

Europe

Structures d'accueil pour les jeunes enfants et stratégie européenne pour l'emploi Que reste-t-il des engagements de Barcelone ?

Antoine MATH

Dans le cadre d'un « paquet réconciliation » visant à aider les parents à « mieux concilier vie professionnelle, vie privée et vie de famille », la Commission européenne a présenté le 3 octobre 2008 un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de Barcelone sur les structures d'accueil pour les enfants en âge préscolaire ¹. Lors du sommet de mars 2002 à Barcelone, les Etats membres, par la voix du Conseil européen, s'étaient en effet engagés à mettre en place, avant 2010, des structures d'accueil pour :

- au moins 90 % des enfants âgés entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et
- au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans.

Cet objectif chiffré indiquait une volonté nouvelle donnée au niveau européen dans le domaine des modes de garde. Cette question avait certes fait l'objet de précédentes recommandations mais ces dernières étaient restées plutôt lettre morte ². La « méthode ouverte de coordination » appliquée dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi allait-elle permettre de faire mieux ?

Le rapport de la Commission était attendu. Il était notamment demandé par le Parlement européen et les acteurs sociaux. La Confédération européenne des syndicats (CES) regrette depuis longtemps le nombre insuffisant, la mauvaise qualité ou le coût trop onéreux des gardes d'enfants ³. Signe encourageant pour les partisans du développement des modes de garde, ce souci semble également partagé

-
1. « Mise en œuvre des objectifs de Barcelone concernant les structures d'accueil pour les enfants en âge préscolaire », Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, 3 octobre 2008.
 2. En particulier la recommandation 92/241/CEE du 31 mars 1992 du Conseil européen concernant la garde des enfants.
 3. Par exemple en 2006 dans son bilan à mi-parcours du plan égalité des chances, ou encore dans sa position, en juillet 2007, sur la deuxième phase de consultation des « partenaires sociaux » européens concernant la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale.

EUROPE

par le patronat européen. Dans un rapport d'avancement en vue d'un sommet tripartite organisé en mars 2008 sur le thème de la « conciliation », puis dans une lettre conjointe adressée à la Commission en juillet 2008 sur le sujet de la garde des enfants, la CES et les organisations patronales – BusinessEurope, UEAPME¹, CEEP² – ont ainsi demandé aux Etats d'investir davantage dans les infrastructures de garde d'enfants. Dans le dernier courrier qui se base sur 36 contributions reçues des « partenaires sociaux » nationaux de la plupart des pays de l'UE, ils insistent sur l'importance des services de garde d'enfants pour la participation des femmes au marché du travail et la réduction des écarts de salaires entre femmes et hommes.

Le rapport de la Commission sur le suivi des objectifs de Barcelone souligne le bien-fondé d'un développement des structures d'accueil pour enfants : ces dernières constituent un élément central des politiques dites de « conciliation », elles sont nécessaires pour soutenir l'emploi, l'égalité entre les femmes et les hommes, la natalité et la lutte contre la pauvreté. La Commission rappelle que, selon l'enquête sur les forces de travail, plus de six millions de femmes de 25 à 49 ans dans l'UE affirment être contraintes à l'inactivité ou au travail à temps partiel en raison de leurs responsabilités familiales, et pour plus d'un quart d'entre elles, le manque de services de garde d'enfants ou leur coût est à l'origine de cette situation. La participation à l'emploi, pas seulement à temps partiel mais aussi à temps plein, est d'autant plus importante qu'elle permet d'éviter les situations de pauvreté, y compris de pauvreté au tra-

vail, en particulier pour les parents isolés. Enfin, les Etats membres où la fécondité est actuellement la plus élevée seraient aussi ceux ayant facilité la « conciliation » et qui présenteraient un taux d'emploi féminin élevé.

La situation de départ en matière de modes de garde est très différenciée au sein de l'UE. Par exemple, l'effort public consacré à ces mesures, mesuré en % du PIB, présente des disparités extrêmement importantes (tableau 1).

