

Préscolaire et périscolaire : quels modèles en Europe ?

Catherine Collombet

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

Mots-clés

- Modes d'accueil
- Petite enfance
- Préscolaire
- Périscolaire
- Europe

Les modes d'accueil des enfants d'âge préscolaire (c'est-à-dire entre la naissance et l'âge de l'obligation scolaire) bénéficient, depuis au moins une quinzaine d'années, d'une forte attention des autorités publiques et de la recherche académique, notamment en Europe. Ils sont vus comme un levier important de la promotion de l'emploi des femmes, de la conciliation entre vies familiale et professionnelle, du développement des enfants et de la lutte contre la reproduction des inégalités. Au sein des dépenses sociales, il s'agit du type d'intervention dont le caractère « d'investissement social » est le mieux établi. Des pays tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la France ont fait de leur développement une priorité au cours de la dernière décennie.

Le périscolaire ne bénéficie pas d'une place comparable sur l'agenda des politiques publiques. Il présente pourtant des enjeux similaires. Comme le préscolaire, il se situe à la marge de la scolarité obligatoire et se définit par rapport à elle ⁽¹⁾. Il est assuré par une grande diversité d'acteurs (Éducation nationale, collectivités territoriales, secteur associatif) et la couverture de la population, de niveau très variable selon les pays, n'est jamais totale.

À l'heure où la réforme des rythmes éducatifs suscite, en France, un intérêt renouvelé pour les activités périscolaires, il paraît utile de procéder à une analyse conjointe des services préscolaires et périscolaires en Europe. La littérature existante traite ces deux thèmes, en règle générale, de manière séparée, alors qu'ils répondent à des problématiques communes. L'enjeu de cette étude est notamment de déterminer s'il existe une corrélation entre le développement de ces deux types de services. Après avoir montré en quoi les enjeux du préscolaire et du périscolaire sont comparables, les données disponibles sur le périscolaire en Europe sont analysées. La dernière partie étudie dans quelle mesure périscolaire et préscolaire connaissent un développement

corrélé, pour ce qui concerne tant la disponibilité de l'offre que sa qualité. L'apport principal de l'étude est de montrer que cette corrélation est forte vis-à-vis de la qualité (valable sur l'ensemble de l'Union européenne) comme de la disponibilité [si l'on se restreint aux « anciens États membres » ⁽²⁾].

Des enjeux comparables : activité professionnelle des femmes et développement de l'enfant

Le taux d'emploi des femmes, un facteur déterminant du développement des services

Dans tous les pays européens, la scolarisation obligatoire des enfants ne suffit pas à elle seule à assurer une prise en charge suffisante des enfants pour que les deux parents puissent travailler à plein temps. D'une part, elle ne débute qu'à un âge compris entre 5 ans et 7 ans. D'autre part, son amplitude horaire est moindre que celle d'une journée de travail à temps complet. Le développement de services d'accueil préscolaires et périscolaires est donc à l'évidence un levier pour promouvoir le travail des femmes, *a fortiori* le travail à temps complet. Cet objectif est identifié de longue date pour le préscolaire, notamment par les institutions de l'Union européenne. Le développement des services de garde pour la petite enfance est apparu rapidement au niveau européen comme le moyen d'augmenter de façon durable l'emploi des parents, notamment celui des mères. Dès les années 1970, une première prise de position du Conseil européen (résolution du Conseil du 21 janvier 1974) appelle à « *donner une priorité immédiate aux problèmes d'équipements pour permettre aux femmes de réconcilier responsabilités familiales et aspirations professionnelles* ». Dans sa recommandation de 1992 sur la petite enfance (92/241/CEE), le Conseil estime que « *le manque de services de garde d'enfants à des prix abordables pour les parents [...] constitue un obstacle majeur à l'accès des femmes et à leur participation plus efficace au marché du*

(1) Pour l'OCDE, il est un « ensemble d'activités pour les enfants d'âge scolaire et préscolaire avant, entre [la pause déjeuner] et après les heures d'école, ainsi que pendant les vacances scolaires » (base de données OCDE sur la famille, indicateur PF4.3).

(2) Les anciens États-membres de l'Union européenne pour lesquels les données sont disponibles sont : l'Autriche ; la Belgique ; l'Allemagne ; le Danemark ; la Grèce ; l'Espagne ; la Finlande ; l'Italie ; le Luxembourg ; les Pays-Bas ; le Portugal ; la Suède. La Norvège est également incluse dans la comparaison.

travail, à l'égalité de chances avec les hommes, à la pleine participation des femmes à tous les secteurs de la société ». La Stratégie européenne pour l'emploi de 1998 (résolution du Conseil du 15 décembre 1997) réaffirme « *qu'il doit y avoir une fourniture adéquate de garde de bonne qualité pour les enfants et autres personnes dépendantes de façon à soutenir l'entrée et la participation continue des hommes et des femmes sur le marché du travail* ». Enfin, au Sommet de Barcelone en 2002, qui a fait suite à la définition par le Sommet de Lisbonne d'un objectif de taux d'emploi des femmes de 60 % à l'horizon 2010, le Conseil européen a considéré que l'existence d'une offre de services de garde d'enfants constituait un élément essentiel pour parvenir à l'égalité des chances en matière d'emploi entre les femmes et les hommes. Des cibles ont été définies à l'horizon 2010 pour la garde formelle de deux tranches d'âge : 33 % des enfants pour les 0-2 ans et 90 % pour les enfants de 3 ans à l'âge de la scolarité obligatoire.

