

*Malgré un nombre d'enfants de moins de 14 ans en diminution, les besoins d'accueil augmentent rapidement au Royaume-Uni du fait de l'évolution des structures familiales et des modes d'organisation du travail.*

*Le lancement en 1998 du National Childcare Strategy traduit la montée de ces préoccupations en termes d'amélioration des performances scolaires ultérieures des enfants, de réduction des inégalités entre les genres, et de lutte contre la pauvreté.*

*Ce dispositif vise à développer et améliorer l'offre de services d'accueil en les intégrant aux services éducatifs. Il repose sur l'instauration de partenariats, l'État incitant au développement d'initiatives locales, notamment par une importante participation financière comme dans le cadre des programmes Sure Start dans les zones défavorisées. Ces partenariats ont abouti à la création nette de 547 000 places d'accueil, sans doute encore insuffisantes, notamment pour les enfants de moins de 5 ans. D'autre part, les disparités géographiques demeurent : le taux d'équipements par district varie en moyenne de 1 à 9 pour les jardins d'enfants.*

*Les autorités locales éducatives sont pour leur part tenues d'offrir un accueil à tous les enfants de 4 ans et, dans certains cas, à ceux de 3 ans. 96 % des enfants de 3 à 4 ans fréquentaient ainsi des structures éducatives à temps partiel en janvier 2002. 32 % de ces structures sont gérées par des associations privées ou bénévoles, bénéficiant en général d'un soutien public.*

*Afin de soutenir la solvabilisation de la demande, la réforme de 1999 instaure un crédit d'impôt sous conditions de ressources pour les parents actifs. 175 000 familles en bénéficiaient en 2002, dont 90 % de familles monoparentales. Le succès de ce crédit d'impôt doit toutefois être tempéré, les conditions d'attribution permettant globalement à peu de familles d'en bénéficier.*

**Christine CHAMBAZ**

Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité  
Ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées  
DREES

## L'accueil des jeunes enfants au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est engagé depuis 1998 dans un processus de développement des capacités d'accueil des jeunes enfants, dont les objectifs viennent d'être réaffirmés<sup>1</sup> : solvabilisation de la demande et soutien de l'offre pour accroître le nombre de places et améliorer la qualité, élargissement des dispositifs à des enfants plus jeunes.

De nouvelles réformes viennent à cet égard d'entrer en vigueur en avril 2003 : allongement du congé de maternité, mesures favorisant la flexibilité des horaires de travail pour les parents de jeunes enfants ou d'enfants handicapés, refonte du système de prestations sociales avec la substitution des *Child Tax Credit* et *Working Tax Credit* au *Working Family Tax Credit*<sup>2</sup>.

Il s'agit ici de présenter le système britannique d'accueil des jeunes enfants en le situant dans le contexte de réformes qui sont appelées à monter en charge. Il repose sur des données qui, selon les cas, portent soit sur le champ des moins de 5 ans, pour lesquels la scolarisation n'est pas obligatoire, soit de façon plus étendue sur celui des moins de 14 ans, pour lesquels les frais de garde peuvent être pris en charge par le système de transferts sociaux. Les statistiques présentées concernent essentiellement

1. Avec la parution, notamment, de deux rapports :  
-(2002) « Inter-departmental Childcare Review: Delivering for children and Families », November.  
-HM Treasury, Department of Trade and Industry (2003), « *Balancing work and family life : enhancing choice and support for parents* », January.
2. Pour plus d'informations sur le WFTC, voir par exemple Chambaz C. et Lequet-Slama D., « *Le Working Family Tax Credit au Royaume-Uni, un crédit d'impôt pour les parents en activité* », Etudes et résultats, DREES, n°76, août 2000.



Liberté • Égalité • Fraternité  
REPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des Affaires sociales,  
du travail et de la solidarité

Ministère de la Santé,  
de la famille  
et des personnes handicapées

l'Angleterre. En sont exclus, sauf mention contraire, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Ecosse qui bénéficient d'une organisation des modes d'accueil parfois différente.

### **Le contexte : une natalité en diminution mais des besoins de garde qui augmentent**

Au recensement de 2001, le Royaume-Uni comptait 3,5 millions d'enfants de moins de 5 ans. Après une légère croissance pendant les années 80, qui semble avoir été la conséquence d'un décalage du calendrier des naissances, le nombre des naissances décroît légèrement depuis le début des années 90. En 2001, l'indicateur conjoncturel de fécondité<sup>3</sup> des Britanniques était de 1,63, le plus faible depuis un siècle. Les projections de population prévoient une baisse de 600 000 du nombre d'enfants de moins de 14 ans entre 2000 et 2011 (Office for National Statistics, *population estimates*).

Néanmoins, l'augmentation des taux d'emploi, du nombre de familles monoparentales et les changements d'organisation du travail devraient conduire à une augmentation de la demande de garde d'enfants :

- Le taux d'activité des femmes a fortement augmenté au cours des trente dernières années. En 2001, 72 % des femmes d'âge actif étaient soit en emploi, soit au chômage, contre 56 % en 1971. Les taux d'emploi ont également fortement progressé (graphique 1), étant maintenant, avec 69 % des femmes d'âge actif en emploi (65 % en 1992), parmi les plus élevés d'Europe. En particulier, les taux d'emploi des femmes ayant des enfants à charge augmentent significativement : 57 % en 1990 et 65 % en 2001. Cette progression concerne cependant essentiellement des femmes qualifiées et dont le conjoint travaille. Selon un rapport récemment publié par le Trésor britannique<sup>4</sup>, 82 % des emplois créés entre 1998 et 2011 devraient être occupés par des femmes.

- Cette montée de l'activité féminine s'est accompagnée d'une transformation de l'emploi au sein des familles. Le nombre de couples bi-actifs a augmenté au détriment du nombre de couples monoactifs.

En 2001, 75 % des femmes en couple dont le conjoint travaille étaient actives.

- Les parents isolés travaillent aussi plus fréquemment. Tandis que 46 % d'entre eux étaient actifs occupés en 1997, ils sont 54 % dans ce cas en 2002 et cette proportion est sans doute appelée à s'accroître. Les parents seuls sont en effet la cible privilégiée des politiques d'activation de l'emploi, qui sont pour le Gouvernement britannique un axe important de lutte contre la pauvreté. Environ 20 % des enfants britanniques appartiennent en effet à une famille monoparentale (presque deux fois plus qu'en 1981), et ces enfants ont un risque de pauvreté deux fois plus élevé que celui des autres enfants.