Dans son rapport la Commission fait le bilan des résultats atteints en matière d'offre de garde des enfants. Le Conseil de Barcelone a en effet fixé la part des enfants en bas âge devant être accueillis dans des structures d'accueil avant 2010 en moyenne dans l'Union européenne : au moins 90 % pour les enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire (5 à 7 ans selon les pays), et au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans. Ces objectifs, initialement fixés dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, sont partie intégrante de la désormais dénommée « Stratégie européenne pour la croissance et l'emploi » et de l'« Agenda de Lisbonne ».

Pour vérifier si les objectifs relatifs aux « structures d'accueil officielles » sont atteints, il a fallu définir et calculer des indicateurs de suivi. La Commission s'est basée sur une enquête communautaire harmonisée, l'enquête européenne auprès des ménages sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC), qui n'est pas sans défaut et peut conduire à certaines différences notables par rapport à d'autres sources nationales³. L'enquête

1. Association européenne des artisans et petites et moyennes entreprises.

2. Centre européen des entreprises à participation publique.

3. Dont certaines sont plus appropriées, à l'image de l'enquête modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en France. Voir Ananian S. et Robert-Bobée I. (2009), « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 », *Etudes et Résultats* n° 678, DREES, février.

STRUCTURES D'ACCUEIL POUR LES JEUNES ENFANTS

Tableau 1. Dépenses publiques en services de garde d'enfants et d'éducation pré-primaire (écoles maternelles) – en % du PIB (2005) – OCDE

	Services de garde d'enfants	Services d'éducation pré-primaire	Total *
Islande	0,7	0,5	1,2
Danemark	0,7	0,5	1,2
France	0,4	0,6	1,0
Suède	0,6	0,4	1,0
Finlande	0,7	0,2	0,9
Belgique	0,2	0,6	0,8
Norvège	0,5	0,3	0,8
Bulgarie	..	0,8	0,8
Hongrie	0,1	0,6	0,7
Roumanie	..	0,8	0,8
Lettonie	..	0,6	0,6
Italie	0,2	0,5	0,6
Malte	..	0,6	0,6
Lituanie	..	0,6	0,6
Royaume-Uni	0,4	0,2	0,6
République tchèque	0,1	0,3	0,5
Slovénie	..	0,5	0,5
Pays-Bas	0,1	0,4	0,5
Espagne	0,4	0,0	0,4
Slovaquie	0,1	0,3	0,4
Portugal	0,0	0,4	0,4
Luxembourg	0,4	..	0,4
Estonie	..	0,4	0,4
Allemagne	0,1	0,3	0,4
Chypre	..	0,3	0,3
Autriche	0,3	..	0,3
Pologne	0,0	0,3	0,3
Irlande	0,3	..	0,3
Grèce	0,1	..	0,1

* La colonne « total » indique une partie de l'effort consacré pour les pays dont une seule des deux premières colonnes est renseignée.

Source : base de données de l'OCDE sur la famille (2009).

EUROPE

SILC permet d'avoir une vision assez générale de la situation en 2006, mais il manque encore au niveau européen des outils permettant de suivre les évolutions (les évolutions ne peuvent être distinguées des marges d'erreurs dues à la taille de l'enquête SILC). De plus, la définition retenue par l'UE des « structures d'accueil » est très large. En effet, les structures d'accueil retenues dans le calcul englobent non seulement les structures collectives (crèche collective ou autre centre d'accueil de jour, enseignement préscolaire ou équivalent, services de garde dans un centre d'accueil en dehors des heures de cours) mais aussi la garde dans un milieu familial, en particulier à travers des « gardiennes professionnelles agréées »¹ au domicile des parents ou à celui de ces « gardiennes ». Seuls les services de garde fournis par des membres de la famille, des voisins ou des « gardiennes » non agréées ne sont pas pris en compte pour le calcul du taux de couverture par des « structures d'accueil officielles ». Par ailleurs, un enfant gardé dans une structure d'accueil ne serait-ce qu'une heure par semaine est compté comme un enfant « couvert » par un mode de garde².