De nombreux travaux ont confirmé l'incidence de l'offre de services d'accueil des jeunes enfants sur le taux d'emploi des femmes. D'après l'analyse des données de dix-huit pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 1980 à 2007, Olivier Thévenon conclut que, si les taux d'emploi féminins réagissent à divers facteurs comme les taux d'imposition ou les politiques de congés parentaux, « *l'offre de services d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans joue un rôle clé pour aider les femmes à concilier engagement au travail et responsabilités familiales* » (Thévenon 2013 p. 14). En France, Éric Maurin et Delphine Roy ont montré que les femmes dont la demande de place en crèche a été satisfaite retournent beaucoup plus rapidement à l'emploi, avec un effet positif aussi bien sur l'emploi à temps complet que sur l'emploi à temps partiel (Maurin et Roy, 2008).

L'accès aux services périscolaires n'a pas fait l'objet de la même attention des institutions de l'Union européenne. Aucun objectif quantifié n'a été défini en la matière. Si une recommandation de la Commission européenne du 20 février 2013 (2013/112/UE), intitulée « *Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité* », incite les États à « *encourager les écoles, les intervenants locaux et les autorités locales à prévoir de meilleures activités et services périscolaires pour tous les enfants, quel que soit le statut socioprofessionnel de leurs parents* » (2013, p. 5), c'est pour que les enfants accèdent davantage aux activités sportives et culturelles et non dans un but de développement de l'emploi des femmes. L'ensemble des pays de l'Union européenne se caractérisent pourtant par un écart, plus ou moins important, entre les horaires de travail des parents et

Les services préscolaires sont les services d'accueil des enfants avant l'âge de la scolarité obligatoire (de 6 ans en France, cet âge peut être légèrement différent dans les autres pays européens). Cependant, cet article s'intéresse plus particulièrement à la tranche d'âge 0-3 ans, où les inégalités de couverture entre les pays européens sont les plus importantes.

La définition des services périscolaires est moins aisée, en raison de leur grande diversité au sein de chaque pays et entre pays (*). Pour les besoins de cet article, sont inclus dans cette définition les services assurant l'accueil et proposant des activités organisées aux enfants d'âge scolaire en dehors des horaires de la scolarité obligatoire, c'est-à-dire avant l'école, à l'heure du déjeuner, après l'école ou durant les vacances. Ces activités peuvent être de nature variée : activités sportives, culturelles, soutien aux devoirs, etc.

 (*) Plantenga J., Remery C., 2013, *Childcare services for school age children. A comparative review of 33 countries*, European Commission, Directorate-General for Justice, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

les horaires scolaires. On peut faire l'hypothèse que l'amplitude horaire est d'autant plus forte que les femmes travaillent fréquemment à temps complet. Certains groupes de pays illustrent cette corrélation :

- dans des pays où le temps partiel féminin est très peu développé (moins de 20 % des femmes qui travaillent), l'amplitude horaire est forte avec des journées scolaires allant jusqu'à 16 h 30 l'après-midi voire 17 h ou 18 h (Bulgarie, République tchèque, Pologne, Portugal) ;
- à l'inverse, les pays où l'amplitude horaire est faible, avec des journées limitées au matin ou qui se terminent en début d'après-midi, ont souvent un taux de temps partiel féminin supérieur à 40 % : c'est le cas de l'Allemagne, de la Belgique, du Royaume-Uni et des Pays-Bas.

La corrélation n'est cependant pas systématique. Ainsi, certains pays d'Europe centrale et orientale, où le taux de temps partiel féminin est très peu développé, ont pourtant des journées scolaires courtes (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie).

Le développement de l'enfant : un enjeu mieux établi pour le préscolaire

Une abondante littérature souligne les effets positifs de l'éducation préscolaire sur le développement de l'enfant. Elle s'appuie à la fois sur la compréhension des mécanismes de ce développement et sur l'observation empirique de cohortes d'enfants. La série des rapports *Starting Strong* de

l'OCDE (OCDE, 2006) et les rapports du centre Innocenti de l'Unicef (Unicef, 2008) donnent une synthèse de ses principales conclusions.

Les progrès importants des neurosciences au cours des dernières décennies ont permis de mieux comprendre les déterminants du développement cognitif et émotionnel de l'enfant. Ils ont souligné le caractère crucial des premières années de vie, notamment l'importance de la qualité des interactions entre les jeunes enfants et les adultes, l'existence de « périodes sensibles » au cours desquelles se développent des circuits neuronaux spécifiques, le caractère séquentiel des apprentissages et l'incidence durable du niveau de stress dans les premières années de vie. Le prix Nobel d'économie James Heckman (2006) explique qu'en raison du caractère séquentiel des apprentissages, les rendements de l'investissement dans l'éducation sont décroissants avec l'âge, les premiers acquis conditionnant les acquis ultérieurs ; c'est ce qu'illustre la célèbre « courbe de Heckman ».

