" In Hantrais, L. and Mangen, S. (ed). *Family policy in the welfare of women*. Cross-national research reports. Routledge : Loughborough University of Technology.
- Melhuish, E. C. and P. Moss**, 1991. *Day Care for young children : International perspectives*. London : Routledge.
- Meulders, D., S. Gustafsson, D. Del Boca, H. Symeonidou and J. Le Cacheux**, 2004. *The Rationale of Motherhood Choices : Influence of Employment Conditions and of Public Policies*. Belgium : European Commission.
- Mooney, A., C. Cameron, M. Candappa, S. McQuail, P. Moss, P., Petrie**, 2003. *Early Years and Childcare International Evidence Project : Quality*. London : Thomas Coram Research Unit.
- Moss, P. and C. Cameron**, 2002. *Care work and the care workforce. Report on stage one and state of the art review*. London : Thomas Coram research Unit.
- Munton, T., A. Mooney, P. Moss, P. Petrie, L. Barclay, M.R. Mallardo, S. Barreau, A. Clark and J. Woolner**, 2002. *Research on Ratios, Group Size and Staff Qualifications and Training in Early Years and Childcare Settings*. London : Thomas Coram Research Unit.
- Nardo, M., M. Saisana, A. Saltelli, S. Tarantola, A. Hoffman, E. Giovannini**, 2005. *Handbook on Constructing Composite Indicators Methodology and users guide*. Paris : OECD.
- Olmsted, P.**, 2002. *Data collection and system monitoring in early childhood programs*. Paris : UNESCO.
- Organization for Economic Co-operation and Development**, 2001. *Starting Strong I. Early Childhood Education and Care*. Paris : OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development**, 2002. *Informal consultation of ECEC ministries and national statisticians concerning data collection on early childhood services within the lines framework*. Paris : OECD.

- Organization for Economic Co-operation and Development**, 2004. *Family Database*. Paris : OECD. Site Internet : [http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en\\_2649\\_39263238\\_38082166\\_1\\_1\\_1\\_37455,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_39263238_38082166_1_1_1_37455,00.html)
- Organization for Economic Co-operation and Development**, 2006. *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. Paris : OECD.
- Petrie, P., P. Moss, C. Cameron, M. Candappa, S. McQuail, A. Mooney**, 2003. *Early Years and Childcare International Evidence Project : Provision of Services*. London : Thomas Coram Research Unit.
- Plantenga, J. and M. Siegel**, 2004. *Position Paper "Childcare in a changing world". Part I: European childcare strategies*. Groningen : Rijksuniversiteit Groningen.
- Plantenga, J. and C. Remery**, 2007. *Work Family Reconciliation: In search of reliable statistics and meaningful indicators*. Netherlands : Utrecht School of Economics.
- Réseau des modes de gardes d'enfants et d'autres mesures destinées à concilier les responsabilités professionnelles et familiales**, 1996. *A review of services for young children in the European Union. 1990-1995*. Brussels : European Commission.
- Rostgaard, T. and T. Fridberg**, 1998. *Caring for children and older people - A comparison of european policies and practices*. Copenhagen, Danish National Institute of Social Research. Social Security In Europe.
- Rostgaard, T.**, 2000. *Developing Comparable Indicators in Early Childhood Education and Care*. Paris : OECD.
- Rostgaard, T.**, 2000. *Recommendations for data and indicator development of ECEC systems*. Paris : OECD.
- Vandenbroeck, M.**, 2006. *Globalisation and privatisation : the impact on childcare policy and practice*. The Hague : Bernard Van Leer Foundation.
- Vincent, L. and M.I. Farfan Portet**, 2003. *La réforme du barème appliqué à l'accueil de la petite enfance : une comparaison internationale des systèmes de tarification des milieux d'accueil à la petite enfance*. Bruxelles : Sesa.