- Au total, et même si 44 % des femmes qui travaillent le font à temps partiel, le nombre de salariés ayant à assumer des charges de garde d'enfant augmente donc.

### **L'enjeu de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : une problématique partagée par les familles, les entreprises et l'État**

Jusqu'en 1998, l'implication de l'État dans la garde des enfants était minime. En 1998 est lancée une stratégie nationale pour l'accueil des enfants (*National Childcare Strategy*), dont les fondements ont été réaffirmés dans un rapport intermi-

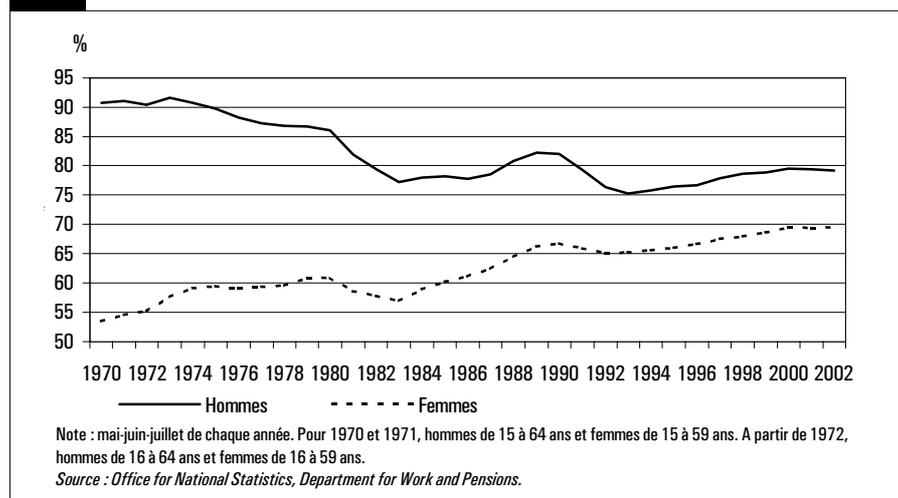
nistériel paru en novembre 2002<sup>5</sup>. Les autorités britanniques présentent le développement de modes d'accueil de bonne qualité et financièrement accessibles pour les familles comme une voie permettant d'atteindre de multiples objectifs. L'accueil précoce des jeunes enfants permettrait selon elles tout d'abord d'améliorer ultérieurement leurs performances scolaires. Il permettrait aussi de libérer les parents, en particulier les mères, et favoriserait ainsi leur accès au marché du travail, ou l'accroissement de leur temps de travail. De ce dernier objectif, d'autres sont alors dérivés : objectifs de réduction de la pauvreté, notamment des enfants, par l'augmentation des ressources liées au travail des mères, mais aussi objectifs de réduction des inégalités entre genres.

Un rapport de janvier 2003 du Trésor (*HM Treasury*) et du ministère du Commerce et de l'industrie (*Department of Trade and Industry*) détaille à cet égard les gains que les entreprises, les ménages et la collectivité nationale pourraient tirer d'aides à la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles, compte tenu des difficultés actuellement rencontrées<sup>6</sup> :

- du côté des familles, et notamment des femmes, le taux d'emploi des mères d'enfants de moins de 5 ans reste inférieur à celui des autres mères ou des femmes sans enfant. À peine plus de la moi-

2

**G.01** taux d'emploi des hommes et des femmes britanniques, 1970-2002



3. C'est le nombre moyen d'enfants nés vivants d'une femme qui tout au long de sa vie se conformerait à chaque âge aux taux de fécondité par âge de l'année d'observation.

4. Voir encadré « Sources » p.8 de ce numéro.

5. Ibidem.

6. Ibidem.

tié travaille, contre près de 70 % des mères d'enfants de 5 à 9 ans et les trois quarts des femmes sans enfant. Une étude réalisée à partir de l'enquête sur les forces de travail du printemps 2002 estime à environ 1,2 million le nombre de mères d'enfants de moins de 6 ans dont l'inactivité s'expliquerait par la nécessité de s'occuper de leur famille. Et si 63 % des femmes en emploi au moment de la naissance retournent travailler à la fin du congé de maternité (*Women and Equality Unit data*, 2001), et 74 % un an après la naissance, elles reprennent souvent un emploi à temps partiel : c'était le cas de 42 % d'entre elles en 1996, contre 29 % en 1988 (*Women and Equality Unit data*, 2002). Les retours à l'emploi des femmes les moins qualifiées bénéficiant des rémunérations les plus faibles sont moins fréquents.

Par ailleurs, les interruptions d'emploi des femmes pour charge de famille expliqueraient un septième de l'écart total de rémunération entre hommes et femmes (Gregg, 1998).

Or, une partie de l'inactivité des mères de jeunes enfants semble s'expliquer par le déficit de services d'accueil, au moins au niveau local. D'après l'enquête de 2001 sur la demande parentale (*Parents' Demand Survey*), 29 % des familles monoparentales et 22 % des familles biparentales déclarent ne pas trouver de moyen de garde quand elles en ont besoin. S'agissant des familles monoparentales, 52 % déclarent être à la recherche d'un moyen de garde pour pouvoir travailler. Les manques sont particulièrement forts dans les zones défavorisées où les fournisseurs privés de services d'accueil ont du mal à assurer leur financement.

Les entreprises indiquent, quant à elles, avoir des difficultés à recruter, gérer et garder leur main-d'œuvre pour des questions directement liées aux responsabilités de garde que les salariés doivent assumer. D'après les enquêtes européennes, les horaires de travail au Royaume-Uni sont les plus élevés de l'Europe des quinze : les salariés à temps plein y travaillent en moyenne 43,5 heures par semaine contre 40,6 en Espagne (en deuxième position), et 38,3 en France, la moyenne européenne étant de 40,1 heures hebdomadaires<sup>7</sup>. Une enquête réalisée auprès des grandes entreprises britanniques (*Big Employers Childcare Survey 2002*) révèle que les difficultés de garde des enfants se traduisent, selon environ 70 % d'entre elles, par l'im-

possibilité pour les salariés concernés de faire des heures supplémentaires ; selon plus de 65 % d'entre elles par un absentéisme accru ; selon plus de 55 % par des arrivées tardives et des départs anticipés ; et selon plus de 40 % par une fatigue des salariés accrue préjudiciable à la qualité du travail, et par des abandons de poste après le congé de maternité.