Sur le plan empirique, de nombreux travaux conduits sur des cohortes d'enfants dont certains avaient bénéficié de programmes d'éducation préscolaire ont montré l'efficacité de ces derniers tant sur les résultats scolaires que sur des questions de comportement (probabilité de grossesse adolescente ou de séjour en prison). On peut notamment mentionner aux États-Unis le *Perry Pre-School Project* dans les années 1960, l'*Abecedarian Project* dans les années 1970 et une évaluation du programme *Early Head Start* en 2005 ; en Europe, l'étude *EPPE (Effective Provision of Pre-School Education)* au Royaume-Uni et une étude sur l'incidence de la fréquentation de l'école maternelle en France (Jarousse *et al.*, 1992). Bien que les programmes étudiés soient relativement coûteux (14 000 dollars par enfant par exemple pour l'*Abecedarian*), le « retour sur investissement » est important (4 à 8 dollars par dollar investi selon certaines études), en particulier pour les enfants de familles défavorisées. Le rapport du Centre Innocenti de 2008 apporte cependant un bémol en alertant sur les risques d'une garde non parentale trop précoce et trop importante dans la mesure où elle coupe l'enfant de ses parents à une période sensible du développement du cerveau où les interactions avec la famille sont importantes, surtout si l'enfant n'est pas assuré de se voir proposer des interactions stimulantes dans la garde externe. C'est pourquoi l'Unicef préconise, pour la première année de l'enfant, le droit à un congé parental rémunéré d'au moins 50 % du revenu d'activité. Il existe également une littérature significative, notamment américaine, sur les enjeux du périscolaire pour le développement de l'enfant, mais ses résultats sont plus contrastés que ceux de celle relative au préscolaire et elle

est moins connue en Europe, du moins dans la sphère de l'élaboration des politiques publiques. En faveur d'une incidence positive sur le développement des enfants, on trouve notamment plusieurs méta-analyses synthétisant des ensembles de plusieurs dizaines de travaux d'évaluation conduits aux États-Unis (Little *et al.*, 2008 ; Durlak et Weissberg, 2007 ; Lauer *et al.*, 2006). Ces études montrent que les enfants qui participent à des programmes périscolaires progressent en estime de soi, ont une attitude envers l'école et un comportement social plus positifs ainsi que de meilleurs résultats scolaires. Les problèmes de comportement et d'usage de drogues diminueraient. Les activités de loisirs organisées auraient en particulier une réelle plus-value par rapport à des loisirs non structurés, et les activités périscolaires auraient un apport spécifique, les activités scolaires ne permettant pas à elles seules d'atteindre les mêmes résultats. Toutefois, ces travaux montrent que ces effets positifs ne sont ni universels ni inconditionnels. Plusieurs revues de littérature concluent ainsi à un impact pour les enfants de familles pauvres mais pas pour les autres enfants. De nombreuses études soulignent le rôle de la qualité des services, mesurée notamment par les ratios d'encadrement, le niveau de qualification du personnel ou les attitudes du personnel, dans les résultats obtenus.

En contrepoint, une note du *think tank* Rand Corporation se montre plus circonspecte sur les bénéfices des activités périscolaires (Bodilly et Beckett, 2005). Elle souligne la qualité insuffisante de nombreux travaux d'évaluation, qui ne contrôlent pas les biais de sélection, les enfants participant aux activités périscolaires n'ayant pas nécessairement les mêmes caractéristiques que les autres, notamment en termes de motivation. Les résultats limités des travaux sur le périscolaire ne donneraient en outre aucune information sur l'efficacité comparée d'autres actions, comme l'allongement des journées à l'école. L'évaluation du périscolaire est enfin rendue complexe par le caractère hétérogène des activités, plus forts que pour le préscolaire. Les différents types d'activité (sport, culture, apprentissages scolaires) n'ont pas nécessairement les mêmes objectifs ni les mêmes résultats mais la littérature actuelle ne permet pas souvent de les distinguer.

Le périscolaire : une couverture très inégale, des modalités d'organisation variées

Des données encore parcellaires sur l'offre périscolaire en Europe

Les données européennes sur l'offre périscolaire apparaissent relativement limitées et essentiellement déclaratives, ce qui en limite la comparabilité. Les principales sources sont les suivantes :

- la base de données de l'OCDE sur la famille recense le

taux de couverture des enfants (nombre d'enfants accédant au périscolaire par rapport au nombre d'enfants total) à différents âges, le taux d'encadrement des enfants et la dépense publique consacrée au périscolaire. La base de données est renseignée à partir des informations fournies par chaque État. Les taux de couverture ne portent pas sur les mêmes tranches d'âge dans chaque pays. Des problèmes de double compte peuvent, en outre, intervenir lorsqu'un même enfant fréquente plusieurs structures périscolaires. Les problèmes méthodologiques sont encore plus aigus pour l'indicateur de dépenses publiques : l'OCDE relève que la dépense est de 7 milliards d'euros en Suède contre 1 million d'euros au Danemark, alors que les deux pays ont un taux de couverture comparable... ;