Des engagements non tenus

Mais même avec une mesure aussi large, très peu d'Etats membres remplissent leurs engagements. Selon l'approche retenue, seuls cinq Etats (DK, NL, SE,

BE, ES) ont dépassé l'objectif de Barcelone de 33 % d'enfants de 0 à 3 ans dans des « structures d'accueil officielles » (graphique 1). Cinq autres (PT, UK, FR, LU, SI) s'en rapprochent. Dans tous les autres pays, on reste loin de l'objectif. Sept Etats membres (FI, IT, CY, EE, DE, IE, LV) se trouvent à un niveau intermédiaire (entre 16 et 26 %) et huit autres (EL, HU, MT, SK, LT, AT, CZ, PL) affichent un taux de couverture inférieur ou égal à 10 %. La Commission souligne aussi que ces résultats concernent tous types de modes formels d'accueil, et que la situation est en fait bien plus préoccupante si l'on considère les modes de garde ayant des amplitudes horaires réellement compatibles avec un emploi à temps plein. Les heures de fréquentation varient en effet fortement et la proportion d'arrangements qui ne fonctionnent qu'à temps partiel voire très partiel est particulièrement importante dans de nombreux pays. Les cas des Pays-Bas et du Royaume-Uni sont exemplaires à cet égard puisque les enfants de moins de 3 ans fréquentent presque exclusivement des services de garde à temps partiel.

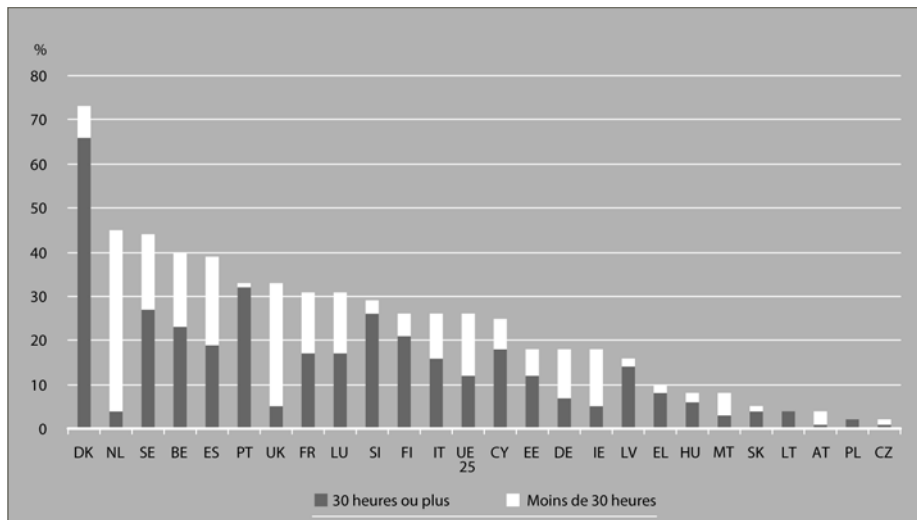
Pour l'objectif concernant les enfants plus âgés (entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire), huit Etats membres (BE, DK, FR, DE, IE, SE, ES, IT) dépassent l'objectif de Barcelone de 90 % de taux de couverture, tandis que trois autres (UK, NL, CY) en sont proches (graphique 2). Sept Etats (EE, SI, HU, FI, PT, SK, AT) affichent un taux de couverture

1. Dans ses documents, la Commission européenne, pourtant soucieuse de promotion de l'égalité entre hommes et femmes, utilise le féminin (comme en France, on privilégie souvent l'expression « assistante maternelle » à « assistant maternel ») ne pouvant cacher l'extrême féminisation des métiers de garde, *a fortiori* de garde individuelle et/ou à domicile.

2. Pour des comparaisons des « taux de couverture », la base de données famille de l'OCDE, construite à partir de données nationales (pas toujours très homogènes), est une alternative à l'enquête EU-SILC.