### **Les services d'accueil des jeunes enfants : éléments de cadrage**

Jusqu'aux années 50, l'accueil des jeunes enfants était essentiellement assuré par la famille, les proches (amis ou collatéraux) et les assistantes maternelles. Les familles les plus aisées pouvaient également inscrire leurs enfants dans des classes maternelles dépendant d'écoles privées ou employer du personnel à domicile. À partir des années 60, les crèches de jour (*Day Nurseries*) se sont développées, accompagnant la montée de l'emploi féminin. Ces crèches de jour, gérées sur fonds privés ou publics, accueillent les enfants jusqu'à 5 ans, âge de la scolarité obligatoire, et plus particulièrement ceux de moins de 3 ans (encadré 1). Le développement de ces structures a été important au cours des années 80.

L'accueil des très jeunes enfants reste toutefois largement l'affaire de la famille ou des proches, éventuellement d'assistantes maternelles. C'est d'abord la mère qui les prend en charge pendant son congé de maternité ou, si elle le souhaite, au cours d'un congé parental (encadré 2).

**Entre 1 et 3 ans**, les services de garde sont essentiellement privés : assistantes maternelles ou crèches de jour. Peu de statistiques sont disponibles sur la fréquentation des divers modes d'accueil par les enfants de cette tranche d'âge. 20 % des 2 ans participent à des groupes d'éducation active (*Playgroups*), dont les deux tiers sont gérés par l'Église et les associations, et un tiers par des personnes privées ou des agences.

**À 3 ans**, les enfants fréquentent essentiellement les jardins d'enfants (*Playgroups* ou *Playschools*) ou bénéficient d'un accueil préscolaire (*Preschool*).

Peu d'enfants de moins de 3 ans ont toutefois accès à une place d'accueil financée par l'État. Les structures sur fonds publics s'adressent en effet prioritairement à des enfants ayant des difficultés sociales ou souffrant de problèmes de santé. Pourtant, plus des deux tiers des mères

retournent travailler à la fin de leur congé de maternité, et plus de la moitié des mères d'enfants de moins de 3 ans travaillent (Bertram et Pascal, 2000).

**Dès 4 ans**, voire un peu avant, les enfants sont accueillis dans les maternelles publiques (*State Nursery Schools or Classes*). Les enfants ayant 4 ans peuvent également fréquenter les classes d'accueil (*Reception Classes*) des écoles primaires et préparatoires (*Infant School*), à raison de 6,5 heures par jour pendant l'année scolaire.

Au total, 90 % des enfants de 3 à 4 ans participent à des programmes d'éducation. 55 % des 3 ans fréquentent des groupes d'éducation active (*Playgroups*) et 29 % de la tranche d'âge des jardins d'enfants ou des écoles maternelles (*Nursery school* ou *Nursery Class*), en principe pour 2,5 heures par jour. À partir de 4 ans, les autorités locales éducatives (*Local Education Authority* ou *LEA*) fournissent 59 % des places d'éducation préscolaire pour les 3-4 ans, en majorité par les classes et écoles maternelles (*Nursery Schools & Classes*) et les classes d'accueil (*Reception classes*) pour les 4 ans. Le secteur privé (entreprises, trusts) fournit environ 30 % des places dans des écoles privées payantes, et les agences communautaires et bénévoles, non lucratives, environ 9 % (OCDE, 2001).

### **Le développement de l'offre et de l'accès aux modes de garde : un objectif avant tout éducatif...**

La stratégie nationale pour l'accueil des enfants (*National Childcare Strategy*) lancée en 1998 annonce un effort important pour le développement des services d'accueil des jeunes enfants, avec trois objectifs mentionnés : améliorer la qualité de l'accueil, rendre l'accueil financièrement accessible, accroître enfin l'offre de places et mieux diffuser l'information sur cette offre. La méthode adoptée repose sur l'instauration de partenariats, entre les autorités locales, les intervenants du secteur, tant privés que publics ou associatifs, les représentants des populations et des usagers, afin de planifier le développement local des services d'accueil. L'État n'intervient pas lui-même dans le développement de l'offre mais encourage les initiatives privées et bénévoles par des fonds « *Pump-priming* » (littéralement : qui amorcent la pompe) d'aide à l'installation, en particulier dans les zones défavorisées.

7. Eurostat, enquêtes *Forces de travail*.

La responsabilité du suivi de la *National Childcare Strategy* incombe alors, au niveau local, à des « partenariats pour l'accueil et le développement des jeunes enfants »<sup>8</sup>, et au niveau national au ministère de l'Éducation et de l'emploi (*Department for Education and Employment, DfEE*)<sup>9</sup>. Le livre vert publié en mai 1998 « *Meeting the Childcare Challenge* », qui lance la *National Childcare Strategy*<sup>10</sup>, insiste par ailleurs sur la nécessité d'intégrer de cette stratégie avec le développement de l'offre de

services éducatifs, pour assurer la continuité dans l'accueil des jeunes enfants.

L'objectif annoncé, à l'horizon 2003, était de rendre disponible un accueil périscolaire pour les populations qui le demandent, les moyens envisagés étant de quatre ordres (Bertram & Pascal, 2000) :

- l'amélioration de la qualité des services d'accueil et leur intégration aux services éducatifs, passant en particulier par le développement de la formation des personnels et la mise en place d'une ins-

tance de régulation, qui assure l'uniformisation des normes (encadré 2) ; l'introduction d'un salaire minimum en avril 1999 devrait également contribuer à atteindre cet objectif ;

- la création au niveau local de services d'information sur l'accueil des enfants ;
- la solvabilisation de la demande par attribution d'une aide financière aux parents, via un mécanisme de crédit d'impôt (*Working Family Tax Credit*) ;
- l'implication des employeurs dans la politique d'accueil des jeunes enfants.

## E•1

## Les principaux services d'accueil des jeunes enfants au Royaume-Uni

« Il est très difficile de définir la terminologie attachée aux différentes formes de l'éducation préscolaire et de l'accueil des enfants au Royaume-Uni. Un même terme peut renvoyer à différentes formes de services, un fournisseur de services peut proposer des services de différents types, et les fournisseurs de services connaissent eux-mêmes une évolution des services qu'ils proposent » Bertram, T. & C. Pascal (2000), The OECD Thematic Review of Early childhood Education and Care : Background Report for the United Kingdom, Centre for Research in Early Childhood, University College Worcester.