- la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, ou Fondation de Dublin, a fait réaliser deux séries de rapports nationaux qui concernent le secteur périscolaire, l'un sur l'emploi dans les services pour enfants d'âge scolaire (Eurofound, 2006) et l'autre sur les services périscolaires pour les enfants vivant dans des zones défavorisées (Eurofound, 2007). Ces rapports fournissent des éléments qualitatifs relativement détaillés sur le périscolaire dans chacun des pays étudiés ;

- l'enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie (*European Union Statistics on Income and Living Conditions ou EU-SILC*) a été exploitée pour la première fois en 2013 afin de fournir des informations sur le périscolaire et les législations des États membres en matière de taux d'encadrement et d'exigences de qualification dans le périscolaire, dans le cadre d'un rapport commandé par la direction générale de la Justice de la Commission européenne (Plantenga et Remery, 2013). L'enquête est réalisée chaque année auprès d'un échantillon de ménages dans tous les États membres de l'Union européenne, sur la base d'un questionnaire harmonisé. Cependant, cette source ne permet pas de distinguer les services scolaires stricto sensu des services périscolaires, fournis en dehors des horaires de l'école obligatoire. Les auteurs du rapport ont donc complété l'information par les éléments fournis par un réseau de correspondants nationaux, mais sans référentiel harmonisé.

En dépit de ces limites, ces données collectées par Janneke Plantenga et Chantal Remery apparaissent les plus pertinentes dans la mesure où elles sont les plus récentes ; elles sont utilisées dans la suite de l'analyse.

Un niveau de couverture qui varie fortement en Europe

L'observation du niveau de couverture périscolaire permet de mettre en évidence trois groupes de pays :

- un premier groupe où le taux de couverture est important, supérieur à 60 % : les pays scandinaves à l'exception de la Finlande, les pays baltes à l'exception de la Lettonie, la Hongrie et la Slovaquie ;
- un deuxième groupe où le taux de couverture est moyen, compris entre 25 % et 60 % : la Bulgarie, la République tchèque, la Finlande, la Lettonie, l'Italie, le Luxembourg, la Pologne et la Slovaquie ;
- un troisième groupe où le taux de couverture est limité, inférieur à 25 % : l'Allemagne⁽³⁾, la France [avant la réforme des rythmes éducatifs⁽⁴⁾], l'Espagne, les Pays-Bas, la Grèce, le Portugal et Malte.

Taux de couverture périscolaire selon les pays

Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> • Services périscolaires intégrés à l'école toute la journée : 20 % à l'Ouest et 74 % à l'Est. • « Hort » ou services périscolaires publics fournis par les services de l'administration pour la jeunesse : 26 % à l'Est et 7 % à l'Ouest.
Autriche	18 % (6 ans).
Belgique	85 % des enfants du primaire en communauté francophone.
Bulgarie	50 %
Danemark	90 % (des 6 et 7 ans).
Espagne	10 %
Estonie	66 % (7 ans).
Finlande	27 %
France	13 % (primaire).
Grèce	22 % des enfants du primaire.
Hongrie	76 % (6-10 ans).
Italie	45 % des 6-11 ans.
Lettonie	40 % (15 % après la crise).
Lituanie	68 % des 7-12 ans.
Luxembourg	36 % des 3-12 ans.
Malte	18 % des 7 ans.
Norvège	74 % (niveau 2).
Pays-Bas	22 %
Pologne	27 % du primaire.
Portugal	19 % (6-10 ans).
République tchèque	52 %
Slovaquie	26 % des enfants du primaire
Slovénie	66 % des 6-10 ans pour le périscolaire.
Suède	83 % (6-7 ans).

Source : auteure à partir de Plantenga J., Remery C., 2013, *Childcare services for school age children. A comparative review of 33 countries*, European Commission, Directorate-General for Justice, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

On ne retrouve que partiellement dans ce classement les typologies habituelles en matière de protection sociale en Europe. Les pays scandinaves (hors Finlande) mais également nombre de pays d'Europe centrale (qui sont également

(3) La moyenne des « Hort » (ou services d'accueil périscolaires) à l'Est et à l'Ouest conduit à un taux inférieur à 25 %.

(4) Instaurée par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, la réforme des rythmes éducatifs prévoit, en plus des vingt-quatre heures d'enseignement étalées sur neuf demi-journées, des activités périscolaires ouvertes de droit à tous les enfants. Cette réforme est entrée en vigueur sur tout le territoire à la rentrée 2014.

parmi les mieux classés des pays du second groupe) figurent dans le groupe de tête. Le périscolaire est en revanche peu développé dans les pays d'Europe continentale de l'Ouest, à l'exception de la Belgique francophone. Enfin, les pays d'Europe méridionale sont pour la plupart mal classés, à l'exception de l'Italie. En outre, le statut public ou privé de l'offre ne semble corrélé que de manière limitée au taux de couverture. Seuls les pays du premier groupe se conforment à un modèle homogène, caractérisé par un taux de couverture élevé, une offre de services périscolaires majoritairement publique et un droit d'accès garanti par la loi. Parmi les pays moins bien classés, des pays à offre majoritairement publique sont représentés, comme le Portugal, mais aussi à offre majoritairement privée, comme les Pays-Bas. Le grand nombre de pays pour lesquels cette information n'est pas disponible limite la possibilité de tirer des conclusions à ce sujet.