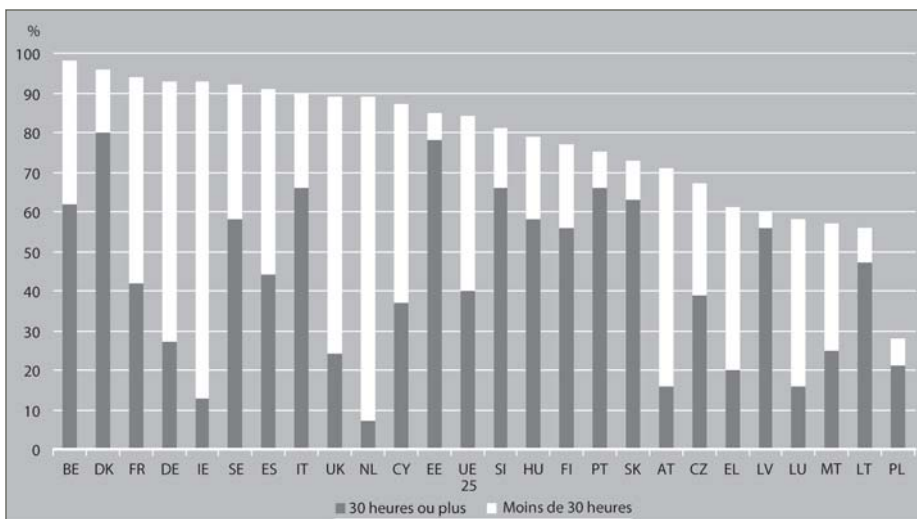
STRUCTURES D'ACCUEIL POUR LES JEUNES ENFANTS

Graphique 1. Proportion d'enfants de 3 ans maximum gardés dans des structures officielles jusqu'à 30 heures par semaine type / 30 heures ou plus par semaine type



Source : Eurostat, EU-SILC (2006).

Graphique 2. Proportion d'enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire gardés dans des structures officielles jusqu'à 30 heures par semaine type / 30 heures ou plus par semaine type



Source : Eurostat, EU-SILC (2006).

EUROPE

significatif mais plus éloigné, compris entre 70 % et 85 %. Là encore, une proportion élevée des structures d'accueil des enfants de cette tranche d'âge ne fonctionne qu'à temps partiel dans la plupart des pays, rendant difficile l'exercice d'un emploi à temps plein pour les parents. Si l'on considère les structures accueillant les enfants à temps plein, plus de la moitié des Etats membres se trouvent en dessous de 50 % et un tiers des Etats membres ont même un taux de couverture inférieur à 30 %.

Outre la question de l'amplitude horaire et de la compatibilité avec un emploi à temps plein, ou encore du caractère financièrement abordable des structures d'accueil existantes, la Commission insiste sur l'amélioration souhaitable de ces modes de garde (qualifications et conditions de travail du personnel, nombre d'enfants par personne). Elle élude toutefois largement la tension existant entre « quantité » et « qualité » des mesures pour lesquelles les Etats sont réticents à consacrer des moyens supplémentaires.

Il faut souligner aussi que les taux de couverture calculés à partir de l'enquête EU-SILC permettent seulement de connaître la situation d'une année donnée (2006). Comme les situations de départ étaient et restent extrêmement disparates, il aurait été utile d'évaluer dans quelle mesure les Etats ont augmenté les moyens consacrés aux dispositifs de garde, c'est-à-dire dans quelle mesure ils ont pris au sérieux leurs engagements.

Les informations manquent pour une telle évaluation. Selon les données rassemblées par l'OCDE sur les dépenses en modes de garde et en services d'éducation pré-primaire, exprimées en % du PIB (tableau 1), peu d'évolutions sont perceptibles entre 2003 et 2005. Les seuls changements notables concernent les bons élèves de la classe qui auraient diminué leur effort entre ces deux dates : ce serait surtout le cas du Danemark mais aussi, dans une moindre mesure, de la Finlande, de la Suède et de la France. Difficile en tout état de cause de pouvoir déceler un moindre « effet Barcelone ».