En Angleterre, l'école est obligatoire à partir de 5 ans<sup>1</sup>. Dès 3 ans, les enfants peuvent néanmoins être accueillis dans des classes d'enseignement préscolaire (Early Education). L'Office for Standards in Education (OFSTED), instance chargée de l'établissement et du contrôle des normes en matière d'enseignement, distingue cinq grands types de services d'accueil des enfants de moins de 8 ans. Les quatre premiers s'adressent aussi bien à des enfants de moins de 3 ans qu'à des plus âgés, le dernier ne concerne que des enfants ayant au moins 3 ans :

- **L'accueil à la journée** (Full Day Care) regroupe les structures fournissant un accueil pour les enfants de moins de 8 ans d'au moins 4 heures par jour, dans des locaux autres que des locaux d'habitation. Les plus fréquents sont les crèches de jour (Day Nurseries), les centres d'enfants (Children Centers) et les centres familiaux (Family Centers). Les écoles maternelles (Nursery Schools) peuvent participer également de cette forme d'accueil, même si la durée d'accueil des plus jeunes est en principe réduite à 2,5 heures par jour. Ce sont des écoles destinées pour l'essentiel aux moins de 5 ans, et qui sont gérées par les autorités locales éducatives ou intégrées à une école privée (Independent School). Elles se distinguent des crèches de jour en ce qu'elles ne sont ouvertes qu'en période scolaire, qu'elles accueillent uniquement des enfants de 3 à 5 ans et que ces derniers y sont placés sous la responsabilité d'un enseignant.

- **Les halte-garderies** (Sessional Care) regroupent des structures fournissant un accueil de jour à temps partiel à des enfants de moins de 8 ans. L'accueil est organisé par séquences de moins de 4 heures continues, dans des locaux autres que des locaux d'habitation. Lorsque la structure propose deux séquences par jour, chaque enfant ne peut être gardé pour plus de 5 séquences dans la semaine. Chaque séquence doit être séparée de la précédente par une plage horaire où aucun enfant n'est accueilli. On peut citer parmi ces structures les groupes d'éducation active (Playgroups).

- **Les assistantes maternelles** (Childminders) sont des personnes gardant chez elles un ou plusieurs enfants de moins de 8 ans, contre rémunération et pour plus de 2 heures par jour. Elles sont inscrites auprès de l'OFSTED et inspectées annuellement.

- **Les points d'accueil** (Nurseries) proposent un accueil occasionnel pour les enfants de moins de 8 ans dans des locaux aménagés à cet effet, plus de 5 jours par an. Ils doivent être inscrits auprès de OFSTED si elles sont ouvertes plus de 2 heures par jour. Certains occupent des locaux permanents et sont destinés à recevoir les enfants quand les parents par exemple, font leurs courses ou pratiquent une activité sportive. D'autres sont très temporaires, elles sont par exemple organisées à l'occasion d'une conférence ou d'une exposition.

- **L'accueil périscolaire** (Out of School Care) regroupe des structures accueillant des enfants de moins de 8 ans soit avant, soit après l'école, soit pendant les vacances scolaires. L'accueil y est proposé pour plus de 2 heures par jour, au moins 5 jours par an. Les plus fréquents sont les camps d'été (Summer Camps), les centres de vacances (Holiday Play Schemes), les garderies du matin (Breakfast Clubs) et les garderies du soir (After School Clubs).

1. 4 ans en Irlande du Nord, et une gestion des âges un peu différente en Angleterre et au Pays-de-Galle.

## E•2

## Les congés liés à la naissance

Depuis la loi de 1999 sur les relations au travail (Employment Relations Act 1999), toutes les salariées enceintes justifiant de 26 semaines de travail chez le même employeur et gagnant au moins 72 livres par semaine ont droit à un congé de maternité. Initialement de 18 semaines, la durée du congé de maternité payé a été portée en avril 2003 à 26 semaines. L'indemnité (Statutory Maternity Pay) correspond à 90 % du salaire pendant les six premières semaines et est forfaitaire, égale à 62,20 livres pendant les 12 semaines suivantes. Elle a été fortement revalorisée en avril 2003, passant de 75 à 100 livres par semaine. Les femmes qui ne remplissent pas les conditions pour percevoir cette indemnité peuvent demander l'allocation de maternité (Maternity Allowance), payée pendant 18 semaines. Le montant de cette allocation est proportionnel à la rémunération antérieure, sous un plafond de 69 livres par semaine et au-delà d'une rémunération de 30 livres hebdomadaires.

Un congé de paternité de deux semaines, rémunéré comme le congé de maternité, a de plus été introduit en avril 2003, avec un plancher de revenus correspondant à l'Income Support.

Enfin, depuis le 15 décembre 1999, au-delà des 18 semaines indemnisées, les parents ont droit à un congé parental non rémunéré, sous réserve de justifier d'une ancienneté d'au moins un an. La durée de ce congé parental non rémunéré, initialement de 13 semaines au cours des cinq premières années de l'enfant, vient d'être doublée, passant à 26 semaines. Ce congé parental doit être pris par blocs allant jusqu'à 4 semaines par an. La loi garantit au salarié le droit à retrouver son emploi, ou un emploi équivalent, à l'issue du congé de maternité ou du congé parental. Un projet visant à autoriser les parents à regrouper leurs droits à congé parental à la fin du congé de maternité ou de paternité (ou d'adoption) est cependant en cours d'examen.

8. Early Years Development & Childcare Partnerships.

9. Une réorganisation ministérielle a depuis réparti les compétences du DfEE entre deux ministères : le ministère de l'Éducation et des compétences (Department for Education and Skills, DfES) et le ministère du Travail et des pensions (Department for Work and Pensions, DWP). C'est le DfES qui est (logiquement) en charge du suivi de la petite enfance.