Le premier groupe peut être illustré par l'exemple de la Suède et de la Hongrie, qui se caractérisent tous deux par un modèle de couverture publique large mais selon des modalités différentes : en Suède, le périscolaire est assuré par des services spécifiques relevant de la responsabilité des communes, alors qu'en Hongrie, il est assuré par les écoles :

- La Suède où le modèle de périscolaire public a pris la plus grande ampleur. L'*Education Act* de 1998 oblige les autorités locales à fournir à tous les enfants âgés de moins de 12 ans une place de « services de temps libre » en centre de loisirs (*Fritidshem*), avec une qualité garantie, dans un délai raisonnable et aussi proche de la maison ou de l'école que possible. La majorité des enfants fréquentent les centres de loisirs qui sont souvent co-dirigés avec l'école et partagent les mêmes locaux. Le pourcentage d'enfants assistant à des activités périscolaires fournies par les centres de loisirs est en forte augmentation depuis les années 2000 (66 % des enfants de 6-12 ans en 2001 ; 83 % fin 2011) ;
- la Hongrie relève également du modèle de couverture publique large avec 76 % des enfants du primaire couverts par des activités périscolaires. Celles-ci sont fournies majoritairement par les écoles et sont le plus souvent gratuites, les parents ne contribuant que pour les repas. Les enfants peuvent y être en petit groupe avec le(la) même enseignant(e) que pendant la journée d'école ou peuvent assister à des activités organisées par des clubs.

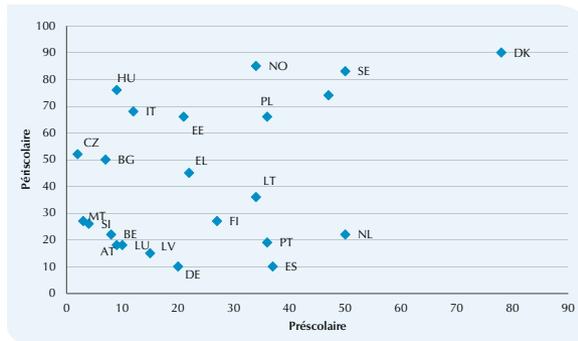
Le deuxième groupe peut être illustré par le cas de la Finlande, seul pays scandinave à ne pas faire partie du premier groupe. Ce pays fait exception dans le paysage scandinave puisque la loi qui régit le périscolaire (le *Basic Education*

Act de 2004) ne prévoit pas d'obligation de fournitures pour les communes. Cependant, la plupart en fournissent et l'État verse des subventions importantes aux municipalités qui offrent un minimum de cinq cent soixante-dix heures annuelles par enfant. Le taux de fréquentation est globalement assez faible (la moitié des enfants âgés de 7 ans et un quart des enfants de 8 ans), ce qui s'explique par une culture nationale très attachée à l'indépendance de l'enfant. Le sujet des « *lone afternoons* » (enfants qui restent seuls l'après-midi) pour les enfants d'âge scolaire pose néanmoins de plus en plus question et le pourcentage d'enfants couverts a fortement augmenté.

Au sein du troisième groupe, à couverture restreinte, plusieurs pays ont engagé ces dernières années un effort significatif de développement du périscolaire :

- le Portugal prévoit, depuis 2006 (loi n° 12591/2006 du ministère de l'Éducation), l'obligation pour les écoles primaires d'offrir des activités périscolaires gratuites dites « *curriculum enhancement activities* » prolongeant les horaires scolaires sur la tranche horaire 15 h 30-17 h 30 et avec un minimum de huit heures par semaine. En outre, 20 % des enfants du primaire bénéficient de services de garde externes à l'école, notamment après 17 h 30 ; un dispositif de « soutien familial » a été créé en 1996 pour aider les familles à financer les heures de garde de l'enfant au-delà des heures scolaires. Les communes sont les principales entités intervenant dans le domaine de la fourniture des services périscolaires puisqu'elles représentent 90 % des fournisseurs périscolaires subventionnés en école primaire. Elles ont la liberté de contracter elles-mêmes avec les personnels ou d'en confier la gestion à des Organisations non gouvernementales (ONG) (Eurofound, 2007) ;
- pays à couverture limitée, l'Allemagne présente une fourniture de services périscolaires publique en pleine évolution. Le *Hort*, service d'accueil périscolaire, fourni traditionnellement par le *Jugendamt* (l'administration publique en charge de la jeunesse) prend en charge 15 % des enfants hors du temps scolaire, les parents payant une contribution en fonction de leurs revenus. S'y ajoutent, depuis 2003, les services offerts dans le cadre des *Ganztagschule* qui sont des écoles dont le développement fait suite au programme ZBB (*Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung*), ciblant l'ouverture toute la journée, au moins trois fois par semaine, de dix mille établissements. Les *Ganztagschule* (huit mille deux cents) représentent désormais 24 % des écoles (Bock-Famulla et Lange, 2014). Désormais, 26 % des enfants de moins de 11 ans fréquentent désormais l'école toute la journée. L'organisation des *Ganztagschule* peut intervenir en

Graphique 1 – Taux de couverture pour le préscolaire et le périscolaire (en %)



AT : Autriche ; BG : Bulgarie ; BE : Belgique ; CZ : République tchèque ; DE : Allemagne ; DK : Danemark ; EL : Grèce ; EE : Estonie ; ES : Espagne ; FI : Finlande ; HU : Hongrie ; IT : Italie ; LT : Lituanie ; LV : Lettonie ; LU : Luxembourg ; MT : Malte ; NL : Pays-Bas ; NO : Norvège ; PL : Pologne ; PT : Portugal ; SE : Suède ; SK : Slovaquie ; SI : Slovénie.