Une impulsion européenne réduite aux incantations ?

Même si elle constate que la majorité des Etats n'atteindra pas les objectifs de Barcelone à l'échéance 2010, la Commission se garde néanmoins de les critiquer. Les objectifs chiffrés décidés en 2002 dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi étaient pourtant remarquables en ce que, pour la première et unique fois en matière d'emploi, il ne s'agissait pas d'un engagement sur un résultat assez aléatoire comme le sont les taux d'emploi des 15-64 ans ¹, les taux d'emploi des 55-64 ans ² ou le recul de l'âge moyen de cessation d'activité ³, mais bien d'un engagement des Etats sur des moyens de politique publique à mettre en œuvre. Les résultats espérés en matière de chômage et d'emploi ne dépendent pas de la seule

1. Le taux d'emploi moyen des 15-64 ans doit atteindre 70 % en 2010, et au moins 60 % pour les femmes (sommet de Lisbonne, mars 2000). En 2005, il devait atteindre 67 %, et 57 % pour les femmes (sommet de Stockholm, mars 2001).

2. Le taux d'emploi pour les personnes de 55 à 64 ans doit atteindre 50 % en 2010 (sommet de Stockholm, mars 2001).

3. L'âge moyen de cessation d'activité doit reculer de 5 années avant 2010 (sommet de Barcelone, mars 2002).

STRUCTURES D'ACCUEIL POUR LES JEUNES ENFANTS

volonté des Etats mais de bien d'autres facteurs, à commencer par l'état de l'économie mondiale et de la croissance, pouvant expliquer des échecs. En revanche, l'augmentation du nombre de places d'accueil des jeunes enfants dépendait avant tout de la détermination politique réelle de Etats d'y consacrer des moyens supplémentaires. C'était l'occasion de démontrer leur volonté de remplir les engagements pris au niveau européen.

L'impulsion européenne semble donc devoir se réduire à quelques incantations réitérées à l'occasion des « processus », « stratégies » et autres rendez-vous européens. La Commission tente bien de convaincre qu'elle n'est pas prête à renoncer. Elle propose de s'engager à suivre attentivement les politiques menées par les Etats pour augmenter le nombre et la qualité des structures de garde, à fournir de meilleures statistiques et à favoriser l'échange de bonnes pratiques. Mais la Confédération européenne des syndicats (CES) ne s'y est pas trompée. Si elle juge positivement le rapport de la Commission, elle regrette l'absence de pression exercée sur les Etats et elle souhaite des mesures plus concrètes pour améliorer la disponibilité de services de garde accessibles, abordables et de bonne qualité. Elle regrette aussi que rien ne soit prévu pour le nombre croissant de salariées devant prendre soin de parents et de membres de leur famille âgés et/ ou dépendants.

Les mesures proposées par la Commission visent manifestement à ne pas gêner des Etats jaloux de leurs prérogatives dans un domaine où la situation et les politiques nationales restent extraordinairement disparates. Réunis en février 2009 pour discuter des objectifs de Barcelone, les ministres responsables de la famille ont d'ailleurs constaté leurs divergences. Le ministre tchèque en charge de la présidence de l'UE a souligné que les objectifs avaient été adoptés avant l'entrée de nouveaux Etats membres et que ces derniers peuvent avoir une vision très différente de ces questions. Il a ajouté que l'objectif quantitatif choisi n'était pas approprié pour les pays comme le sien qui souhaite privilégier la garde des enfants par les parents eux-mêmes, les parents étant évidemment les mères à leur domicile.

Force est de constater que la « méthode ouverte de coordination » peine à se montrer plus efficace que de simples recommandations. Sur la question des modes de garde, les Etats ne tiennent pas grand compte de leurs engagements et ne cherchent même plus toujours à s'en cacher.

Sources :

<http://europa.eu> (portail de l'Union européenne).

www.eu2009.cz (site de la présidence tchèque de l'Union européenne).

www.etuc.org (Confédération européenne des syndicats).