10. Meeting the Childcare Challenge.

La *National Childcare Strategy* s'inscrivant dans un objectif de lutte contre la pauvreté, elle privilégie une approche de services intégrés. Il s'agit d'associer les services d'accueil à des structures proposant également des services d'éducation, de santé, de soutien aux familles, de formation aux adultes. À cet effet, plusieurs programmes ont été lancés, dont les deux principaux sont :

- les programmes *Sure Start* visant à favoriser le développement physique, intellectuel et social des enfants de moins de 4 ans, en particulier dans les zones défavorisées. 300 programmes « *Sure Start* » ont jusqu'à présent été implantés. 452 millions de livres sterling ont été affectés à ce programme en 2002/2003, uniquement en Angleterre.

- les programmes *Early Excellence Centres (EEC)* destinés à soutenir des réseaux de fournisseurs de services innovants et propres à servir de modèles de bonnes pratiques.

Depuis 1997, la mise en place de ces programmes s'est traduite par une création nette de places d'accueil bénéficiant à 547 000 enfants de moins de 8 ans. Le ministère de l'Éducation (*Department for Education and Skills, DFES*) est en passe d'obtenir un agrément pour créer 900.000 nouvelles places dans les secteurs public, privé et associatif, permettant d'accueillir 1,6 million d'enfants de moins de 5 ans d'ici 2004. Les dépenses pour la garde des enfants, l'éducation préscolaire et le programme *Sure Start*, hors crédits d'impôts, ont représenté un coût budgétaire de 2,5 milliards de livres sterling en 2001/2002. Les prévisions budgétaires anticipent une augmentation de ce coût à 2,8 milliards de livres sterling en 2002/2003 et 2,9 milliards en 2003/2004. La plus grosse part de ces dépenses (1,8 milliard de livres en 2001/2002, puis 2 et 2,1 milliards de livres) est destinée à implanter, maintenir et améliorer une offre d'éducation à temps partiel universelle et gratuite pour les enfants de 3 et 4 ans.

### ... mais des besoins qui restent importants

Les besoins restent cependant encore importants en matière de développement des services d'accueil. Leur taux d'utilisation croît en effet avec l'âge des enfants, y compris lorsqu'ils sont déjà scolarisés. Les statistiques disponibles ne permettent toutefois d'illustrer ce fait que de façon partielle. Le recensement

des places est en effet effectué par type de structure, à partir de statistiques sur les places offertes, et non sur les enfants accueillis<sup>11</sup>. Selon le ministère de l'Éducation (*Department for Education and Skills, DFES*), qui centralise les données sur l'accueil des jeunes enfants, les crèches de jour proposaient en mars 2001 environ 285 100 places, les assistantes maternelles environ 304 600 places et les groupes d'éducation active environ 330 200 places (tableau 1 et graphique 2). Mais tandis que l'offre des crèches de jour s'est largement accrue au cours des dix dernières années (elle est plus de trois fois supérieure en 2001 qu'en 1990), celle des groupes d'éducation active s'est rétractée (-20 % sur la période). L'augmentation du nombre de places en crèches de jour est en outre entièrement imputable à des offreurs privés ; entre 1990 et 2001, les places en crèches de jour finan-

cées par les autorités locales ont diminué. L'offre de places auprès d'assistantes maternelles, après une forte progression au début des années 90 (+78 % entre 1990 et 1997), s'est également réduite depuis 1997 (-17 %). Les analystes interprètent cette réduction comme la conséquence de l'embellie sur le marché du travail à la fin des années 90, qui aurait poussé les assistantes maternelles vers d'autres segments du marché du travail.

L'effort de développement des modes d'accueil s'est surtout traduit par une augmentation du nombre de places à destination des plus âgés des jeunes enfants, les places en clubs périscolaires et centres de vacances destinés aux enfants ayant entre 5 et 7 ans, donc déjà scolarisés, ayant par exemple plus que doublé entre 1997 et 2001.

L'accroissement de l'offre d'accueil des jeunes enfants n'a en outre pas fait

T  
•01

le nombre de places pour l'accueil des enfants de moins de 8 ans, 1990-2001

	1990	1997	2001
Crèches de jour (Day Nurseries)	87,500	193,800	285,100
Assistants maternelles	205,600	365,200	304,600
Groupes d'éducation active (Playgroup & Preschool)	416,400	383,700	330,200
Clubs périscolaires	11,900	78,700	152,800
Centres de vacances	47,500	209,000	598,000

Source : DFES (2001), "Children's Day Care Facilities at 31 March 2001 England", Issue n°08/01, October 2001

E•3

### La normalisation et la régulation des services d'accueil de la petite enfance

L'accueil de la petite enfance est réglementé par la loi sur l'enfance de 1989 (Children Act 1989) amendée par la loi sur les normes d'accueil de 2000 (Care Standard Act 2000). Ces lois définissent un cadre légal pour les normes en matière d'accueil du jeune enfant, que ce soit dans les secteurs privés ou bénévoles. Une direction à la petite enfance de l'Office for Standards in Education (OFSTED), instance de régulation, est chargée de l'agrément et du contrôle des services d'accueil des enfants de moins de 8 ans : crèches de jour, groupes d'éducation active, écoles maternelles privées, clubs de vacances et d'accueil périscolaire ouverts au moins six jours par an, assistantes maternelles, points d'accueil (encadré 2). Les personnes fournissant des services d'accueil doivent être déclarées auprès de l'OFSTED qui procède à des inspections annuelles.

Quatorze chapitres de normes ont été établis et déclinés pour chaque mode d'accueil. Ces chapitres concernent : la personne responsable de l'accueil ; l'organisation (ratio adultes/enfants, formation, organisation de l'espace, ...) ; les soins, apprentissages et jeux ; l'environnement physique (sécurité, adaptation de l'espace, ...) ; l'équipement (meubles, jouets, matériels de puériculture, ...) ; la sécurité ; l'hygiène et la santé ; l'alimentation ; les pratiques non discriminatoires ; l'accueil des enfants présentant des besoins particuliers (dont handicaps) ; le comportement face aux enfants ; la coopération avec les parents ; la protection de l'enfant ; les documents officiels (permettant entre autres la liaison entre parents et personnels d'accueil).

Une information détaillée est disponible sur le site [www.ofsted.gov.uk](http://www.ofsted.gov.uk)

11. Une place pouvant être utilisée par plusieurs enfants à temps partiel.

disparaître les disparités importantes entre les différents districts. Sur les années 1995 à 1999, les taux d'équipement, définis par le nombre de places offertes ramené au nombre d'enfants concernés, varient ainsi en moyenne dans un rapport de 1 à 9 pour les jardins d'enfants, et de 1 à 219 pour les centres de vacances (tableau 2).