Source : calculs de l'auteure à partir de :

– Commission européenne (CE), 2013, *Objectifs de Barcelone. Le développement des services d'accueil des jeunes enfants en Europe pour une croissance durable et inclusive, rapport pour le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social européen et le Comité des régions, Justice, Union européenne.*

– Plantenga J., Remery C., 2013, *Childcare services for school age children. A comparative review of 33 countries, European Commission, Directorate-General for Justice, Luxembourg, Publications Office of the European Union.* Lecture : en Espagne, le taux de couverture du préscolaire est de 37 % et celui du périscolaire de 10 %.

alternative au *Hort* ou en collaboration avec lui, l'organisation des services varie selon les régions ;

- enfin, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, qui se caractérisent par des services essentiellement privés, ont couplé une liberté de fourniture par le marché avec une quasi-obligation de financement de la part des collectivités locales, ce qui a permis un certain développement des services :

- ainsi, aux Pays-Bas, une forte augmentation de l'utilisation des services périscolaires a fait suite à l'introduction du *Childcare Act* en 2005 et à l'adoption, en 2007, d'une motion des partis libéraux et sociaux-démocrates obligeant les écoles primaires à « faciliter » les services de garde en dehors des heures scolaires si les parents le demandent, sans cependant qu'il y ait d'obligation de fournir une place à tout enfant. Le nombre de places périscolaires a ainsi plus que doublé entre 2004 et 2009 (passant de huit mille à vingt-trois mille sept cents entre 2005 et 2010) ;

- en Angleterre, les services périscolaires sont, depuis le milieu des années 2000, une composante de la stratégie globale pour la petite enfance. Le *Childcare Act* de 2006 (DWP, 2004) a ainsi obligé les autorités locales à fournir, à l'horizon 2010, une offre suffisante de services périscolaires pour tout enfant âgé de 3 ans à 11 ans de 8 heures à dix-huit heures tous les jours de la semaine, et ce toute l'année. Le nombre de clubs périscolaires (avant

et après école) est ainsi passé de quatre mille neuf cent en 2001 à huit mille sept cents en 2007, et les clubs vacances de deux mille huit cents (en 2003) à cinq mille huit cents (en 2007). Les clubs périscolaires (*After School Clubs*) sont principalement dirigés par des prestataires privés à but lucratif (respectivement 43 % et 44 %) ou non lucratifs (respectivement 26 % et 32 %). Seulement 25 % des *After School Clubs* sont publics et dirigés par des écoles ou des collèges eux-mêmes.

Disponibilité et qualité du préscolaire et du périscolaire : des situations corrélées ?

Existe-t-il une corrélation entre le développement du préscolaire et du périscolaire dans ces différents pays européens ? Deux indicateurs sont examinés : le taux de couverture et la qualité, mesurée par le taux d'encadrement prévu par la réglementation.

Une corrélation pour le taux de couverture limitée aux anciens États membres de l'Union européenne

L'analyse retient ici, pour le préscolaire, le taux de couverture pour les enfants âgés de 0 à 3 ans mesuré dans le cadre du suivi des objectifs du Sommet de Barcelone de l'Union européenne (Commission européenne, 2013) et, pour le périscolaire, le taux de couverture collecté par J. Plantenga et C. Remery auprès des experts nationaux (graphique 1). Ce taux concerne, dans tous les pays, des enfants en école primaire, et on postule que les variations de tranches d'âge entre écoles primaires dans ces pays sont négligeables. Il s'agit en tout cas du meilleur indicateur disponible.

On observe une faible corrélation (coefficient de 0,40) entre les taux de couverture pour le préscolaire et le périscolaire. Dans certains pays, le préscolaire est développé sans que le périscolaire le soit et, dans d'autres, la situation est inversée. Quatre groupes de pays se démarquent :

- le premier groupe concerne les pays à forte couverture à la fois dans le préscolaire (> 33 %) et dans le périscolaire (> 50 %), notamment en Europe du Nord (Danemark, Suède et Norvège), la Belgique et la Slovénie ;
- le deuxième groupe rassemble les pays à forte couverture dans le préscolaire (> 33 %) et à faible couverture dans le périscolaire (< 50 %) : Pays-Bas, Luxembourg, Espagne et Portugal ;
- le troisième groupe est formé des pays à faible couverture dans le préscolaire (< 33 %) et à forte couverture dans le périscolaire (> 50 %). Il s'agit de pays d'Europe centrale : Hongrie, Lituanie, Estonie, République tchèque et Bulgarie ;

- le quatrième groupe rassemble les pays à faible couverture dans le préscolaire (< 33 %) et dans le périscolaire (< 50 %). Ce groupe est le plus important. Il est constitué de la Finlande, des pays méditerranéens (Italie, Malte, Grèce) et d'Europe centrale (Pologne, Slovaquie, Lettonie), l'Allemagne et l'Autriche.