Compte tenu de ces besoins qui demeurent importants, le rapport stratégique interministériel de novembre 2002 annonce la poursuite des efforts engagés. La cible initiale de 1,6 million de places supplémentaires à créer d'ici 2004 pour l'accueil des jeunes enfants est révisée, un complément de 250 000 places étant envisagé à horizon 2005/2006. L'investissement dans la garde des enfants serait ainsi doublé d'ici 2005/2006, avec une augmentation de 1,5 milliard de livres sterling. Cette augmentation serait assortie d'une réforme des infrastructures, tant locales que nationales. Il s'agirait, d'ici 2006, de

mettre en place dans les 20 % des zones les plus défavorisées, des nouveaux centres pour l'enfance réunissant services de garde, services d'aide à la famille et services de santé, pour bénéficier à 650.000 enfants de moins de 14 ans. Afin de mieux coordonner les efforts engagés, une nouvelle unité interministérielle est créée, rassemblant les programmes à la petite enfance, ceux d'éducation préscolaire et les programmes *Sure Start*.

### Le développement de l'éducation préscolaire

Le développement de l'offre passe également par la généralisation de l'éducation préscolaire, en particulier pour les enfants de 4 ans. En Angleterre, celle-ci est localement organisée par des « partenariats pour l'accueil et le développement des jeunes enfants » réunis par les autorités locales éducatives (*Local Education Authorities* ou *LEAs*). Ils élabo-

rent un plan annuel qui les oblige à garantir un accueil à temps partiel de bonne qualité pour tous les parents des enfants de 4 ans qui le désirent et pour certains enfants de 3 ans. Les places offertes peuvent l'être dans les secteurs privés, bénévoles, financés sur fonds privés ou publics. Depuis septembre 1998, tous les enfants de 4 ans ont droit à trois trimestres d'éducation gratuite avant leur scolarité obligatoire. A horizon de septembre 2004, l'objectif est de fournir une place gratuite pour tous les enfants de 3 ans dont les parents le souhaitent.

Depuis avril 2001, c'est le ministère de l'Éducation (*DfES*) qui finance les places pour les enfants de 4 ans, et une partie des places des enfants de 3 ans. Une subvention est accordée par les *LEAs* aux fournisseurs de services auprès desquels ils sont inscrits, pour un maximum annuel de 1 218 livres (en 2001-2002) par enfant éligible. Des audits sont réalisés périodiquement pour vérifier que la subvention est bien dépensée conformément à la loi.

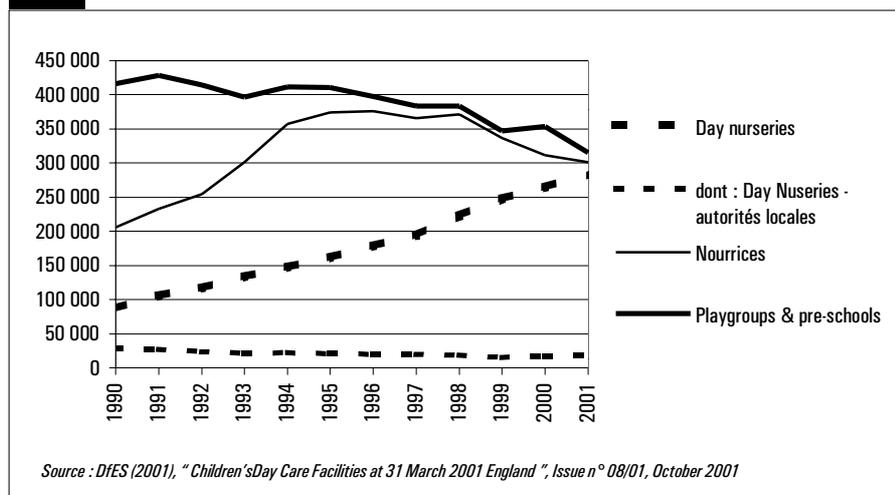
Les places allouées par les *LEAs* le sont en priorité aux enfants ayant des difficultés sociales ou des problèmes de santé, des besoins d'éducation particuliers.

En janvier 2002, 96 % des enfants de 3 et 4 ans fréquentaient ainsi des structures éducatives. Parmi ces dernières, 32 % sont gérées par des associations privées ou bénévoles.

Les écoles maternelles publiques se sont en outre particulièrement développées. En 1990, à peine la moitié des enfants de 3 et 4 ans fréquentait l'école maternelle. Ils sont plus de 60 % en 2001 (graphique 3). Le nombre de places est resté stable entre 2001 et 2002, malgré la diminution du nombre d'enfants de cette tranche d'âge.

6

#### G.02 places pour l'accueil des enfants de moins de 5 ans

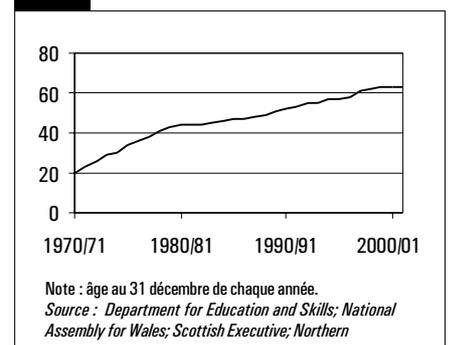


#### T.02 variabilité de l'offre de places d'accueil des jeunes enfants entre les districts

Type d'accueil	Nombre de places pour 10 000 enfants			Ratio d'accessibilité (a) / (b)
	Moyenne	Taux le plus élevé	Taux le plus faible	
Crèches de jours (Day Nurseries)	630	3 095	140	22
Jardins d'enfants (Playgroups)	1 199	2 499	270	9
Assistants maternelles (Childminder)	704	1 623	148	11
Clubs périscolaires	375	5 415	53	102
Centres de vacances	1 234	6 785	31	219

Notes : La population de référence est celle des enfants de moins de 5 ans pour les crèches de jour et les jardins d'enfants, de moins de 8 ans pour les assistantes maternelles et des 5-7 ans pour les clubs périscolaires et les centres de vacances. Les données présentées sont des données moyennes sur cinq ans, de mars 1995 à mars 1999. Les districts pour lesquels l'offre est nulle sont exclus. Pour les centres de vacances, on compte les places par période de vacances.  
Source : in Paull & Brewer, 2003. Repris de Paull, G. and J. Taylor with A. Duncan, Mother's Employment and Childcare Use in Britain, Institute for Fiscal studies, London, 2002. Les données sur les districts (Local Authorities) ont été initialement publiées par le Ministère de la Santé et par le ministère de l'Éducation et de l'emploi.

#### G.03 enfants de moins de 5 ans scolarisés en pourcentage du nombre d'enfants de 3 et 4 ans



L'ensemble des enfants de 4 ans, et neuf enfants de 3 ans sur dix bénéficient en 2002 d'un accueil de type éducatif (tableau 3). Pour les enfants de 4 ans, cet accueil a lieu dans 80 % des cas dans les écoles maternelles ou primaires financées par les autorités locales, et dans les 20 % d'autres cas bénéficie également de subventions publiques. S'agissant des enfants de 3 ans, près de 40 % d'entre eux fréquentent les écoles maternelles et primaires financées par les autorités locales, et près de 50 % des établissements gérés par des associations privées ou bénévoles, dont plus de la moitié bénéficie également d'un soutien financier public.

Les pratiques restent cependant très variables selon les régions. En janvier 2002, 59 % des Anglais de 3 ou 4 ans fréquentaient une école maternelle publique (*Nursery* ou *Primary school*). Mais tandis que cette proportion était de 85 % dans le nord-est de l'Angleterre, elle atteignait à peine 40 % dans le sud-est et 44 % dans le sud-ouest.

### Les prestations d'aide aux familles ou la solvabilisation de la demande

La première aide significative de l'État aux parents pour la garde de leurs enfants date de la réforme du *Family Credit* en 1995. L'appréciation des ressources des familles prévoyait alors la neutralisation de certains frais de garde des enfants, sous un plafond de 60 livres hebdomadaires. Cette mesure avait donc pour effet non pas de réduire le coût réel de la garde, mais d'étendre la plage d'éligibilité au *Family Credit*.

En 1998, lors de la mise en place de la *National Childcare Strategy*, il s'est également agi de rendre la garde des enfants accessible financièrement pour les parents. Le *Daycare Trust* estimait alors que le coût d'une garde à temps plein d'un enfant de moins de 5 ans variait entre 50 et 120 livres par semaine pour une assistante maternelle et entre 70 et 180 livres par semaine pour une crèche privée. Pour une famille avec deux enfants percevant des revenus moyens, ce coût pouvait représenter un taux d'effort correspondant au tiers des ressources.

En 1999, la transformation du *Family Tax Credit (FTC)* en *Working Family Tax Credit (WFTC)*, crédit d'impôt pour les parents en activité, s'accompagne d'un changement majeur quant à la prise en

T  
03

### l'accueil des enfants de 3 et 4 ans dans les établissements à vocation éducative

Angleterre, janvier 2002	3 ans		4 ans	
	Ensemble	Sur financement public	Ensemble	Sur financement public
Ensemble	590 000		606 300	
Tous modes de garde éducative	536 300 (90 %)	421 000 (71 %)	606 300 (100 %)	591 100 (98 %)
dont :				
Privés ou bénévoles	283 200 (48 %)	184 600 (31 %)	96 500 (16 %)	89 500 (15 %)
Independent Schools	27 400 (5 %)	10 700 (2 %)	29 400 (5 %)	21 200 (4 %)
Nursery and Primary Schools	223 500 (38 %)	223 500 (38 %)	477 700 (80 %)	477 700 (80 %)

Source : DfES (2002), "Statistics of Education: Provision for Children under Five Years of Age in England - January 2002", Issue n°08/02, December 2002.

charge des frais liés à la garde des enfants. Le *WFTC* intègre un élément de crédit d'impôt destiné à financer les gardes d'enfants de moins de 14 ans, le *Childcare Tax Credit*. Dans la mesure où les parents sont bénéficiaires du *WFTC*, c'est-à-dire travaillent au moins 16 heures par semaine sans dépasser un plafond de revenus totaux, ils peuvent demander le remboursement de 70 % des coûts de garde des enfants, sous un plafond de 135 livres par semaine pour un enfant et de 200 livres par semaine pour deux enfants ou plus. Pour ouvrir droit à remboursement, les coûts doivent cependant correspondre à des modes de garde éligibles : assistante maternelle déclarée, crèche, garderie périscolaire assurée par l'école ou les autorités locales, prestations fournies par les systèmes de garde de la Couronne.

La diffusion du *Childcare Tax Credit (CTC)* a été rapide. En août 2002, 175 100 familles en bénéficiaient (*Inland Revenue*, 2002), soit plus de trois fois plus que le nombre de familles anciennement concernées par la neutralisation des coûts de garde dans le cadre du *Family Tax Credit*. Près de 90 % des bénéficiaires étaient des familles monoparentales. Ces familles représentaient 13 % des bénéficiaires du *WFTC* qui comptent 889 000 enfants de moins de 6 ans. Le montant du remboursement moyen, était de 40,69 livres par semaine.

Dès 2001, les études réalisées ont mis en évidence d'une part une corrélation négative entre le prix et la demande de garde, et par suite entre le prix des gardes et l'offre de travail des mères et, d'autre part, une corrélation positive entre le niveau des aides et le recours effectif aux modes de garde (Duncan, Paull et Taylor, 2001)<sup>12</sup>. Selon les premiers éléments statistiques disponibles, le *CTC* aurait au moins encouragé le recours à

des modes de garde éligibles : entre 1999 et 2000, alors que le taux d'utilisation de ces modes de garde éligibles a globalement reculé, il est resté stable, voire a progressé pour les bénéficiaires du dispositif du crédit d'impôt (McKay, 2002)<sup>13</sup>. Il est aussi probable que le *WFTC* a également favorisé le recours à des gardes d'enfants, indépendamment de l'aide apportée par le *CTC*. En août 2000, seulement 19 % des familles monoparentales et 2 % des couples bénéficiaires du *WFTC* bénéficiaient également du *CTC*. Mais une enquête réalisée à la même époque révélait que 26 % des familles monoparentales et 16 % des couples au *WFTC* pensaient percevoir une aide publique à la garde d'enfants. L'écart était sans doute imputable à une confusion entre le *Childcare Tax Credit* proprement dit et l'augmentation du barème du *WFTC* par rapport à l'ancien *FTC*, aide supplémentaire qui a pu être utilisée pour payer une garde (McKay, 2002).