Ainsi, la situation relativement atypique de plusieurs pays d'Europe centrale, dont le taux de couverture pour le préscolaire est très faible (< 10 %) alors que le taux de couverture pour le périscolaire est élevé (> 60 %), peut expliquer cette faible corrélation entre le taux de couverture pour le préscolaire et celui du périscolaire au niveau de l'ensemble de l'Union européenne. Cependant, si on mesure la corrélation sur les seuls anciens États membres de l'Union ⁽⁵⁾ (graphique 2), elle apparaît cette fois significative, avec un coefficient de corrélation de 0,63.

Une corrélation significative pour la qualité

La qualité du préscolaire et du périscolaire est mesurée à travers le taux d'encadrement minimal prescrit par la réglementation (graphique 3). Cet indicateur est fourni par le rapport Eurydice/Eurostat 2014 pour le préscolaire et les travaux de J. Plantenga et C. Remery pour le périscolaire. Il est entaché de plusieurs limites : d'une part, il ne mesure qu'une dimension de la qualité, qui résulte aussi du niveau de qualification des intervenants et d'autres éléments moins aisément observables comme l'existence d'un curriculum ou de standards à respecter ; d'autre part, tous les pays n'ont pas de réglementation en la matière. Ainsi, le nombre de pays dans lesquels il existe un taux d'encadrement réglementaire à la fois pour le préscolaire et le périscolaire et pour lesquels une corrélation peut donc être mesurée est restreint à dix-sept États ⁽⁶⁾. La corrélation apparaît très significative avec un coefficient de 0,72. Les pays peuvent cette fois-ci être classés de manière linéaire :

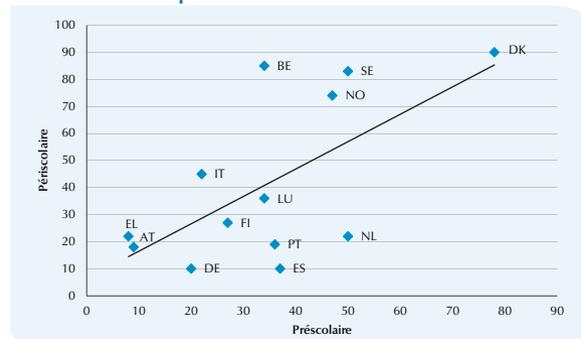
- les pays à fort taux d'encadrement : Royaume-Uni, Finlande, Grèce et Allemagne ;
- les pays à taux d'encadrement moyen : Autriche, France, Belgique, Slovaquie, Portugal, Roumanie et Norvège ;
- les pays à faible taux d'encadrement : Estonie, Chypre, Slovaquie, Pologne, Lituanie et Hongrie.

Conclusion

Cet article a permis de montrer l'intérêt d'une approche conjointe du préscolaire et du périscolaire dans les comparaisons internationales. Leurs enjeux sont similaires,

tant pour le développement de l'enfant que pour la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Des corrélations significatives peuvent être observées pour

Graphique 2 – Taux de couverture du préscolaire et du périscolaire pour les anciens États membres de l'Union européenne



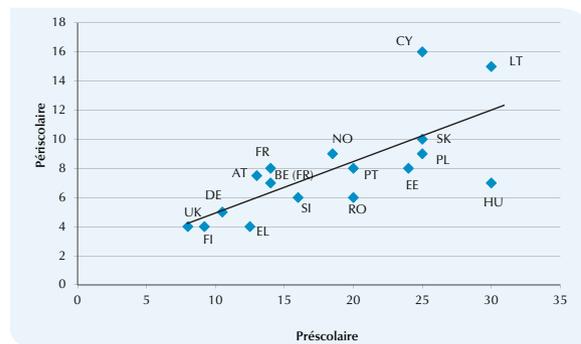
AT : Autriche ; BE : Belgique ; DE : Allemagne ; DK : Danemark ; EL : Grèce ; ES : Espagne ; FI : Finlande ; IT : Italie ; LU : Luxembourg ; NL : Pays-Bas ; NO : Norvège ; PT : Portugal ; SE : Suède.

Source : calculs de l'auteure à partir de :

– Commission européenne (CE), 2013, *Objectifs de Barcelone. Le développement des services d'accueil des jeunes enfants en Europe pour une croissance durable et inclusive, rapport pour le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social européen et le Comité des régions, Justice, Union européenne.*

– Plantenga J., Remery C., 2013, *Childcare services for school age children. A comparative review of 33 countries, European Commission, Directorate-General for Justice, Luxembourg, Publications Office of the European Union.* Lecture : en Espagne, le taux de couverture du préscolaire est de 37 % et celui du périscolaire de 10 %. La droite est établie d'après le coefficient de corrélation.

Graphique 3 – Taux d'encadrement dans le préscolaire et le périscolaire (en %)



AT : Autriche ; BE (FR) : Belgique francophone ; CY : Chypre ; DE : Allemagne ; EE : Estonie ; FI : Finlande ; FR : France ; HU : Hongrie ; LT : Lituanie ; NO : Norvège ; PL : Pologne ; PT : Portugal ; RO : Roumanie ; SI : Slovaquie ; SK : Slovaquie ; UK : Royaume-Uni.

Source : calculs de l'auteure à partir de :

• Eurydice/Eurostat, 2014, *Key data on early childhood, education and care education and training in Europe, Eurydice and Eurostat Report, European Commission /EACEA /Eurydice /Eurostat.*

• Plantenga J., Remery C., 2013, *Childcare services for school age children. A comparative review of 33 countries, European Commission, Directorate-General for Justice, Luxembourg, Publications Office of the European Union.* Lecture : en Grèce, le nombre d'enfants par encadrant est de 12,5 dans le préscolaire et de 4 dans le périscolaire.

(5) Les données ne sont disponibles que pour douze des quinze anciens États membres. La Norvège est également incluse dans cette comparaison.

(6) Allemagne, Belgique, Estonie, Grèce, France, Chypre, Lituanie, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Finlande, Royaume-Uni et Norvège.

leur taux de couverture, du moins pour les anciens États membres de l'Union européenne, et pour leur qualité mesurée par le taux d'encadrement.

On se bornera, en revanche, à avancer ici quelques hypothèses pour expliquer ces résultats, qui demanderaient à être vérifiées dans le cadre de travaux ultérieurs. La corrélation des taux de couverture peut s'expliquer par le fait que les services préscolaires et périscolaires ont été développés conjointement dans le cadre de politiques nationales de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Sans que ce développement soit nécessairement simultané, l'importance de ces services dans chaque pays pourrait être fonction du degré national d'attachement à cette conciliation. Le fait que la corrélation ne soit pas observée dans les pays d'Europe centrale peut s'expliquer par l'histoire institutionnelle particulière de ces pays : on peut faire l'hypothèse que les services préscolaires et périscolaires étaient largement développés durant la période communiste, mais que seuls les premiers ont été démantelés après le changement de régime. En ce qui concerne la qualité, il est probable que les États tendent à imposer des niveaux d'exigence similaires pour les services préscolaires et périscolaires. Il serait aussi intéressant d'affiner l'analyse en intégrant le caractère à temps complet ou à temps partiel de la prise en charge préscolaire ou périscolaire. Enfin, on ne peut que souhaiter la mise en place d'une base de données mieux harmonisée concernant le périscolaire, à l'exemple de ce qui a été fait pour le préscolaire dans le cadre du suivi des objectifs du Sommet de Barcelone.

Bibliographie

Bock-Famulla K., Lange J., 2014, *State by state: Monitoring early childhood education systems 2013*, Creating Transparency – Strengthening Governance, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bodilly S. J., Beckett M. K., 2005, *Making out-of-school-time matter. Evidence for an action agenda*, Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, MG-242-WF (<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG242>).

Commission européenne (CE), 2013, *Objectifs de Barcelone. Le développement des services d'accueil des jeunes enfants en Europe pour une croissance durable et inclusive*, rapport pour le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social européen et le Comité des régions, Justice, Union européenne.

Department for Work and Pensions (DWP)–department for

education and skills, H. M. Treasury, 2004, *Choice for parents, the best start for children: a ten year strategy for childcare*, London, H. M. Treasury.

Durlak J. A., Weissberg R.P., 2007, *The Impact of after-school programs that promote personal and social skills*, Chicago, IL: Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning.

Eurofound, 2007, *Out-of-school care services for children living in disadvantaged areas*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Eurofound, 2006, *Employment developments in childcare services for school-age children*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Eurydice/Eurostat, 2014, *Key data on early childhood, education and care education and training in Europe*, Eurydice and Eurostat Report, European Commission /EACEA /Eurydice /Eurostat.

Heckman J. J., 2006, Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children, *Science*, vol. 312, n° 5782, p. 1900-1902.

Jarousse J.-P., Mingata A., Richard M., 1992, La scolarisation maternelle à 2 ans : effets pédagogiques et sociaux, *Éducation et Formations*, n° 31, p. 3-9.

Lauer P., Akiba M., Wilkerson S., Apthorp H., Snow D., Martin-Glenn M., 2006, Out-of-school-time programs: A meta-analysis of effects for at-risk students, *Review of Educational Research*, n° 76, p. 275–313.

Little P. M.-D., Christopher Wimer C., Weiss H. B., 2008, After-school programs in the 21st century: Their potential and how to achieve it, *Harvard Family Research Project*, n° 10.

Maurin E., Roy D., 2008, *L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants*, Centre pour la recherche économique et ses applications, Docwebno0807.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2006, *Petite enfance, grands défis II. Éducation et structures d'accueil*, Paris, Éditions de l'OCDE.

Plantenga J., Remery C., 2013, *Childcare services for school age children. A comparative review of 33 countries*, European Commission, Directorate-General for Justice, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Thévenon O., 2013, Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD, OECD Social, *Employment and Migration Working Papers*, n° 145, OECD Publishing.

Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), 2008, La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant, *Bilan Innocenti 8*, Centre de recherche Innocenti de l'Unicef, Florence.