Au total, entre 1999 et 2000, la proportion de familles monoparentales travaillant au moins 16 heures par semaine et payant pour faire garder un enfant de moins de 4 ans est passée de 59 à 62 %, tandis que celle des couples dans la même situation restait stable (autour de 40 %).

Le succès du *WFTC* doit néanmoins être relativisé. Le *Childcare Tax Credit* concerne ainsi moins de 3 % des familles ayant des enfants de moins de 14 ans. Selon une étude récente réalisée par l'Institute for Fiscal Studies (Paull & Brewer, 2003), moins de la moitié seulement des familles ayant des enfants de moins de 14 ans remplit les conditions d'emploi nécessaires à la perception du *WFTC*. Parmi elles, seule la moitié est également susceptible de remplir les conditions de ressources (sous réserve par ailleurs, pour la plupart d'entre elles, que les frais de garde qu'elles assument soient

12. Voir encadré « Sources » p. 8 de ce numéro.  
13. Ibidem.

T  
04

## les conditions d'éligibilité au Working Family Tax Credit et au Childcare Tax Credit

	Nombre de familles en milliers							
Conditions d'emploi pour le bénéfice du WFTC et du CTC remplies ?	NON : personne ne travaille au moins 16 heures par semaine : 1 534 (22%)		NON pour le CTC, Un seul adulte dans le couple travaille au moins 16 heures par semaine : 2 023 (29%)		OUI : le parent isolé ou les deux parents travaillent chacun au moins 16 heures par semaine : 3 394 (49%)			
Conditions de ressources remplies ?	NON 1 220 (17 %)		OUI 803 (12 %)		NON 1 680 (24 %)		OUI si frais de garde suffisants : 973 (14%)	
Conditions d'éligibilité des modes de garde remplies ?					NON 945 (13,6 %)		OUI 28 000 (0,4 %)	
Eligibilité au WFTC	NON		OUI		NON		OUI	
Eligibilité au CTC	NON				OUI		NON	
Source : In Paull & Brewer, 2003. Calculs des auteurs d'après les enquêtes sur les ressources des familles (Family Resources Survey) de 1998-99, 1999-2000 et 2000-01.								

suffisants pour les ramener sous le seuil d'éligibilité). Au total, moins du quart des familles monoparentales actives (plus de 16 heures par semaine) et des couples biactifs avec enfants sont éligibles au WFTC. Les conditions portant sur les modes de garde en excluent 85 % du bénéfice du Childcare Tax Credit (tableau 4). La majorité des enfants de moins de 4 ans est donc toujours gardée selon des modes, onéreux ou non, réputés inéligibles au sens du WFTC : c'est le cas de

68 % des enfants de familles monoparentales (dont 15 % sont gardés par leur parent) et de 65 % des enfants dont les parents vivent en couple (dont 49 % sont gardés par leurs parents).

À compter d'avril 2003, le WFTC doit disparaître et être remplacé par deux crédits d'impôts complémentaires : le Child Tax Credit et le Working Tax Credit (WTC). Le WTC comprend toujours un élément de prise en charge des frais de garde, selon les mêmes modalités que

celles du CTC. L'éligibilité des frais de garde pris en charge par le WTC est cependant étendue à des gardes à domicile « agréées » afin, en particulier, d'aider les parents ayant des horaires de travail atypiques.

## L'action en direction des entreprises

Les réformes qui se mettent actuellement en place concernent aussi le système de prestations sociales et le droit du travail. Depuis avril 2003, pour améliorer les conditions de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, les parents d'enfants de moins de 6 ans et d'enfants handicapés ont en principe le droit de demander à leur employeur la mise en place d'une organisation flexible de leur travail et l'employeur se devra de « considérer cette demande sérieusement ».

Afin d'aider les employeurs encourageant la garde des enfants, les aides qu'ils accordent sont de plus traitées comme un coût du travail : elles sont déductibles de l'impôt, soumises aux cotisations sociales en cas de paiement numérique aux employés, et exemptes de cotisations sociales dans le cas de versement de bons d'achat (« Childcare Vouchers ») ou de prise en charge directe du coût de la prestation. ●

## Sources

- [1] (1998) "Meeting the Childcare Challenge – A Framework and Consultation Document", presented to Parliament by the Secretary of State for Education and Employment and the Secretary of State for Social Security and Minister for Women by Command of Her Majesty, May.
- [2] (2002) "Inter-departmental Childcare Review: Delivering for Children and Families", November.
- [3] Bertram, T. & C. Pascal (2000): The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care: Background Report for the United Kingdom, Center for Research in Early Childhood, University College Worcester.
- [4] Department for Education and Skills (2001): "Statistics of Education: Children's day Care Facilities at 31 March 2001 England", Bulletin, Issue n°08/01, October.
- [5] Department for Education and Skills (2002): "Statistics of Education: Provision for Children under Five Years of Age in England – January 2002", Bulletin, Issue n° 08/01, December.
- [6] Department for Education and Skills, [www.childcarelink.gov.uk](http://www.childcarelink.gov.uk)
- [7] Duncan, A., G. Paull & J. Taylor (2001): "Mothers' Employment and the Use of Childcare in the United Kingdom", IFS, WP01/23
- [8] HM Treasury, Inland Revenue (2002): "The Child and Working Tax Credits", The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System, n° 10, April.
- [9] HM Treasury, Department of Trade and Industry (2003): "Balancing Work and Family Life: Enhancing Choice and Support for Parents", January.
- [10] McKay, S. (2002): "Low/Moderate-Income Families in Britain: Work, Working Families' Tax Credit and Childcare in 2000", Department for Work and Pension, Research Report n° 161.
- [11] National Statistics (2002), UK 2002 – The Official Yearbook of Great Britain and Northern Ireland, London: The Stationery Office.
- [12] National Statistics (2002): Social Focus in Brief: Children, July.
- [13] National Statistics (2002): Population Trends 110, Winter 2002.
- [14] OECD (2000): "Early Childhood Education and Care Policy in the United Kingdom", OECD Country Note, December.
- [15] Paull, G. & M. Brewer (2003): "Submission to the Work and Pensions Select Committee Inquiry: How Can Suitable, Affordable Childcare be Provided for all Parents who Need it to Enable Them to Work?", Briefing Note, n° 34, Institute for Fiscal Studies, London.